ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **LUTHERUS s.r.o. v likvidaci,** se sídlem Lidická 2006/26, Brno, zastoupené JUDr. Radkou Chlebcovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Astlova 3205/1, Praha 5, proti žalované: **Česká národní banka,** se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí Bankovní rady České národní banky ze dne 10. 10. 2013, č. j. 2013/3957/110, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 11 Af 49/2013 - 193,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 11 Af 49/2013 – 193, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Dosavadní průběh řízení

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) ze dne 11. 6. 2015, č. j. 11 Af 49/2013 – 193, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Bankovní rady České národní banky (dále též „bankovní rada“) ze dne 10. 10. 2013, č. j. 2013/3957/110. Bankovní rada tímto rozhodnutím zamítla rozklad žalobkyně a potvrdila rozhodnutí žalované ze dne 10. 7. 2013, č. j. 2013/7745/570 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo ve výrokové části I. rozhodnuto, že žalobkyně:

(i) manipulovala dne 29. 6. 2009 zákazníka Ing. R. B. a zákazníka Ing. V. N. při vyplňování investičního dotazníku ve formě „Testu vhodnosti a přiměřenosti“, neboť její zaměstnankyně Ing. H. K. a vázaný zástupce Ing. J. M. nezjišťovali v dostatečném rozsahu odborné znalosti a zkušenosti těchto zákazníků v oblasti investic, jejich finanční zázemí a investiční cíle, ale buď přímo zákazníkovi nadiktovali konkrétní žádoucí znění odpovědí na výrazně převažující část otázek v investičním dotazníku, nebo odpovědi

zákazníka v zásadní části investičního dotazníku konkrétní radou rozhodnou měrou ovlivnili, *čímž porušila* povinnost investičního zprostředkovatele poskytovat investiční služby s odbornou péčí, konkrétně povinnost jednat kvalifikovaně, čestně a v nejlepším zájmů zákazníků [§ 32 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen „zákon o podnikání na kapitálovém trhu“ nebo „ZPKT)“];

(ii) nezjistila závady v postupu své zaměstnankyně Ing. H. K. a svého vázaného zástupce Ing. J. M. při jednání se zákazníky Ing. R. B. a Ing. V. N., ke kterým došlo během vyplňování jejich investičních dotazníků v podobě „Testu vhodnosti a přiměřenosti“ ve dnech 29. 6. 2009 (v případě zákazníka B.) a 20. 4. 2009 (v případě zákazníka N.), *čímž porušila* povinnost investičního zprostředkovatele k zajištění obezřetného poskytování investičních služeb vzhledem k povaze a rozsahu poskytovaných služeb zavést a udržovat pravidla vnitřní kontroly zahrnující průběžnou kontrolu dodržování povinností stanovených zákonem o podnikání na kapitálovém trhu [§ 32 odst. 4 písm. e) ZPKT] a povinnost zastoupeného, pro kterého má vázaný zástupce vykonávat nebo vykonává činnosti uvedené v § 32a odst. 1 ZPKT, zavést pravidla kontroly činnosti vázaných zástupců, která zajišťují řádný výkon činností vázaného zástupce, zejména dodržování pravidel jednání se zákazníky [§ 32c odst. 6 písm. b) ZPKT];

(iii) neposkytovala v době provádění státní kontroly, tj. ve dnech 2. 5. 2011 až 23. 5. 2011, svým zákazníkům I. K., L. Ž., Mgr. Z. R., Ing. P. Ch. a L. Š. prokazatelným způsobem údaje o investičních službách, které poskytuje, informace o investičních nástrojích, kterých se má investiční služba týkat, informace o možných rizicích, která mohou být spojena s požadovanou investiční službou nebo investičním nástrojem, a o možných zajištěních proti nim a informace o režimu ochrany majetku zákazníka, *čímž porušila* povinnost investičního zprostředkovatele vyplývající z § 15d odst. 1 písm. b) až d) a f) ve spojení s § 15e a § 32 odst. 3 ZPKT a §19 odst. 2 ve spojení s § 32 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 303/2010 Sb., o podrobnější úpravě některých pravidel při poskytování investičních služeb (dále jen „vyhláška č. 303/2010 Sb.“);

(iv) před poskytnutím investiční služby si nevyžádala a nezískala dne 7. 4. 2011 od zákazníka MUDr. P. L. a dne 8. 2. 2011 od zákazníka Ing. R. Z., kteří obchodovali prostřednictvím obchodníka s cennými papíry, společnosti CYRRUS, a.s., informace o době, po kterou hodlají tito zákazníci držet investiční nástroje, ani informace o jejich odborných znalostech investičních služeb, *čímž porušila* povinnost investičního zprostředkovatele při poskytování investiční služby uvedené v § 4 odst. 2 písm. d) a e) ZPKT získat od zákazníka nezbytné informace o jeho odborných znalostech v oblasti investic a informace o jeho investičních cílech [§ 15h odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 32 odst. 3 ZPKT a § 27 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. a) ve spojení s § 32 odst. 2 písm. b) bod 3. vyhlášky č. 303/2010 Sb.];

(v) od konce roku 2010 do provedení státní kontroly na místě, tj. do 2. 5. 2011, neinformovala zákazníky o výši odměny, která jí ve formě pobídky plynula za zprostředkování obchodu s investičními nástroji od obchodníků s cennými papíry CYRRUS, a.s. a EFEKTA CONSULTING, a.s., a přijímala tak nepřípustnou pobídku, *čímž porušila* zákaz uložený investičnímu zprostředkovateli přijmout pobídku, která může vést k porušení povinnosti jednat kvalifikovaně čestně a spravedlivě a v nejlepším zájmu zákazníků [§ 15 odst. 3 ve spojení s § 32 odst. 3 ZPKT a § 15 odst. 1 písm. b) bod 1. ve spojení s § 32 odst. 2 písm. a) vynášky č. 303/2010 Sb.];

(vi) v období od 7. 7. 2010 do 4. 3. 2011 při komunikaci prostřednictvím telefonních linek její

a) vázaní zástupci P. S., Mgr. A. T., a Ing. J. M., manipulovali zákazníky A. D., Ing. V. Ch., K. H. a Ing. R. F. při vyplňování investičních dotazníků, když je směřovali k žádoucím odpovědím nebo jim přímo jednotlivé odpovědi diktovali, a žalobkyně

pak vycházela z takto získaných informací od zákazníků, přestože věděla nebo vědět měla, že takové informace jsou zjevně neúplné a nepravdivé a

b) vázaní zástupci Ing. T. A. a Ing. M. J. odkazovali zákazníky V. K., p. V. a Ing. Z. D. na nenahrávané telefonní linky,

čímž porušila povinnost investičního zprostředkovatele poskytovat investiční služby s odbornou péčí, konkrétně povinnost jednat kvalifikovaně, čestně a v nejlepším zájmu zákazníků (§ 32 odst. 1 ZPKT);

(vii) měla nedostatky ve svém vnitřním kontrolním systému spočívající v tom, že:

a) její compliance E. S. porušila vnitřní předpis „Pravidla vnitřního provozu investičního zprostředkovatele“, část 11, písm. b), když v období od 1. 1. 2011 do 3. 5. 2011 nesledovala legislativní vývoj a změny v platné právní úpravě,

b) její compliance E S., jako osoba pověřená průběžnou kontrolou dodržování povinností investičního zprostředkovatele stanovených právními předpisy a vnitřními předpisy investičního zprostředkovatele, si nejméně v době probíhající státní kontroly na místě dne 3. 5. 2011, nebyla vědoma existence vnitřních předpisů, které upravují její činnost, konkrétně postupu při přijímání a změně vnitřních předpisů,

c) nejméně v období od 1. 2. 2011 do doby provedení kontroly na místě neupravila vnitřním předpisem oblast zjišťování a řízení střetu zájmů v celém rozsahu stanoveném v § 11 odstavec 1 vyhlášky č. 303/2010 Sb., když v tomto vnitřním předpise neupravila zjišťování a řízení střetu zájmů také u potenciálních zákazníků,

d) v období od 1. 2. 2011 do doby provedení kontroly na místě neupravila vnitřním předpisem pravidla vnitřní kontroly a

e) její compliance E. S. v období od 1. 1. 2011 do 2. 5. 2011 neprováděla žádný zápis o provedených týdenních kontrolách vázaných zástupců, a nezabezpečila tak možnost zpětného vysledování kontrolní činnosti (rekonstruovatelnost),

čímž porušila povinnost investičního zprostředkovatele k zajištění obezřetného poskytování investičních služeb vzhledem k povaze a rozsahu poskytovaných služeb zavést a udržovat postupy pro zjišťování a řízení střetu zájmů mezi investičním zprostředkovatelem (včetně jeho vedoucích osob, vázaných zástupců a zaměstnanců) a jeho zákazníky či potenciálními zákazníky nebo jeho zákazníky či potenciálními zákazníky navzájem a pravidla vnitřní kontroly zahrnující průběžnou kontrolu dodržování povinností stanovených právními předpisy a povinností plynoucích z vnitřních předpisů investičního zprostředkovatele [§ 32 odst. 4 písm. c) a e) ZPKT a § 9 odst. 1 a § 10 ve spojení s § 32 odst. 1 písm. c) a odst. 2 vyhlášky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry (dále jen „vyhláška č. 123/2007 Sb.“), a § 2 odst. 1 ve spojení s § 32 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 303/2010 Sb.];

(viii) nevedla v období od 1. 1. 2011 do 23. 5. 2011 evidenci přijatých a předaných pokynů týkajících se investičních nástrojů řádným způsobem a v rozsahu stanoveném právními předpisy, když:

a) nevyplňovala pole „Požadavek na zveřejnění limitního pokynu“ a „Nestandardní požadavek na provedení pokynu“,

b) vedla chybně záznamy o zrušení pokynů a pokyny zde duplikovala,

c) uvedla v poli „Přijetí pokynu – čas“ chybný čas přijetí pokynu a

d) nevyplňovala pole „Druh nástroje (ČNB)“,

čímž porušila povinnost investičního zprostředkovatele vést evidenci přijatých a předaných pokynů týkajících se investičních nástrojů (§ 32 odst. 5 ZPKT a § 3 vyhlášky č. 231/2009 Sb., o náležitostech a způsobu vedení deníku obchodníka s cennými papíry a náležitostech a způsobu vedení evidence investičního zprostředkovatele, ve spojení s přílohou č. 2 téže vyhlášky];

(ix) měla nedostatky vztahující se k informačnímu systému spočívající v tom, že:

a) minimálně v období od 1. 1. 2011 do zahájení kontroly na místě, tj. do 2. 5. 2011, neupravila vnitřním předpisem proces stanovení přístupových práv do svého informačního systému, včetně způsobu rozhodování o rozsahu přístupových práv jednotlivých zaměstnanců a rozhodování o jejich změnách,

b) neměla v době provedení státní kontroly, tj. ve dnech 2. 5. 2011 až 23. 5. 2011 v písemné formě vypracován žádný havarijní plán pro případ mimořádných situací, a neměla tak upraven postup ochrany svého informačního systému před poškozením a

c) neupravila v období od 1. 1. 2011 do zahájení kontroly na místě, tj. do 2. 5. 2011, vnitřním předpisem pravidla a postupy pro pořizování a uchovávání záznamů podle § 16 vyhlášky č. 303/2010 Sb., když nestanovila vnitřním předpisem osobu zabezpečující správu zařízení pro komunikaci podle § 16 písm. a) téže vyhlášky,

čímž porušila povinnost investičního zprostředkovatele k zajištění obezřetného poskytování investičních služeb vzhledem k povaze a rozsahu poskytovaných služeb zavést a udržovat organizační uspořádání s řádným, přehledným a uceleným vymezením činností a s nimi spojených působností a rozhodovacích pravomocí, kontrolní a bezpečnostní opatření při zpracování a evidenci informací a pravidla vnitřní kontroly zahrnující průběžnou kontrolu dodržování povinností stanovených právními předpisy a povinností plynoucích z vnitřních předpisů investičního zprostředkovatele [§ 32 odst. 4 písm. a), d) a e) ZPKT, § 9 odst. 1 a § 21 odst. 5 písm. a) a c) vyhlášky č. 123/2007 Sb. a § 2 odst. 1 ve spojení s § 32 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 303/2010 Sb.].

S ohledem na shora popsaná jednání dospěla žalovaná k závěru, že žalobkyně se dopustila spáchání vícero správních deliktů podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu, za což jí uložila pokutu ve výši 1.250.000 Kč, splatnou do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Ve výrokové části II. prvostupňového rozhodnutí pak žalovaná zastavila řízení ve vztahu k některým dalším skutkům a ve výrokové části III. tohoto rozhodnutí uložila žalobkyni povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení v paušální částce 1.000 Kč.

Proti přezkoumávanému rozhodnutí podala žalobkyně u městského soudu včasnou žalobu, v níž namítala, že pokuta v uložené výši má pro ni likvidační následky. Žalobkyně dále žalované vytýkala, že při úvahách o výši pokuty nezohlednila polehčující okolnosti, a rovněž porušila základní zásady správního řízení, a to zásadu legitimního očekávání a zásadu zákazu zneužití správního uvážení. V posledním žalobním bodě žalobkyně namítala nezákonnost rozhodnutí ve vztahu k jednotlivým správním deliktům, přičemž svou argumentaci rozvinula ke všem bodům výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí s výjimkou výroku (ix). Žalobkyně následně navrhla, aby městský soud obě správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil bankovní radě k dalšímu řízení, popřípadě aby uloženou pokutu snížil na 150.000 Kč.

Městský soud neshledal námitky žalobkyně opodstatněnými. V odůvodnění blíže uvedl, že pokutu, jež byla žalobkyni ve správním řízení uložena, nelze dle jeho názoru považovat za likvidační. V obou správních rozhodnutích byla zohledněna celá řada ukazatelů, jako vlastní

kapitál žalobkyně, její hospodářské výsledky za poslední dva roky, nerozdělený zisk, neuhrazené závazky, pohledávky nebo skutečné tržby. Všechny tyto údaje posuzovaly správní úřady nikoliv izolovaně, nýbrž ve vzájemných souvislostech, přičemž vzaly v úvahu např. i skutečnost, že investiční poradenství na kapitálovém trhu nebylo jediným předmětem činnosti žalobkyně. Zohlednily též případný výnos získaný z úhrady krátkodobých pohledávek. Městský soud dále poukázal na to, že pokles tržeb v roce 2012 nebránil žalobkyni ve vyplacení částky ve výši 400.000 Kč (o kterou byl na základě rozhodnutí valné hromady snížen její základní kapitál) společníkům. Stejně tak poukázal na skutečnost, že žalobkyně dobrovolně ukončila činnost v oblasti investičního zprostředkování. Vzhledem k uvedenému učinil městský soud dílčí závěr, že žalobkyně nikterak nepřispěla ke konsolidaci svých tvrzených nepříznivých majetkových poměrů, a proto pokutu, jež jí byla uložena, nelze dle jeho názoru hodnotit jako převažující faktor, který měl pro ni mít likvidační dopad. Z odůvodnění napadených rozhodnutí je navíc zřejmé, že pokud by hospodářská situace žalobkyně byla příznivější, byla by i s přihlédnutím ke všem polehčujícím okolnostem uložena pokuta vyšší.

V rámci hodnocení námitek souvisejících s likvidačním charakterem uložené pokuty provedl městský soud na návrh žalobkyně rovněž dokazování za účelem srovnání sankcí ukládaných žalovanou za obdobná porušení právních předpisů jako v posuzovaném případě. V této souvislosti pak dospěl k závěru, že žalovaná nevybočila z rámce svého obvyklého rozhodování, výše uložené pokuty není překvapivá a z mezí běžné rozhodovací praxe žalované se vymyká spíše rozhodnutí ve věci společnosti GRANT CAPITAL a.s. (na něž žalobkyně v řízení odkazovala). Zásada rovného přístupu k účastníkům správního řízení a zacházení s nimi přitom spočívá v tom, že účastníkům jsou poskytnuta a garantována shodná práva, je jim poskytnuto shodné posouzení týchž právních skutečností. Neznamená to však, že jde o zcela mechanické posuzování a matematické porovnávání dvou či více případů; naopak je potřebné hodnotit vždy konkrétní okolnosti, které jsou v každém posuzovaném případě individuální, a jsou proto i odrazem ukládání různých sankcí.

Městský soud pak připomněl, že otázka deliktní odpovědnosti konkrétní osoby je předmětem zcela samostatného správního řízení. Pro rozhodnutí o uložení pokuty žalobkyni tudíž není podstatné, k jakým závěrům dospěl orgán dozoru a dohledu ve správních řízeních vedených s konkrétními fyzickými osobami (osobami, se kterými žalobkyně obchodovala, či které jí byly podřízeny z titulu pracovního poměru nebo na základě smluv o zprostředkování). Městský soud odkázal dále na § 24b zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, dle něhož odpovědnost právnických osob za správní delikt je odpovědností objektivní, což znamená, že právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

Pokud jde o námitky týkající se nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí ve vztahu k jednotlivým správním deliktům, městský soud konstatoval, že smyslem soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí správního úřadu není polemika o souladnosti jednotlivých obecně závazných právních předpisů, ale posouzení zákonnosti a věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních bodů. Ke všem žalobou namítaným skutečnostem se přitom vyjádřila již žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí, a to zcela vyčerpávajícím způsobem. Městský soud neshledal její názory v rozporu se zásadami správního uvážení. Z odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí je naopak patrno, že správní orgány se konkrétním jednáním žalobkyně podrobně zabývaly, přičemž je vyhodnotily z pohledu zákonem stanovených podmínek. Odlišný názor žalobkyně na posouzení rozhodných skutkových a právních okolností nemůže být sám o sobě důvodem pro vyslovení závěru o nezákonnosti rozhodnutí. Obdobně pak není smyslem a účelem soudního přezkumu, aby soud v odůvodnění rozsudku znovu podrobně opakoval argumentaci správního orgánu k jednotlivým námitkám, které jsou stejné jako námitky uplatněné v rozkladu, čímž by fakticky kopíroval odůvodnění

přezkoumávaného rozhodnutí. Městský soud následně poznamenal, že z uvedených důvodů se omezil na posouzení předmětných námitek v určitém souhrnu s tím, že vypořádání jednotlivých námitek žalobkyně v přezkoumávaném rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů.

Při hodnocení námitek souvisejících se spácháním skutků uvedených v bodech (i) a (ii) výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí (srov. výše) zdůraznil městský soud význam investičního profilu zákazníků, jejž byla žalobkyně povinna zjišťovat jak podle právní úpravy platné do 30. 6. 2008, tak i podle právní úpravy nové. Nelze přitom akceptovat jakékoliv ovlivňování či instruování zákazníků při vyplňování investičních dotazníků ze strany investičního zprostředkovatele. Žalovaná dle názoru městského soudu řádně vyhodnotila jednotlivé svědecké výpovědi, jež byly v této souvislosti provedeny, a dospěla ke správnému závěru, že stěžovatelka (resp. její vázaní zástupci či investiční zprostředkovatelé druhé úrovně) ovlivňovala a instruovala své zákazníky při vyplňování investičních dotazníků, následkem čehož bylo umožněno iniciovat vysoce rizikové obchody.

Městský soud se následně vyjádřil k otázce možného střetu zájmů Uvedl, že systém provizí je u žalobkyně nastaven tak, že zaměstnanci obchodníka s cennými papíry, investiční zprostředkovatelé nebo jiné osoby profitují z objemu či počtu provedených obchodů, a v takovém případě se pak střetne zájem těchto osob na co nejvyšších provizích např. se zájmem zákazníků na méně agresivním způsobu obchodování. Pokud jde o kontrolu prováděnou žalobkyní, ztotožnil se městský soud s žalovanou, že tato byla neadekvátní způsobu zjišťování investičního profilu zákazníků a zjištěnému střetu zájmů. Tato kontrola byla pouze „formální“ a nedostatečně důsledná.

S odůvodněním napadených rozhodnutí se městský soud ztotožnil i v hodnocení námitek souvisejících se zpochybněním spáchání správního deliktu uvedeného v bodě (iv), tedy porušení povinnosti získat od zákazníka nezbytné informace o jeho znalostech v oblasti investic a o investičních cílech. Žalobkyně sice obecně namítá, že žalovaná se nevypořádala s jednotlivými důkazy, neuvádí však již, jaké konkrétní důkazy mají závěry žalované vyvracet.

Pokud jde o námitky proti výroku rozhodnutí týkajícího se nenahrávání komunikace se zákazníky (vi), městský soud uvedl, že ve výroku rozhodnutí o uložení pokuty je uvedeno zcela konkrétní období, za které je žalobkyni vytýkáno nenahrávání komunikace. Městský soud považoval v této souvislosti za podstatné a zcela dostatečně zjištěné, že žalobkyně se předmětného jednání dopustila. Porušení povinnosti jednat s odbornou péčí přitom žalovaná zjistila z celé řady skutečností a nikoliv pouze z toho, že žalobkyně umožnila zákazníkovi kontaktovat vázaného zástupce na soukromé telefonní lince. Obdobně je tomu i v případě argumentu, že žalovaná opomněla kontrolní zápisy předložené žalobkyní v rámci kontroly (vii); ohledně vnitřního kontrolního systému totiž žalovaná vytkla žalobkyni elementární nedostatky v činnosti vázaných zástupců (tzv. compliance) a ve vnitřní předpisové základně. Dle názoru městského soudu proto není zřejmé, jak má tato argumentace žalobkyně vyvracet závěry žalované například o absenci konkrétních zápisů o týdenních kontrolách vázaných zástupců nebo též o jiných dílčích pochybeních.

Žalobkyně nevedla řádně ani evidenci přijatých a předaných pokynů (viii), což vyplývá nejen z chybných záznamů o zrušení pokynů, ale i z nevyplněných polí evidence a z uvádění nesprávných časů přijetí pokynů. Žalobní argumentace žalobkyně související s učiněnými nápravnými opatřeními je dle názoru městského soudu spíše vysvětlením, nikoliv rozporováním zjištěných nedostatků; z těchto skutečností nicméně nelze vyvodit závěr, že k protiprávnímu jednání žalobkyně nedošlo. V oblasti informačního systému (ix) pak žalobkyně skutková zjištění

ani závěry žalované vůbec nerozporuje, její argumentaci tudíž soud nepovažoval za tvrzení, jež by mělo směřovat k liberaci žalobkyně.

S ohledem na popsané úvahy neshledal městský soud důvod pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí a žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“), zamítl. Městský soud nevyhověl ani návrhu žalobkyně na moderaci trestu ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť pokuta v uložené výši odpovídá dle jeho názoru protiprávnímu jednání žalobkyně.

II.
Obsah kasační stížnosti a navazujících vyjádření

II. A.
Kasační stížnost

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) dne 14. 7. 2015 kasační stížnost, v níž uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka předně trvá na svém stanovisku, že pokuta, která jí byla správními orgány uložena, je likvidační a v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i základními zásadami správního řízení, zejména zásadou legitimního očekávání a zásadou zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení ve smyslu § 2 odst. 2 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). V tomto ohledu odkázala na jiná řízení vedená před žalovanou, a to zejména řízení vedená se společnostmi CYRRUS a.s. a GRANT CAPITAL a.s. Stěžovatelka již v předcházejícím řízení upozorňovala na skutečnost, že využívala stejné investiční dotazníky jako společnost CYRRUS a.s., přičemž žalovaná se jmenovanou společností správní řízení ve věci podezření ze spáchání správního deliktu spočívajícího v porušení § 15h odst. 1 písm. a) a d) ZPKT nezahájila. Stěžovatelka proto legitimně očekávala, že pokud používá stejné dotazníky, správního deliktu se nedopustila. V souvislosti s jinými případy přitom nečinila jejich mechanické a matematické porovnávání (jak nesprávně dovodil městský soud), nýbrž pouze poukazovala na zjevnou a nedůvodnou rozdílnost rozhodování žalované ve skutkově podobných věcech.

Ačkoliv při stanovení výše pokuty byla žalovaná povinna vzít v úvahu aktuální majetkové poměry stěžovatelky, přihlédla toliko k rozvahám ke dni 31. 12. 2011 a 31. 12. 2012 a výkazům zisků a ztrát ke dni 31. 12. 2011 a 31. 12. 2012, aniž by z těchto dokumentů, jež byly navíc v době rozhodování více než půl roku (resp. 10 měsíců v případě rozhodování bankovní rady) staré, učinila bližší závěry. Stěžovatelka podotkla, že pokuta činila až 113 % jejího vlastního kapitálu (resp. 83 % při hodnocení majetkových poměrů ke dni 31. 12. 2012). Odůvodnění výše pokuty pomocí údajů o nerozděleném zisku a tržbách za prodej výrobků a služeb nemůže být dle jejího názoru relevantní, neboť výše nerozděleného zisku sama o sobě nesvědčí o hospodářské situaci a schopnosti hradit pokutu bez ohrožení vlastní existence. Žalovaná nezohlednila ani skutečnost, že pro zajištění dalšího chodu společnosti je nezbytná určitá výše provozního kapitálu; při stanovení výše pokuty naopak vyšla pouze z výše vlastního kapitálu (základní kapitál + nerozdělený zisk – minimální základní kapitál společnosti s ručením omezeným, tj. 1.507.000 – 200.000 = cca 1.250.000 Kč). Na trhu služeb investičního poradenství přitom v rozhodné době nastal významný pokles, na což stěžovatelka žalovanou opakovaně upozorňovala. Poukázala dále na skutečnost, že výše tržeb vypovídá pouze o jejích příjmech a nezahrnuje náklady vynaložené na dosažení těchto příjmů; nemůže tudíž reflektovat skutečnou kapacitu stěžovatelky uloženou pokutu hradit.

Městský soud dále dle názoru stěžovatelky pochybil, hodnotil-li k její tíži rozhodnutí o snížení základního kapitálu o částku 400.000 Kč z listopadu 2012. K tomuto rozhodnutí,

jež bylo reakcí na odchod společníka – J. K. v červenci 2012, došlo 1 rok a 10 měsíců po zahájení správního řízení a 8 měsíců před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Nebylo tedy motivováno snahou vyhnout se odpovědnosti za správní delikty. Stěžovatelka je přesvědčena, že na rozhodnutí o snížení základního kapitálu a vyplacení částky odpovídající tomuto snížení společníkům, měla plné právo. Informace o snížení základního kapitálu spolu s výzvou věřitelům byla přitom veřejně dostupná. Žalovaná se tak měla s touto informací seznámit a zohlednit ji v rámci majetkových poměrů stěžovatelky.

Nelze též přehlédnout, že výsledek hospodaření k 31. 12. 2012 činil po zdanění 95.000 Kč a oproti roku 2011 tak klesl o 93 %, což svědčí o tom, že stěžovatelka nebyla schopna v letech 2012 a 2013 generovat rozsáhlé zisky, z nichž by mohla uhradit pokutu, aniž by tím nebyla zmařena samotná podstata fungování její podnikatelské činnosti (pro posouzení platební schopnosti jsou stěžejní likvidní prostředky, které činily ke dni 31. 12. 2012 pouze 460.000 Kč). Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že likvidační povahu pokuty si přivodila svojí nečinností, neboť svou činnost investičního zprostředkovatele ukončila ke dni 4. 7. 2013, tedy před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Ačkoliv následně učinila některé kroky směřující k pokračování činnosti po změně podnikatelského zaměření, po marném podání rozkladu a návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě byla nucena ke dni 4. 3. 2014 vstoupit do likvidace. Stěžovatelka současně poukázala na některé případy, kdy žalovaná uložila za podobná pochybení mnohonásobně nižší sankce. Stěžovatelka proto byla v legitimním očekávání, že jí bude uložena pokuta srovnatelná s těmito případy.

Stěžovatelka kromě nezohlednění jejích aktuálních poměrů dále žalované vytýká, že při stanovení pokuty nezohlednila jako polehčující okolnosti opatření provedená k nápravě, a to jak před zahájením správního řízení, tak v jeho průběhu (navzdory tomu, že žalovaná tak ve své rozhodovací praxi běžně činí – stěžovatelka v této souvislosti opětovně odkázala na některé případy z minulosti). Konkrétně se jedná o následující opatření: (a) zpřísnění kontroly komunikace týkající se vyplňování investičního dotazníku, (b) vytvoření vlastního informačního materiálu, který byl distribuován všem zákazníkům a začleněn do standardní smluvní dokumentace, (c) zavedení dokumentu „Doplňující informace k investičnímu dotazníku Cyrrus a.s.“, jenž měl odstranit vytýkané nedostatky, (d) zaslání informace o výši pobídky stávajícím i novým zákazníkům, (e) učinění kontrolních a preventivních opatření spočívajících ve zpřísnění kontroly a v kontrolních hovorech se zákazníky a opatření směřujících k minimalizaci odkazování na nenahrávané telefonní linky, (f) uzavření pracovního poměru s Mgr. J. M., zkušeným compliance, za účelem posílení vnitřní kontroly, provedení revize vnitřních předpisů, doplnění úpravy zjišťování a řízení střetu zájmů potenciálních zákazníků do vnitřních předpisů a zintenzivnění četnosti zápisů o činnosti vnitřní kontroly, (g) přizpůsobení „evidence rušících pokynů“ výkladu žalované a (h) přijetí vnitřního pokynu č. 5/2011, který měl vytýkané nedostatky odstranit. Stejně tak nepřihlédla žalovaná k tomu, že se stěžovatelka dopustila porušení povinností poprvé a v mnoha případech pod vlivem okolností na ní nezávislých. Stěžovatelka odkázala v této souvislosti na § 41 písm. a) a j) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, jež se v posuzovaném případě uplatní z důvodu, že trestnost správních deliktů se řídí stejnými principy jako trestnost trestných činů. Žalovaná proto dle názoru stěžovatelky porušila zásady správního trestání.

Své další námitky směřuje stěžovatelka k otázce řádného zjištění skutkového stavu; má totiž za to, že závěr o neposkytování informací o investičních službách zákazníkům před poskytnutím služby nemá oporu ve spise. Součástí spisu o státní kontrole jsou zákaznické složky, z nichž plyne, že potřebné informace stěžovatelka poskytla formou všeobecných obchodních podmínek spolu se vzorovou smluvní dokumentací, jež zákazníkům zasílala prostřednictvím e-mailu (tedy nikoliv pouhým odkazem na tyto dokumenty, jak nesprávně dovodila žalovaná). Stejně tak ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatelka přijímala opatření

k nápravě až v průběhu správního řízení. Stěžovatelka pak v kasační stížnosti uvádí konkrétní příklady opatření, jež byla z její strany přijata ještě před zahájením správního řízení. Upozorňuje dále na vnitřní rozpornost některých závěrů žalované, absenci dokazování a arbitrárnost výkladu právních norem zvoleného žalovanou. Konkrétní příklady tvrzených pochybení uvádí stěžovatelka v kasační stížnosti taktéž.

V samotném závěru kasační stížnosti shledává stěžovatelka napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, když městský soud překopíroval dle jejího názoru vybrané pasáže z jiného rozhodnutí, které s předmětem projednávané věci zjevně nikterak nesouvisí. Stejně tak se městský soud opomenul vypořádat s některými žalobními námitkami. S ohledem na shora uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i přezkoumávané rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

II. B.
Vyjádření žalované

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 11. 8. 2015 setrvala na správnosti a zákonnosti svého rozhodnutí a současně se ztotožnila se závěry městského soudu. Napadený rozsudek sice vykazuje určité marginální chyby, které jsou však v jinak obsáhlém a správném odůvodnění zanedbatelné. Výši pokuty nelze dle jejího názoru považovat za likvidační, neboť byla významně snížena s ohledem na majetkovou situaci stěžovatelky; pokud by její hospodářská situace byla příznivější, i s přihlédnutím ke všem polehčujícím okolnostem by pokuta byla vyšší. Co se týče otázky nezahájení správního řízení se společností CYRRUS a.s., tato skutečnost v žádném případě nezbavuje stěžovatelku odpovědnosti za její vlastní protiprávní jednání.

Žalovaná má dále za to, že skutečnost, že stěžovatelka zasílala zákazníkům všeobecné obchodní podmínky obchodníka s cennými papíry před uzavřením smlouvy, nebylo potřebné ve správním řízení prokazovat. Tuto formu poskytování zákonem stanovených informací totiž neshledala dostatečnou. V podrobnostech pak žalovaná odkázala na odůvodnění prvostupňového a přezkoumávaného rozhodnutí, jakož i napadeného rozsudku městského soudu, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II. C.
Replika stěžovatelky

V replice k vyjádření žalované ze dne 9. 12. 2015 vyjádřila stěžovatelka pochybnost, zda přihlédnutí k majetkovým poměrům stěžovatelky lze vnímat za významné, když tato skutečnost se projevila toliko v tom, že žalovaná snížila výši pokuty z 2.500.000 Kč (po jejím předcházejícím snížení s ohledem na jiné skutečnosti) na konečných 1.250.000 Kč. Stěžovatelka poté opětovně zdůraznila význam polehčujících okolností a jejich vliv na výši sankce. Nedomáhá se přitom uložení absolutně stejné sankce, jako byla uložena v obdobných případech, nýbrž řádově srovnatelné výše sankce. Tyto obdobné případy pak dle názoru stěžovatelky dokazují porušení zásady obsažené v § 2 odst. 4 správního řádu. Žalovaná se navíc polehčujícími okolnostmi a nápravnými opatřeními přijatými stěžovatelkou ve svém rozhodování nezabývala, což lze dle stěžovatelky vnímat jako porušení § 50 správního řádu. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, stěžovatelka zdůraznila, že v kasační stížnosti poukazovala na podstatná pochybení týkající se skutkového stavu. Stěžovatelka proto setrvala na svém procesním stanovisku.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odsts. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 věta první s. ř. s.), je přípustná (§ 102 věta druhá a § 104 s. ř. s.) a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Při přezkoumání napadeného rozsudku postupoval zdejší soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s., dle něhož je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)], nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Kasační stížnost je důvodná.

III. A.
Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

Nejvyšší správní soud se zabýval nejdříve kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tzn. nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Na tomto místě je vhodné připomenout, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že rozsudek krajského soudu lze považovat za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud z něj nelze jednoznačně seznat, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán, resp. jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, či pokud je jeho výrok vnitřně rozporný nebo z něj nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Pokud jde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí, tato musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Takovými vadami mohou být zejména případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 40/2011 – 51).

Stejně tak je nutno zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno tzv. dispoziční zásadou. Jejím konkrétním projevem je i ustanovení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s., dle něhož *„*[s]*oud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.“* Nevypořádání všech skutkových či právních žalobních bodů proto způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí krajského soudu.

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti namítá, že napadený rozsudek je na mnoha místech nesrozumitelný, přičemž má za to, že vybrané pasáže odůvodnění související s vypořádáním posledního žalobního bodu (tzn. nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí ve vztahu k jednotlivým správním deliktům) byly patrně překopírovány z jiného rozhodnutí, neboť dle jejího názoru s projednávanou věcí nikterak nesouvisí. Stejně tak stěžovatelka namítá nedostatek důvodů rozhodnutí ve vztahu k vybraným žalobním námitkám.

Po posouzení předmětné kasační námitky nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že odůvodnění napadeného rozsudku v části, v níž se městský soud zabýval posledním žalobním bodem, skutečně vykazuje zásadní nedostatky.

Se stěžovatelkou lze předně souhlasit potud, že v části odůvodnění, v níž se městský soud vypořádává s otázkou správnosti a zákonnosti výroků (i) a (ii) výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí (tzn. manipulování některých zákazníků při vyplňování investičních dotazníků a porušení pravidel vnitřní kontroly – viz str. 15 posl. odst. až str. 17 odst. 2 napadeného rozsudku) se vyskytuje poměrně mnoho nesrovnalostí, jež mohou vzbuzovat důvodné pochybnosti, zda skutečně nebyly překopírovány z jiného rozhodnutí. Namátkou lze poukázat např. na stěžovatelkou uváděné pasáže, v nichž se soud vyjadřuje ke změně právní úpravy, formálnosti prováděné kontroly, investičním zprostředkovatelům II. úrovně, či též na předcházející odkaz na zákon o ochraně spotřebitele, který v projednávané věci nebyl aplikován.

Stěžovatelka přitom ve vztahu ke skutku uvedenému ve výroku (i) výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí uplatnila celou řadu námitek, s nimiž se městský soud vůbec nezabýval. Stěžovatelka konkrétně namítala, že: v případě manipulování Ing. R. B. při vyplňování investičního dotazníku nakonec tento dotazník nebyl při poskytování investičních služeb vůbec použit; obdobné skutečnosti vyplynuvší ze svědeckých výpovědí byly v případě zákazníka Ing. V. N. hodnoceny jinak než v případě zákazníků Ing. S. a F. a MUDr. M. Ch.; dále stěžovatelka zpochybňovala samotnou svědeckou výpověď zákazníka N. s poukázáním na nekonzistenci jeho odpovědí a žalované rovněž vytýkala, že při konfrontaci se zákazníkem N. nepoužívala při ověřování pravdivosti zákazníkem uvedených znalostí test, který vyplnil na počátku smluvního vztahu, nýbrž test, který vyplnil až poté, co již se stěžovatelkou realizoval několik obchodů, a to i navzdory skutečnosti, že otázky vyslýchajícího na zkušenosti a znalosti zákazníka směřovaly do období předcházející vzniku smluvního vztahu.

S ohledem na shora uvedené námitky zpochybňovala stěžovatelka též skutek popsaný ve výroku (ii) – jelikož dle jejího názoru nedošlo k manipulaci zákazníků, nemohly logicky nastat ani nedostatky v kontrolní činnosti stěžovatelky. K tomu dále uvedla, že sice uznává pochybení své zaměstnankyně K. při komunikaci se zákazníkem B., avšak současně má za to, že tato jednotlivá událost nemůže opodstatňovat závěr o nezavedení adekvátních pravidel vnitřní kontroly. Poukazovala přitom na skutečnost, že dozor, který by případně obdobné pochybení odhalil, není zcela možný, neboť by buďto musel probíhat v reálném čase, anebo by znamenal kontrolování veškeré komunikace se zákazníky *ex post*, což představuje stejnou materiální, personální a časovou náročnost. V této souvislosti namítala stěžovatelka též vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost rozhodnutí, když žalovaná na jedné straně konstatovala zásadní nefunkčnost vnitřního kontrolního systému činnosti vázaných zástupců, zatímco v jiné části rozhodnutí stěžovatelce vytkla spíše jen nedostatečné písemné podchycení kontroly. Se žádnou z těchto námitek se městský soud ve svém odůvodnění nezabýval.

Pokud jde o námitky související s porušením povinnosti získat od zákazníka nezbytné informace o jeho odborných znalostech v oblasti investic a o jeho investičních cílech [výrok (iv)], městský soud konstatoval, že stěžovatelka žalované toliko vytýká, že se řádně nevypořádala s důkazy, nicméně již žádné konkrétní důkazy neoznačuje. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka tyto důkazy označila a současně zcela konkrétně uvedla, jak mají závěry žalované v této části vyvrátit. Konkrétně se jedná o nahrávku na datovém nosiči z kontroly ze dne 2. 5. 2011 a dotazník společnosti EFEKTA CONSULTING, a.s., resp. též dotazník společnosti CYRRUS, a.s. V dokumentu „Příloha žaloby k bodu III. písm. D.: Nezákonnost rozhodnutí ve vztahu k jednotlivým správním deliktům“ pak stěžovatelka popisuje, na základě kterých odpovědí obdržených od svých zákazníků měla předmětné zákonné povinnosti dostát. To platí

jak pro zákazníka Z., tak i pro zákazníka L.. Stěžovatelka navíc zpochybňovala závěr žalované, dle něhož u zákazníka Z. nebylo možno zohlednit vlastní získávání informací stěžovatelky, protože jmenovaný zákazník v minulosti neobchodoval prostřednictvím vlastního účtu a v předchozím období nevyplnil investiční dotazník. Poukazovala též na skutečnost, že u jiných zákazníků hodnotila žalovaná splnění předmětné povinnosti rozdílným způsobem. V případě zákazníka L. následně namítala, že žalovaná učinila nesprávný výklad slovního spojení „doba, po kterou hodlá zákazník investiční nástroje držet".

Městský soud nehodnotil vůbec ani námitky týkající se porušení tzv. informační povinnosti investičního zprostředkovatele [výrok (iii)]. Zdejší soud přitom musí v této souvislosti konstatovat, že posouzení těchto námitek může být v projednávané věci navíc poměrně zásadní. Stěžovatelka totiž trvá na tom, že svou informační povinnost řádně splnila prostřednictvím materiálů třetích osob – obchodníků s cennými papíry. Žalované rovněž vytýká, že rozhodla na základě skutkového stavu, který je v rozporu se skutečností (viz str. 8 žaloby; srov. též zejména vyjádření stěžovatelky ke zjištěným skutečnostem ze dne 10. 4. 2012 a dokumenty označené v tomto vyjádření jako důkazy). Stěžovatelka pak na tyto námitky navazuje i ve své kasační stížnosti, když uvádí, že některým klientům zasílala prostřednictvím e-mailu návrh smluvní dokumentace včetně všeobecných obchodních podmínek obchodníka s cennými papíry, v nichž byly zákonem požadované informace obsaženy (což ostatně tvrdila již v průběhu správního řízení).

Nejvyšší správní soud považuje za potřebné na tomto místě poznamenat, že základním smyslem a účelem povinnosti investičního zprostředkovatele informovat zákazníka o konkrétních údajích a skutečnostech (blíže viz § 15d odst. 1 ve spojení s § 32 odst. 3 ZPKT, resp. též § 19 odst. 1 vyhlášky č. 303/2010 Sb.) je poskytnout zákazníkovi základní přehled o poskytovaných investičních službách, jakož i o rizicích s nimi spojenými, a částečně mu tak napomoct učinit příslušné investiční rozhodnutí. Tomuto závěru ostatně nasvědčuje podpůrně též dikce ustanovení § 19 odst. 2 vyhlášky č. 303/2010 Sb. (*„Informace podle odstavce 1 poskytuje obchodník s cennými papíry přiměřeně povaze a vlastnostem investičního nástroje a zařazení a znalostem zákazníka a v takovém rozsahu, aby zákazníkovi umožnil učinit podložené investiční rozhodnutí."*) a § 24 odst. 2 téže vyhlášky (*„Informace podle § 15d odst. 1 písm. a) až f) zákona a podle § 17 odst. 6, § 19 odst. 1 a § 20 poskytne obchodník s cennými papíry neprofesionálnímu zákazníkovi v dostatečném časovém předstihu před poskytnutím investiční služby."*).

Nemusí být přitom *a priori* vyloučeno, aby k naplnění uvedeného účelu sloužil například i dokument vytvořený přímo obchodníkem s cennými papíry, jenž je ostatně i „koncovým" subjektem, který pokyny zákazníka směřující k obchodování s investičními nástroji provádí (to však za předpokladu, že investiční zprostředkovatel tento dokument svému zákazníkovi sám aktivně předá ve formě předpokládané § 15e ZPKT). Městský soud by měl proto v této souvislosti též zvážit, zda za situace, kdy stěžovatelka namítala, že obsahem předmětných obchodních podmínek zasílaných klientům prostřednictvím e-mailu, jsou informace, které byla povinna předat svým zákazníkům na základě § 15d ZPKT a příslušné prováděcí vyhlášky, nebylo namístě podstatné části těchto dokumentů hodnotit a vypořádat se s otázkou, zda je jejich obsah pro splnění informační povinnosti stěžovatelky dostatečný [resp. též s otázkou zákonem předepsané formy předání těchto informací, a to zejména, zda jednotliví zákazníci se zasíláním informací prostřednictvím e-mailu souhlasili – viz § 15e písm. b) bod 2. ZPKT].

Co se týče námitek týkajících se výroků (vi) až (viii) výrokové část I. prvostupňového rozhodnutí, městský soud pouze bez dalšího přejímá názor žalované vyslovený v jejím vyjádření k žalobě, konkrétní námitky stěžovatelky pak opětovně opomíjí. Stěžovatelka přitom ve vztahu ke skutku uvedenému ve výroku (vi) namítala, že v některých případech měla o zákaznících řadu informací (z předobchodního styku, z investičních dotazníku vyplněných pro jinou společnost,

resp. též z předcházející obchodní spolupráce), a mohla tak některé odpovědi předjímat. Poukázala dále na to, že v případě zákazníka D. vázaný zástupce odmítl výzvu klienta, aby mu diktoval odpovědi. Jmenovaný zákazník navíc nebyl novým klientem, nýbrž klientem, který si převáděl své portfolio od jiné společnosti; vázaný zástupce proto podle stěžovatelky v rozhovoru toliko rekapituloval některé informace o klientovi, upřesňoval určité termíny v dotazníku a vysvětloval, co je slučitelné s jeho portfoliem a co s ním naopak slučitelné není. Stejně tak poukazovala stěžovatelka na to, že žalovaná hodnotila odlišně obdobné okolnosti, nastalé u jiného zákazníka, a rovněž na rozpor závěrů žalované týkajících se skutku ad (vi) se závěry týkajícími se skutku ad (iv), u něhož žalovaná dovodila, že stěžovatelka měla o zákazníkovi D. dostatečné informace na základě předchozího obchodního vztahu. Obdobné námitky uplatnila stěžovatelka též ve vztahu k zákazníkům Ch. a F..

V případě pana H. pak stěžovatelka namítala, že jmenovaný zákazník nikdy nezačal obchodovat, ani mu nebyla poskytnuta investiční služba, a stěžovatelka proto nemohla spáchat skutek, kladený jí za vinu. Stěžovatelka následně nesouhlasila ani s názorem, že se dopustila správního deliktu pouhým odkázáním zákazníků na nenahrávanou telefonní linku; má naopak za to, že ke spáchání předmětného správního deliktu by muselo dojít až faktickým zasažením chráněného zájmu, k čemuž však nedošlo. Vyjádřila současně přesvědčení, že v některých odůvodněných případech může být znalost telefonického kontaktu na nenahrávanou linku též v zájmu zákazníka. V této souvislosti odkázala např. na zápis o mimořádných událostech, jenž si v průběhu státní kontroly vyžádala žalovaná a jenž zaznamenává situaci, kdy zákazník MUDr. A. L. byl v době výpadku nahrávané linky informován o výsledcích obchodu z nenahrávaného telefonu. Jelikož žalovaná nezahájila se stěžovatelkou řízení rovněž kvůli této události, usuzuje stěžovatelka, že mohou nastat i okolnosti, kdy informování zákazníka, byť z nenahrávané linky, má přednost před povinností investičního zprostředkovatele nahrát komunikaci se zákazníkem. Dle názoru stěžovatelky nelze ani vyloučit, že by komunikace mezi jejími pracovníky a zákazníky byla jiného charakteru (osobního či pracovního); v tomto ohledu pak odkázala na § 16 vyhlášky č. 303/2010 Sb., dle něhož povinnost uchovávat záznamy vzniká v souvislosti s poskytováním investičních služeb.

S žádnou z uvedených námitek se přitom městský soud nezabýval a v odůvodnění napadeného rozsudku pouze konstatoval, že *„porušení povinnosti jednat s odbornou péčí zjistil žalovaný z řady skutečností a nikoli pouze z toho, že žalobce umožnil zákazníkovi kontaktovat vázaného zástupce na soukromé telefonní lince."* Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že za situace, kdy stěžovatelka rozporuje, že by se konkrétním jednáním popsaným ve výroku (vi) výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí dopustila porušení povinnosti investičního zprostředkovatele poskytovat investiční služby s odbornou péčí, nelze v žádném případě rezignovat na posouzení jejích námitek s tím, že porušení předmětné povinnosti zjistila žalovaná z řady jiných skutečností.

Shora uvedené platí stejně tak pro hodnocení stěžovatelčiných námitek týkajících se jednání popsaného ve výroku (vii). Městský soud v této souvislosti toliko poznamenal, že „[p]*okud jde o vnitřní kontrolní systém, žalovaný vytkl žalobci elementární nedostatky v činnosti vázaných zástupců (tzv. compliance) a ve vnitřní předpisové základně. Není zřejmé, jak žalobní argumentace v čtvrtém bodě žaloby má vyvracet závěry žalovaného například o absenci konkrétních zápisů o týdenních kontrolách vázaných zástupců, ale i o jiných dílčích pochybeních."* Stěžovatelka nicméně žalované vytýkala, že při svém posuzování opomněla kontrolní zápisy, které si vyžádala v rámci kontroly na místě dne 2. 5. 2011. Z toho vyplývá, že stěžovatelka namítala nesprávnost konkrétního závěru žalované, obsaženého ve výroku (vii) písm. e) výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí, a městský soud se tudíž měl s takto vymezenou žalobní námitkou vypořádat.

Městský soud se konečně nezabýval řádně ani námitkou, že stěžovatelka nemohla mít nedostatky ve svém evidenčním systému, když fakticky – obsahově – zachycovala veškeré

pokyny včetně rušících, avšak tyto pouze evidovala jako pokyny nové. Stěžovatelka tak nesouhlasila s výkladem obsahu tzv. evidenční povinnosti investičního zprostředkovatele učiněného žalovanou; městský soud přitom v této souvislosti toliko podotkl, že *„*[ž]*alobce nevedl řádně evidenci přijatých a předaných pokynů, což vyplývá nejenom z chybných záznamů o zrušení pokynů, ale i z nevyplněných polí evidence a z uvádění nesprávných časů přijetí pokynů.“*

S ohledem na shora popsané úvahy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je v předmětné části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Jelikož stěžovatelka uplatnila v řízení před městským soudem zcela konkrétní námitky, kterými zpochybňovala jednak správnost skutkových zjištění a následně též některá právní hodnocení žalované, bylo povinností městského soudu takto vymezenými námitkami se řádně zabývat, a nikoliv omezit se na pouhý obecný a souhrnný přezkum napadených správních rozhodnutí. V podrobnostech k jednotlivým námitkám pak Nejvyšší správní soud odkazuje na příslušnou část žaloby a přílohu žaloby k bodu III. písmeno D.).

III. B.
Likvidační pokuta

Zdejší soud si je vědom skutečnosti, že v dalším průběhu řízení před městským soudem může po řádném vypořádání žalobních námitek zpochybňujících jednotlivé výroky o vině nastat i situace, že přezkoumávané rozhodnutí bude zrušeno (což však nyní nelze předjímat). Bylo-li by tomu tak, jakékoliv úvahy o výši uložené pokuty by se staly nadbytečnými, protože v případném navazujícím správním řízení by mohlo dojít k uložení sankce v odlišné výši. Jinými slovy, přezkoumání výroku o trestu je v každém jednotlivém případě vždy až sekundární, neboť je vázáno na předcházející zjištění, že vina delikventa byla v řízení řádně prokázána. Navzdory tomu, že v projednávané věci není doposud postaveno najisto, zda všechny skutky kladené stěžovatelce za vinu, byly skutečně spáchány (resp. zda tyto skutky naplňují skutkovou podstatu předmětných správních deliktů), přistoupil Nejvyšší správní soud též k posouzení námitek stěžovatelky souvisejících s likvidačním charakterem uložené pokuty a nezohledněním všech polehčujících okolností. Učinil tak zejména v zájmu naplnění principu rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť městskému soudu tím může poskytnout reakci na zbytek argumentace jeho rozhodnutí, která již přezkumu způsobilá je; pokud by i případně došlo ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, vyslovený názor zdejšího soud by pak mohl sloužit rovněž žalované jako určité „obecné vodítko“ při jejím dalším rozhodování.

Nejvyšší správní soud úvodem této části podotýká, že v projednávané věci vycházely správní orgány při posuzování možných likvidačních účinků pokuty z údajů zjištěných zejména z rozvahy a výkazu zisku a ztráty ke dni 31. 12. 2012. Z těchto dokumentů je patrné, že výsledek hospodaření stěžovatelky činil za dané účetní období před zdaněním pouze 122.000 Kč, což představovalo poměrně výrazný propad ve srovnání s předcházejícím účetním obdobím. Zdejší soud nicméně již v minulosti dovodil, že ani záporný výsledek hospodaření není překážkou pro uložení pokuty a nemusí bez dalšího znamenat, že uložená pokuta je likvidační. Při hodnocení osobních a majetkových poměrů delikventa je třeba zohlednit jeho celkovou situaci (tzn. celkový příjem a hmotný majetek – viz výše citovaný rozsudek ze dne 18. 6. 2015, č. j. 4 As 53/2015 – 26).

Z příslušných účetních výkazů pak současně vyplývá, že stěžovatelka disponovala oběžnými aktivy ve výši 1.448.000 Kč (součet krátkodobého finančního majetku a krátkodobých pohledávek). Po zohlednění jejích krátkodobých závazků ve výši 115.000 Kč tak lze konstatovat, že stěžovatelka disponovala oběžnými aktivy v celkové výši 1.333.000 Kč, tedy prostředky převyšujícími výši uložené pokuty. Nezanedbatelnou část aktiv stěžovatelky představoval též její dlouhodobý hmotný majetek v hodnotě 370.000 Kč, tvořený zcela výhradně

samostatnými movitými věcmi a soubory movitých věcí. Proto i v případě, že by se stěžovatelce nepodařilo obdržet z jejích krátkodobých pohledávek výnos ve skutečné hodnotě (což lze předpokládat jen stěží, jelikož minimálně pohledávky vzniklé z obchodních vztahů při vykonávání činnosti investičního zprostředkovatele lze dle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za dostatečně bonitní), stěžovatelka by měla případně možnost pokrýt odpovídající část pokuty výnosem z prodeje části svého hmotného majetku.

Namítá-li stěžovatelka, že pro posouzení platební schopnosti je stěžejní toliko krátkodobý finanční majetek (v kasační stížnosti totiž uvádí, že stěžejní likvidní prostředky činily ke dni 31. 12. 2012 částku ve výši 460.000 Kč, což je právě částka, která odpovídá stěžovatelčinu krátkodobému finančnímu majetku), Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kdyby tomu tak bylo, majetkové poměry stěžovatelky by ani v takovém případě nenasvědčovaly obavě, že by pokuta v uložené výši měla pro ni mít likvidační následky. Dle ekonomické teorie (viz např. LANDA, M. *Finanční plánování a likvidita*. Computer Press, a. s., 2007. s. 27) je totiž finanční majetek sám o sobě ukazatelem důležitým pro určení tzv. pohotové likvidity (likvidity I. stupně; některými autory označované též jako okamžité likvidity – srov. SEDLÁČEK, J. *Finanční analýza podniku*. Computer Press, a. s. 2011, s. 67), neboli schopnosti zaplatit své krátkodobé závazky „ihned".

Ukazatel pohotové likvidity jako poměr finančního majetku ke krátkodobým závazkům vyjadřuje, kolik Kč likvidního majetku (ve stěžovatelčině případě peněžních prostředků na bankovních účtech a v hotovosti) připadá na 1 Kč krátkodobých závazků (literatura mluví v tomto ohledu zejména o závazcích splatných do jednoho měsíce, což odpovídá též splatnosti uložené pokuty – do 30 dnů od právní moci rozhodnutí). Likvidita, tedy platební schopnost, je však zajištěna při hodnotě ukazatele alespoň 0,2 (viz LANDA, resp. SEDLÁČEK, *op. cit.*). Na základě údajů zjištěných z příslušných účetních dokumentů by i při započítání uložené pokuty činil u stěžovatelky ukazatel pohotové likvidity po zaokrouhlení 0,337 [460.000/(115.000 + 1.250.000) – blíže viz rozvaha na č. l. 372 a násl. správního spisu], a to za předpokladu, že krátkodobé závazky stěžovatelky ve výši 115.000 Kč, zahrnuté v rozvaze, byly rovněž splatné do jednoho měsíce; v opačném případě by hodnota ukazatele byla dokonce ještě vyšší. Lze tedy konstatovat, že pouhá skutečnost, že stěžovatelka v době vydání prvostupňového rozhodnutí nedisponovala finančním majetkem ve výši uložené pokuty, v žádném případě neodůvodňuje závěr, že by jí tato pokuta měla přivodit platební neschopnost, či pro ni být jiným způsobem likvidační.

Pokud jde o námitku, že při rozhodování o výši sankce vycházela žalovaná ze starých podkladů, Nejvyšší správní soud podotýká, že za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v červenci 2013, nepovažuje účetní výkazy platné ke dni 31. 12. 2012 za neaktuální (srov. v této souvislosti např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 – 52, v němž byly soudem akceptovány obdobné podklady).

Nutno v této souvislosti též zdůraznit, že tvrzení stěžovatelky týkající se zhoršení, resp. změny jejích poměrů (viz vyjádření k podkladům správního řízení na č. l. 369, v němž jednatelka stěžovatelky uvedla: *„Ve společnosti LUTHERUS s.r.o. je nyní zcela odlišná situace. Změnila se vlastnická struktura. Zůstala jsem jediným jednatelem, společnost nemá nyní žádné zaměstnance ani vázané zástupce, ukončila smlouvy se všemi obchodníky s cennými papíry a fakticky momentálně ani nevykonává žádnou činnost* […]"), jakož i skutečnost, že stěžovatelka se rozhodla vyplatit společníkům částku, o kterou byl snížen její základní kapitál (ačkoliv zdejší soud nepopírá, že na to měla právo), či dobrovolně ukončit činnost investičního zprostředkovatele ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí (viz rozhodnutí o zrušení registrace stěžovatelky jakožto investičního zprostředkovatele na č. l. 378 správního spisu), dle názoru zdejšího soudu nasvědčuje spíše tomu (jak ostatně správně podotkl již městský soud), že uloženou

pokutu nelze hodnotit jako převažující faktor, který by jí měl likvidační důsledky způsobit. Judikatura přitom akcentuje právě likvidační charakter pokuty sám o sobě (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS). Proto pokud se pachatel dostane do závažných finančních problémů ještě před uložením pokuty v důsledku jiných okolností (ať již zaviněných nebo nezaviněných), důsledkem takové okolnosti nemůže být automatická imunita vůči sankcím ukládaným v oblasti veřejného práva. Opačný závěr by totiž zcela popřel účel trestu a narušil efektivitu prosazování práva (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351).

Stěžovatelka dále odkázala na některé případy, v nichž dle jejího názoru žalovaná uložila za podobná pochybení o poznání nižší sankce. Konkrétně se jedná o rozhodnutí žalované ve věci společnosti BrokerTrade s.r.o. (sankce ve výši 50.000 Kč), společnosti OVB Allfinanz, a.s. (pokuta ve výši 2.000.000 Kč s poukazem na skutečnost, že vlastní kapitál této společnosti byl ve srovnání s vlastním kapitálem stěžovatelky mnohonásobně vyšší), společnosti AWD Česká republika s.r.o. (pokuta ve výši 750.000 Kč s opětovným poukázáním na vyšší kapitál této společnosti), a společnosti GRANT CAPITAL a.s. (pokuta ve výši 300.000 Kč). Stěžovatelka má za to, že vzhledem k této tvrzené nejednotnosti rozhodovací praxe žalované byla v správním řízení porušena zásada legitimního očekávání.

Zde je vhodné podotknout, že za správní praxi zakládající legitimní očekávání lze považovat toliko ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (popřípadě i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Při posuzování přiměřenosti výše uložené pokuty přitom srovnání s jinými pokutami uloženými ve více či méně srovnatelných věcech hraje důležitou roli, a nelze na něj proto zcela rezignovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013 – 33).

Nejvyšší správní soud má však za to, že městský soud výše uvedenému požadavku dostál, když na jednáních konaných dne 27. 11. 2014 a dne 11. 6. 2015 provedl stěžovatelkou navržené důkazy (rozhodnutí žalované a výtahy z rozhodnutí žalované v jiných věcech), jež měly sloužit ke srovnání výše pokut ukládaných žalovanou v obdobných případech (viz záznam z jednání konaného dne 27. 11. 2014, nacházející se na nosiči dat v obálce na č. l. 114 soudního spisu, v čase od 25:19, a rovněž str. 10 a 11 napadeného rozsudku). Při hodnocení těchto důkazů pak městský soud dospěl k závěrům, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. V případě společnosti AWD Česká republika s.r.o., sice byla uložena pokuta ve výši 750.000 Kč, nutno však současně poznamenat, že pachatelka byla stíhána za spáchání částečně odlišných deliktů; v případě společnosti OVB Allfinanz, a.s. pak uložená pokuta byla dokonce vyšší než v případě posuzovaném. Ačkoliv městský soud se výslovně nevyjádřil k rozhodnutí ve věci společnosti BrokerTrade s.r.o., i z tvrzení samotné stěžovatelky je zřejmé, že tato společnost byla rovněž stíhána za spáchání částečně odlišných deliktů (viz příloha žaloby k bodu III. písmeno D.).

Pokud jde o rozhodnutí ve věci společnosti GRANT CAPITAL a.s., zdejší soud konstatuje, že uložení pokuty ve výši „pouhých“ 300.000 Kč bylo v podstatě taktéž reakcí na konkrétní okolnosti případu. Namítá-li stěžovatelka, že žalovaná v předmětné věci přihlédla též k tzv. výhledovým majetkovým poměrům účastníka řízení, nutno doplnit, že samotný odkaz na jediný případ nemůže v žádném případě stěžovatelce založit legitimní očekávání (viz přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 – 52). Co se týče druhého rozhodnutí, na které stěžovatelka v této souvislosti odkazuje, a sice rozhodnutí ve věci společnosti CYRRUS, a.s., je z něj naopak patrno, že žalovaná vycházela z poměrů zjištěných z řádných účetních výkazů (viz str. 53, bod 202 rozhodnutí,

založeno na č. l. 120 a násl. soudního spisu). Stejně tak je třeba poukázat na skutečnost, že žalovaná ve věci společnosti GRANT CAPITAL a.s., přihlédla k výhledovým majetkovým poměrům za situace, kdy majetkové poměry zjištěné z řádných účetních výkazů by v podstatě znemožňovaly uložení alespoň minimálně spravedlivé pokuty, čímž by byl současně zcela zmařen účel trestu (neboť výsledek hospodaření jmenované společnosti činil za poslední účetní období – 2.940.000 Kč a společnost disponovala vlastním kapitálem toliko ve výši 40.000 Kč).

Srovnává-li stěžovatelka poměry výší uložených pokut k výším vlastních kapitálů pachatelů, Nejvyšší správní soud dodává, že zjištění odlišností u tohoto údaje v jednotlivých případech nepředstavuje dle jeho názoru nejednotnost správní praxe, jež by byla porušením zásady legitimního očekávání. Jelikož zákon o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění rozhodném pro posuzovaný případ, s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítal (viz § 192 odst. 2 ZPKT), bylo plně v souladu s judikaturou rozšířeného senátu zdejšího soudu, pokud žalovaná ve svých rozhodnutích zohledňovala majetkové poměry pachatele až v samém závěru svých úvah o výši sankce, a to pouze hrozila-li pachateli natolik vysoká pokuta, že by pro něj mohla mít likvidační charakter (srov. usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133). Z tohoto důvodu mohlo dojít k tomu, že poměr výše uložené pokuty a výše vlastního kapitálu delikventa se v jednotlivých případech lišil.

S ohledem na shora popsané úvahy Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než uzavřít, že pokuta uložená stěžovatelce při skutkovém stavu, jenž se doposud považoval za prokázaný, nebyla způsobilá přivodit jí sama o sobě platební neschopnost, či jiné důsledky, které by pro ni mohly být likvidační. Stejně tak nutno konstatovat, že správními rozhodnutími nebyla porušena ani zásada legitimního očekávání.

III. C.
Nezohlednění polehčujících okolností

Stěžovatelka dále správním orgánům vytýká, že při úvahách o výši pokuty nepřihlédly ke všem polehčujícím okolnostem, a to konkrétně k některým opatřením provedeným stěžovatelkou k nápravě jejích pochybení, jež následně ve své kasační stížnosti blíže specifikuje. Stěžovatelka považuje rovněž napadený rozsudek za nezákonný z důvodu špatně zjištěného skutkového stavu, když žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že stěžovatelka přijímala nápravná opatření až v průběhu řízení a městský soud následně toto tvrzení konstatoval v rámci odůvodnění svého rozsudku.

Podle § 192 odst. 2 ZPKT *„[p]ři určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.“*

Nad rámec kritérií uvedených v zákoně lze při ukládání sankce přihlédnout též k jiným okolnostem, pokud jsou svojí povahou podstatné pro posouzení závažnosti správního deliktu, a které by s ohledem na skutkové okolnosti konkrétního případu mohly být kvalifikovány jako polehčující či přitěžující. Takovýto postup odpovídá obecné trestněprávní zásadě individualizace trestu, resp. trestní sankce, jejímž smyslem je, aby co nejvíce odpovídala okolnostem případu, nebo jinými slovy, aby byla co nejvíce „spravedlivá“. Případné zohlednění těchto kritérií nicméně spadá do rámce správního uvážení příslušného správního orgánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 106/2012 – 45, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 – 52), které podléhá soudnímu přezkumu toliko v omezené míře. Úkolem soudu totiž není nahradit správní uvážení uvážením soudním, nýbrž posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených

zákonem (viz přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 – 46, publ. pod č. 416/2004 Sb. NSS; srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1995, sp. zn. III. ÚS 101/95, publ. pod č. 22/1995 Sb.n.u.US, dostupné na http://nalus.usoud.cz).

Ačkoliv žalovaná se v prvostupňovém rozhodnutí k hodnocení polehčujících okolností výslovně nevyjádřila, z odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí je již patrno, že bankovní rada se touto otázkou zabývala a opatření k nápravě, na které stěžovatelka poukazuje, v rámci svých úvah o výši sankce (byť stručně) hodnotila. Dospěla přitom k závěru, že *„*[p]*řijetí opatření k odstranění nedostatků ze strany účastníka řízení přitom není polehčující okolností, kterou by měl správní orgán prvního stupně nezbytně brát v potaz. Účastník řízení byl povinen uvést svoje poměry do souladu se zákonem o podnikání na kapitálovém trhu bez ohledu na správní řízení, které s ním bylo vedeno. Kromě toho je zjevné, že správní orgán prvního stupně vzal v úvahu především majetkové poměry účastníka řízení, a přestože shledal jednání účastníka řízení závažnějším, pokuta byla uložena nižší, tak aby neměla pro účastníka řízení likvidační potenciál. Vzhledem k této skutečnosti by účastníkem řízení zmiňované okolnosti nemohly vést k uložení nižší pokuty.“*

Je tudíž zřejmé, že bankovní rada o opatřeních provedených stěžovatelkou zcela bezpochyby uvážila, avšak v kontextu jiných okolností posuzovaného případu (zejména okolnosti, že výše uložené pokuty byla podstatným způsobem snížena s ohledem na stěžovatelčinu majetkovou situaci) jim nepřiložila zásadní význam. Tuto úvahu považuje Nejvyšší správní soud za logickou a učiněnou v rámci zákonných mezí správního uvážení. Z poslední věty citovaného textu pak plyne, že polehčující okolnosti by dle názoru bankovní rady neodůvodňovaly snížení pokuty ve větší míře, než jak tomu bylo při zohlednění stěžovatelčiných majetkových poměrů. Za těchto okolností zajisté nebylo potřeba, aby bankovní rada výslovně číselně vyjádřila, jaký vliv by jednotlivé polehčující okolnosti na výši pokuty měly (jak stěžovatelka požaduje v replice k vyjádření žalované ke kasační stížnosti); odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí je dle názoru Nejvyššího správního soudu v tomto směru dostatečné. Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že stěžovatelka některá opatření přijala ještě před zahájením správního řízení, avšak v převážné míře v reakci na uskutečněnou státní kontrolu.

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Ze shora uvedeného plyne, že Nejvyšší správní soud nepovažuje námitky stěžovatelky související s likvidačním charakterem uložené pokuty a nezohledněním polehčujících okolností za opodstatněné. Jelikož se však městský soud v předcházejícím řízení nevypořádal se všemi stěžovatelkou uplatněnými námitkami, shledal zdejší soud napadený rozsudek částečně nepřezkoumatelným; podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. jej proto zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Na městském soudě nyní bude, aby se řádně vypořádal se všemi námitkami uplatněnými stěžovatelkou v rámci posledního žalobního bodu – „nezákonnost rozhodnutí ve vztahu k jednotlivým správním deliktům“ (viz část III. A. tohoto rozsudku, příslušnou část žaloby a přílohu žaloby k bodu III. písmeno D.).

Závěrem se pro úplnost jeví vhodné dodat, že v předmětném řízení o kasační stížnosti nebyly posuzovány věcné námitky stěžovatelky týkající se zákonnosti a správnosti jednotlivých výroků o vině (tzn. námitky ohledně rozpornosti tvrzených skutečností, absence dokazování a arbitrárnosti výkladu právních norem), neboť tyto námitky byly uplatněny v rámci žalobního bodu, jehož vypořádání ze strany městského soudu shledal zdejší soud nepřezkoumatelným. Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřísluší předjímat v této fázi řízení další rozhodnutí

městského soudu (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

V novém rozhodnutí o věci rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. prosince 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu