

- **rozhodnutí České národní banky č.j. 2022/81103/570 ze dne 12.srpna 2022, sp.zn. Sp/2022/47/573**

Sekce licenčních a sankčních řízení

V Praze dne 12. srpna 2022
Č. j.: 2022 / 81103 / 570
Ke sp. zn. Sp/2022/47/573
Počet stran: 12

ROZHODNUTÍ

Česká národní banka (dále jen „správní orgán“), jako orgán dohledu nad finančním trhem podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů a orgán dohledu nad dodržováním povinností osob oprávněných provozovat směnářenskou činnost stanovených zákonem č. 277/2013 Sb., o směnářenské činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o směnářenské činnosti“) nebo jiným právním předpisem upravujícím postup při provozování směnářenské činnosti, rozhodla v řízení o odnětí povolení k činnosti směnárníka vedeném podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů se společností T & B plus, s.r.o., IČO 258 62 626, se sídlem Veselá 744, 739 92 Návší, zastoupenou [REDAKCE], advokátkou Advokátní kanceláře [REDAKCE], se sídlem [REDAKCE], takto:

Společnosti T & B plus, s.r.o., IČO 258 62 626, se sídlem Veselá 744, 739 92 Návší, se podle § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářenské činnosti odnímá povolení k činnosti směnárníka, neboť v období od srpna roku 2012 do července roku 2021 opakovaně a závažným způsobem porušila při provozování směnářenské činnosti povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími postup při provozování směnářenské činnosti, konkrétně zákonem č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákonem o směnářenské činnosti, zákonem č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a byla s ní proto vedena Českou národní bankou a Finančním analytickým úřadem, následující řízení:

- řízení vedené Českou národní bankou pod sp. zn. Sp/2013/132/573 a ukončené příkazem ze dne 19. 4. 2013, č. j. 2013/4742/570, který nabyl právní moci dne 30. 4. 2013 a kterým byla uložena pokuta 20 000 Kč;
- řízení vedené Českou národní bankou pod sp. zn. Sp/2017/228/573 ukončené příkazem ze dne 5. 1. 2018, č. j. 2018/2457/570, který nabyl právní moci dne 16. 1. 2018 a kterým byla uložena pokuta 200 000 Kč;
- řízení vedené Českou národní bankou pod sp. zn. Sp/2018/360/573 ukončené rozhodnutím bankovní rady České národní banky o rozkladu ze dne 28. 1. 2021, č. j. 2021/004703/CNB/110, které nabylo právní moci dne 1. 2. 2021 a kterým byla snížena pokuta uložená rozhodnutím České národní banky ze dne 21. 10. 2020, č. j. 2020/130149/570, a to na 600 000 Kč a
- řízení vedené Finančním analytickým úřadem pod sp. zn. A2022/00001 a ukončené příkazem ze dne 4. 1. 2022, č. j. FAU-411/2022/032, který nabyl právní moci dne 13. 1. 2022 a kterým byla uložena pokuta 75 000 Kč.

ODŮVODNĚNÍ

A. Identifikace účastníka řízení

1. Společnost T & B plus, s.r.o., IČO 258 62 626, se sídlem Veselá 744, 739 92 Návsí (dále jen „účastník řízení“) je od 31. 8. 2000 zapsána v obchodním rejstříku vedeném Krajským soudem v Ostravě, oddíl C, vložka 23066, jako společnost, jejímž předmětem podnikání směnářská činnost a výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona.¹
2. Účastníku řízení vzniklo na základě registrace ke směnářské činnosti provedené správním orgánem s účinností ode dne 22. 12. 2009 (osvědčení o registraci ke směnářské činnosti č. j. 2009/6942/768.300)² oprávnění provádět směnářskou činnost ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 27 bod 1 zákona o směnářské činnosti se účastník řízení považuje za směnárníka ve smyslu zákona o směnářské činnosti, tj. za osobu, která je oprávněna provozovat směnářskou činnost na základě povolení k činnosti směnárníka (§ 4 zákona o směnářské činnosti).
3. Účastník řízení má ke dni vydání tohoto rozhodnutí ke směnářské činnosti evidovány čtyři provozovny na těchto adresách: 1) Jablunkovská 410/bývalý hotel SLOVAN, 739 61 Trinec, 2) Mariánské náměstí 12, 739 91 Jablunkov, 3) Dlouhá tř. parc. č. 924/1, LV 1674, 736 01 Havířov a 4) Nádražní 1133/budova ČD, 737 01 Český Těšín.

B. Průběh řízení

4. Správní orgán zahájil řízení pod sp. zn. Sp/2022/47/573 dne 3. 5. 2022, a to doručením oznámení o zahájení řízení z moci úřední ze dne 3. 5. 2022, č. j. 2022/45507/570 (dále jen „Oznámení o zahájení řízení“)³.
5. Dne 13. 5. 2022 doručil účastník řízení správnímu orgánu pod evid. č. 2022/49194/570 Vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení (dále jen „Vyjádření“)⁴, a dále Plnou moc pro zastupování ve správním řízení Sp/2022/47/573 pro [REDAKCE], advokátku Advokátní kanceláře [REDAKCE], se sídlem [REDAKCE]⁵.
6. Přípisem ze dne 25. 5. 2022, č. j. 2022/52030/570 správní orgán ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu poučil účastníka řízení o jeho právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a seznámit se před tím s podklady rozhodnutí⁶.
7. Dne 26. 5. 2022 účastník řízení prostřednictvím svého právního zástupce nahlédl do správního spisu Sp/2022/47/573, o čemž správní orgán vyhotovil protokol č. j. 2022/52646/570⁷.

¹ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 1 - 4

² Účastník řízení však působil ve směnářství již od 31. 8. 2000 na základě jiných povolení.

³ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 5 - 8

⁴ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 10 - 19

⁵ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 20 - 22

⁶ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 23 - 24

⁷ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 30 - 34

8. Dne 1. 6. 2022 předložil účastník řízení správnímu orgánu pod evid. č. 2022/54332/570 Vyjádření účastníka řízení k podkladům rozhodnutí⁸.
9. Vzhledem k tomu, že správní orgán v řízení shromáždil dostatek podkladů a důkazů nezbytných ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přistoupil k vydání rozhodnutí ve věci samé.

C. Skutková zjištění - přehled vedených správních řízení

10. V roce **2013** bylo s účastníkem řízení správním orgánem vedeno sankční správní řízení za porušení devizových předpisů spočívající v tom, že účastník řízení (i) neinformoval bez zbytečného odkladu Českou národní banku o každé změně údajů uvedených v žádosti o registraci nebo v jejích přílohách, dále (ii) dne 21. 8. 2012 provedl směnářský obchod prostřednictvím zaměstnance, který nebyl držitelem osvědčení o absolvování odborného kurzu o rozpoznávání platidel podezřelých z padělání nebo pozměňování, vydaného Českou národní bankou, dále (iii) ve dnech 4. a 5. 10. 2012 ve svých provozovnách neměl k dispozici soubor informací v tištěné nebo elektronické podobě s vyobrazením a popisem platných platidel ve všech měnách, které devizové místo nakupuje a prodává, a informacemi o jejich vydání, platnosti a lhůtě výměny, když soubor informací neobsahoval karty měn CAD, HUF, HRK, SEK, NOK a CZK, a dále (iv) ve dnech 4. a 5. 10. 2012 neuvedl doprovodný text ke kurzům v anglickém jazyce. Za tato porušení zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „devizový zákon“) byla účastníku řízení ve správním řízení sp. zn. Sp/2013/132/573 (dále jen „Řízení č. 1“) příkazem ze dne 19. 4. 2013, č. j. 2013/4742/570, pravomocně uložena pokuta **20 000 Kč**.⁹
11. V roce **2018** bylo s účastníkem řízení správním orgánem vedeno sankční správní řízení za porušení zákona o směnářské činnosti, zákona č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oběhu bankovek a mincí“) a zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AML zákon“), spočívající v tom, že účastník řízení (i) v rámci osmi kontrolních směn provedených kontrolními pracovníky České národní banky ve dnech 2. 11. 2016, 16. 12. 2016 a 5. 1. 2017 v provozovnách účastníka řízení nesdělil před provedením směnářského obchodu zájemcům, kontrolním pracovníkům, v textové podobě v českém a anglickém jazyce informace o provozovateli, o směnářském obchodu a o dalších právech zájemce, dále (ii) v rámci osmi kontrolních směn provedených kontrolními pracovníky České národní banky ve dnech 2. 11. 2016, 16. 12. 2016 a 5. 1. 2017 v provozovnách účastníka řízení nevydal kontrolním pracovníkům doklad o provedení směnářského obchodu podle zákona upravujícího ochranu spotřebitele, dále (iii) v období od 1. 1. 2016 do 13. 1. 2017 prováděl směnářskou činnost prostřednictvím tří zaměstnanců, kteří nebyli držiteli osvědčení o absolvování odborného kurzu o rozpoznávání bankovek a mincí podezřelých z padělání nebo pozměňování, vydaného Českou národní bankou nebo osobou jí k tomu pověřenou, dále (iv) v rámci pěti kontrolních směn provedených kontrolními pracovníky České národní banky ve dnech 16. 12. 2016 a 5. 1. 2017, při kterých byly provedeny směnářské obchody převyšující částku 1 000 EUR, neprovedl identifikaci klientů, kontrolních pracovníků, a dále (v) v období od 1. 1. 2016 do 13. 1. 2017 nezajistil proškolení

⁸ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 35 - 38

⁹ Spis Sp/2022/47/573, příloha č. l. 1-10

zaměstnanců v oblasti předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a to před zařazením na jejich pracovní místa. Za toto porušení zákona o směnářské činnosti, zákona o oběhu bankovek a mincí a AML zákona byla účastníku řízení ve správním řízení sp. zn. Sp/2017/228/573 (dále jen „Řízení č. 2“) příkazem ze dne 5. 1. 2018, č. j. 2018/2457/570, pravomocně uložena pokuta **200 000 Kč**.¹⁰

12. V letech **2020 a 2021** bylo s účastníkem řízení správním orgánem vedeno sankční správní řízení za porušení zákona o směnářské činnosti a AML zákona spočívající v tom, že účastník řízení (i) v rámci šesti kontrolních směn provedených kontrolními pracovníky České národní banky ve dnech 11. 7. 2018 a 27. 7. 2018 nesdělil zájemcům, kontrolním pracovníkům s dostatečným předstihem před uzavřením směnářského obchodu v textové podobě informace o provozovateli, směnářském obchodu a dalších právech zájemce, dále (ii) v rámci šesti kontrolních směn provedených kontrolními pracovníky České národní banky ve dnech 11. 7. 2018 a 27. 7. 2018 nevydal klientům, kontrolním pracovníkům, doklad o provedení směnářského obchodu podle zákona upravujícího ochranu spotřebitele a dále (iii) v rámci šesti kontrolních směn provedených kontrolními pracovníky České národní banky ve dnech 11. 7. 2018 a 27. 7. 2018, při kterých byly provedeny směnářské obchody převyšující částku 1 000 EUR, neprovedl identifikaci klientů, kontrolních pracovníků. Za toto porušení zákona o směnářské činnosti a AML zákona byla účastníku řízení ve správním řízení sp. zn. Sp/2018/360/573 (dále jen „Řízení č. 3“) rozhodnutím ze dne 21. 10. 2020, č. j. 2020/130149/570, uložena pokuta 900 000 Kč¹¹, která byla následně rozhodnutím bankovní rady České národní banky o rozkladu ze dne 28. 1. 2021, č. j. 2021/004703/CNB/110, snížena na **600 000 Kč**.¹²
13. V roce **2022** pak bylo s účastníkem řízení Finančním analytickým úřadem vedeno sankční řízení za porušení AML zákona spočívající v tom, že účastník řízení v rámci kontrolní směny provedené kontrolními pracovníky Finančního analytického úřadu dne 28. 7. 2021, při které byl proveden směnářský obchod převyšující částku 1 000 EUR, neprovedl identifikaci klienta, kontrolního pracovníka, když se předmětné povinnosti vyhnul tím, že požadovanou směnu formálně rozdělil na dva menší obchody. Za toto porušení AML zákona byla účastníku řízení v řízení vedeném Finančním analytickým úřadem pod sp. zn. A2022/00001 (dále jen „Řízení č. 4“) příkazem ze dne 4. 1. 2022, č. j. FAU-411/2022/032, pravomocně uložena pokuta **75 000 Kč**.¹³
14. V průběhu let 2013 až 2022 byly tedy účastníku řízení v souvislosti s provozováním směnářské činnosti uloženy celkem 4 pokuty, v celkové výši 895 000 Kč, přičemž sankcionovaná jednání spočívala v opakovaném porušení týchž povinností.

D. Vyjádření účastníka řízení

15. Účastník řízení nesouhlasí se závěrem správního orgánu, dle kterého z chronologického přehledu řízení vedených s účastníkem řízení jak správním orgánem, tak FAÚ, vyplývá, že účastník řízení v posledních deseti letech opakovaně a vážným způsobem porušuje povinnosti stanovené mu právními předpisy upravujícími postup při provozování směnářské činnosti a polemizuje s konstatováním správního orgánu, dle kterého v minulosti vedená řízení (a ukládané pokuty, jejichž výše se postupně zvyšovala) neměla na nápravu účastníka řízení prakticky žádný vliv.

¹⁰ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 11-27

¹¹ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 28-42

¹² Spis Sp/2022/47/573, č. l. 43-53

¹³ Spis Sp/2022/47/573, č. l. 54-58

16. Účastník řízení se se všemi nedostatky zjištěnými v Řízení č. 1 zabýval a podnikl relevantní kroky k jejich odstranění, a to ve vztahu k tehdy u něj pracujícím zaměstnancům.
17. Nedostatky týkající se uveřejnění informací dle zákona o směnářské činnosti a AML zákona, zjištěné v Řízení č. 2, účastník řízení neprodleně po jejich zjištění odstranil, jakkoli tyto nedostatky žádným způsobem nepoškodily zákazníky. Pochybení vztahující se k neprovedení identifikace dle AML zákona bylo osobním selháním konkrétních zaměstnanců.
18. Porušení spočívající v neprovedení identifikace, jež byla zjištěna v Řízení č. 2 a v Řízení č. 3, se vztahovala k neprovedení identifikace u částek převyšujících stanovený limit o méně než 5 %, resp. zcela nepatrně překračovala hodnotu 1 000 EUR, při níž vzniká směnárníkovi povinnost identifikace klienta dle § 7 AML zákona; zároveň se povinnost provádět identifikaci v čase měnila vzhledem k aktuálnímu kurzu české koruny k euru, a to v návaznosti na to, zda částka přesáhla sumu 1 000 EUR či nikoli. Důvodem pochybení pak měly být právě hraniční hodnoty obchodů, které nesprávně nastavený systém MONETKA nevyhodnotil jako obchody, u nichž je nutné provést identifikaci.
19. Účastník řízení namítá, že správní orgán v Řízení č. 3 účelově interpretoval kritéria pro stanovení výše správního trestu – tj. povahu a závažnost přestupku. Z logiky věci, kdy přestupek byl spáchán v rámci kontrolních obchodů, přestupek nemohl sám o sobě mít jakýkoliv následek – nedošlo k ohrožení ani zásahu do chráněného objektu. Dle názoru účastníka řízení se jako absurdní jeví závěr správního orgánu o společenské škodlivosti přestupku dle § 44 odst. 1 písm. a) AML zákona, kterou správní orgán dovodil z limitu výše pokuty. Nelze přistoupit na výklad opírající se o závěr, že horní hranice pro stanovení pokuty odůvodňuje vysokou společenskou škodlivost přestupku, a to pak odůvodňuje stanovení pokuty ve skoro maximální možné výši. Zákonodárce stanovil rámec pro uložení pokuty poměrně široce z toho důvodu, aby byla pokryta celá škála závažnosti protiprávních jednání, přičemž je neoddiskutovatelné, že např. neprovedení identifikace u obchodu s hodnotou, která překračuje stanovený limit o mnoho tisíc EUR je společensky výrazně nebezpečnější, než neprovedení identifikace u obchodu v hodnotě přesahující limit o pouhých 50 EUR.
20. Účastník řízení namítá nahodilost a nepřehlednost rozhodovací praxe správního orgánu při stanovení výše pokuty a odkazuje v té souvislosti na rozhodnutí č. j. 2020/105847/570. V tomto případě se potrestaná osoba dopustila jak přestupku dle § 44 odst. 1 písm. a) AML zákona, tak přestupku podle § 29 odst. 2 zákona o oběhu bankovek a mincí, přičemž za druhý z uvedených přestupků, za který je možné uložit pokutu až ve výši 10 000 000 Kč, jí byla uložena pokuta ve výši 300 000 Kč, která byla následně snížena bankovní radou na 150 000 Kč. Potrestané osobě navíc byla již v minulosti uložena pokuta 600 000 Kč. Ve věci řešené v rozhodnutí č. j. 2020/105847/570 tak byl spáchán přestupek (s ohledem na maximální výši pokuty) závažnější než přestupek dle § 44 odst. 1 písm. a) AML zákona, rovněž šlo o opětovné uložení pokuty, nicméně potrestané osobě byla uložena pokuta v nižší výši, než jí byla již dříve uložena, a to ve výměře, která činila 3 % z maximální výměry pokuty za přestupek dle § 29 odst. 2 zákona o oběhu bankovek a mincí. Rovněž v předmetném případě se jednalo o přestupek omisivní a pochybení, kterými byly spáchány přestupky, měla rovněž systémový charakter.
21. Nedostatek postihovaný v Řízení č. 4 představoval ojedinělý exces ze strany zaměstnankyně účastníka řízení. K pochybení došlo zejména s ohledem na dobu dovolených, kdy kontrolující osoby působily jako manželský pár směřující peníze pro

účely dovolené a žádná jiná skutečnost nepoukazovala na to, že by se mělo jednat o podezřelý obchod. Zaměstnankyně účastníka řízení, ačkoliv v rozporu s předepsanými postupy, chtěla pouze těmto osobám vyjít vstříc, s ohledem na skutečnost, že byla ujistěna, že předmětné osoby mají své občanské průkazy v autě, a tak v kontextu všech okolností předmětný směnářský obchod a jeho rozdělení nevyhodnotila jako rizikové. K předmětnému excessu přispěla i samotná hodnota kontrolního směnářského obchodu, která, i vzhledem k osobám provádějícím kontrolu, nepůsobila rizikově.

22. Účastník řízení nesouhlasí s tím, že by byly dány důvody k odnětí povolení k provádění směnářské činnosti. Ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti obsahuje oprávnění správního orgánu odejmout povolení k výkonu směnářské činnosti, přičemž vzhledem k dalším sankcím a prostředkům reakce na porušení předpisů je nutné dospět k závěru, že se jedná o krajní řešení – jedná se de facto o jakési opatření ultima ratio. Účastník řízení je toho názoru, byť proti němu byla vedena celkem 4 řízení, v nichž došlo k udělení pokuty za porušení povinností dle právních předpisů upravujících směnářskou činnost, pak žádné z těchto porušení (i vzhledem k dalším okolnostem), a i přes nepřiměřeně vysoké pokuty, nepředstavovalo závažné či zásadní porušení těchto povinností, které by podstatným způsobem narušilo zájmy chráněné danými právními předpisy. Účastník řízení nesouhlasí s tím, že by v Řízeních č. 1 až 4 postihovaná pochybení dosahovala jakkoliv závažněji klasifikovatelné úrovně. O závažném porušení předpisů nelze hovořit.
23. Účastník řízení je toho názoru, že porušení právních předpisů, tzn. přestupky, kterých se dopustil, nepoškodily práva jeho zákazníků ani zde nevzniklo reálné riziko legalizace výnosů z trestné činnosti či financování terorismu, a tedy i přesto, že porušil uložené povinnosti, tato porušení nedosáhla takové intenzity, aby to zavadalo adekvátní důvod pro přijetí tak razantního opatření, kterým je odnětí povolení k činnosti směnárny.
24. Na správnost závěru účastníka řízení o nikoli zásadní závažnosti jím spáchaných přestupků poukazuje i skutečnost, že správní orgán ve svém posledním rozhodnutí (vydaném v Řízení č. 3) neupozornil, že by následkem dalších porušení mohlo být odnětí povolení (zmínku o oprávněních správního orgánu obsaženou v rozhodnutí vydaném v Řízení č. 3 nelze považovat za upozornění tohoto typu). Upozornění na možnost odnětí povolení v případě opakování závažných porušení právních předpisů je přitom poměrně standardní praxí správního orgánu, kdy lze odkázat například na rozhodnutí sp. zn. Sp/2017/470/573 či sp. zn. Sp/2017/447/573.
25. Účastník řízení podnikl veškeré nezbytné kroky, aby odstranil zjištěné nedostatky, protože je aktuálně jím prováděná směnářská činnost realizována zcela řádně a v souladu se všemi právními předpisy.
26. Účastník řízení je přesvědčen, že by nemělo docházet k dovozování dalších negativních následků z jeho dřívějších správních deliktů a přestupků. V tomto směru je nutné uplatnit analogicky institut zahlazení potrestání i ve vztahu k dřívějším správním trestům, a to tak, jak to bylo dovozeno např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. AS82/2010-55¹⁴. V daném případě, kdy je účastník řízení podnikající právnickou osobou je tak nutné vyjít z právní úpravy obsažené v zákonu č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

¹⁴ V něm bylo mj. konstatováno: „Správní orgán je při rozhodování o výši sankce (...) za přestupek (...) povinen hodnotit, zda není při přihlédnutí k pachateli dříve uloženým trestům možné využít analogicky institut trestního práva zahlazení odsouzení“.

„ZTOPO“), konkrétně dle § 27 odst. 1, dle kterého se na odsouzenou právnickou osobu se hledí, jako by nebyla odsouzena, jakmile byl trest vykonán, trest nebo jeho zbytek prominut, nebo výkon trestu promlčen. Pokud by se analogicky použila promlčecí lhůta, tedy důvod dle § 27 odst. 1 ZTOPO, a v tomto směru by se tak analogicky uplatnil § 30 zákona č. 250/2016Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPř“) – 3 roky, resp. dřívější § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích – 1 rok, pak je nutné i v tomto případě dospět k závěru, že jsou správní delikty a přestupky sankcionované v Řízeních č. 1 a 2 zahlazeny a nemělo by se je brát v potaz. Minimálně by, zejména z obecné logiky a obecných principů, neměla být dále vytýkána pochybení, k nimž došlo před více než 4 lety, tedy pochybení projednaná v Řízeních č. 1 a č. 2, když např. dle ZTOPO se i na zvlášť závažné zločiny uplatňuje lhůta pro zahlazení v délce trvání 3 let. V tomto směru přijde účastníkovi řízení jako zcela nepřiměřeně tvrdé přihlížet například i k téměř 10 let starým přestupkům.

27. Účastník řízení má dlouhodobě zavedené a v návaznosti na výše uvedená pochybení upravené a doplněné vnitřní kontrolní mechanismy, jejichž prostřednictvím zajišťuje, aby byla jeho činnost v souladu s příslušnými právními předpisy. Účastník řízení rovněž pravidelně školí a kontroluje své zaměstnance, nicméně ani veškeré tyto mechanismy nejsou vždy a za všech okolností schopny eliminovat ojedinělá osobní selhání zaměstnanců.

E. Vypořádání námitek účastníka řízení a právní kvalifikace

28. Ačkoli účastník řízení odmítá závěr správního orgánu, podle kterého účastník řízení v posledních deseti letech opakovaně porušil povinnosti stanovené právními předpisy upravující postup při provozování směnářské činnosti (bod 5), toto své stanovisko nijak nezduodňuje a věcně nezpochybňuje. Naopak sám potvrzuje, že s ním byla vedena 4 řízení, v nichž došlo k udělení pokuty za porušení povinností dle právních předpisů upravujících směnářskou činnost. Za dané situace proto správní orgán konstatuje správnost skutkového shrnutí uvedeného v bodu 4. a toto považuje z hlediska předmětu řízení a okolností, za nichž lze oprávnění podle § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti odejmout za zásadní (viz body 45. a násl.).
29. Tím, čím se účastník řízení ve své argumentaci v rozsáhlé míře zabývá, je zpochybnění správnosti hodnocení skutkových zjištění, kvalifikace postihovaného jednání z hlediska závažnosti a určení výše správního trestu, které správní orgán, resp. FAÚ učinil v rozhodnutích vydaných v Řízeních č. 1 až 4., tvrzení, že správní orgán v řízení nepostupoval v souladu se zásadou legitimního očekávání, vysvětlení okolností, za nichž k sankcionovaným jednáním došlo, jakož i poukázání na skutečnost, že v důsledku žádného takového jednání nedošlo k poškození zákazníků. Jakkoli správní orgán všechny uvedené námitky považuje za irelevantní vzhledem k předmětu řízení a podmínkám, za nichž lze o odnětí povolení rozhodnout, uvádí k nim následující.
30. Správní orgán k námitce, že zjištěná pochybení nejsou systémového charakteru, nýbrž selháním konkrétních zaměstnanců, uvádí, že nelze samozřejmě vyloučit, že v případech shledaných přestupků došlo k selhání lidského faktoru. Jak ovšem vyplývá z jednotlivých rozhodnutí, došlo jak v případě nedostatků projednávaných v Řízení č. 2, tak v případě nedostatků projednávaných v Řízení č. 3 a č. 4 k selhání zaměstnanců při všech kontrolních směnách¹⁵. Na základě uvedeného tedy nelze tvrdit, že k identifikovaným pochybením

¹⁵ V případě předmětu Řízení č. 2 bylo při všech osmi kontrolních směnách zjištěno porušení zákona o směnářské činnosti a při všech pěti kontrolních směnách, při kterých byl prováděn směnářský obchod

došlo z důvodu ojedinělých excesů konkrétních zaměstnanců a tato pochybení nebyla projevem systémových nedostatků.

31. To, že zjištěná pochybení nebyla ryze personálního charakteru, ale byla projevem nesprávně nastavených procesů a systémů, potvrzuje i sám účastník řízení. Jak uvádí, k porušení AML zákona (neprovedení identifikace klienta) došlo i v důsledku nedostatečného nastavení softwarového programu k prevenci porušení právních předpisů v oblasti směnárství (viz bod 18.). V této souvislosti je třeba uvést, že nastavení softwarového vybavení, tak aby správně vyhodnotilo, zda je nutné provést identifikaci klienta, správní orgán považuje za jeden ze základních předpokladů výkonu směnárské činnosti v souladu s právními předpisy.
32. Pokud jde o námitku, že při kontrolních směnách docházelo ke směnám částek nepatrně překračujících limit 1 000 EUR, správní orgán konstatuje, že pokud právní předpis ukládá povinnost identifikace klienta, při dosažení jednoznačně stanoveného limitu, je z hlediska konstatování porušení této povinnosti lhostejné, zda limit byl překročen pouze nepatrně nebo zásadně. Kromě toho, právě směna částek blížících se limitu je způsobila prověřit řádnost nastavení systému směnárníka, ale i používaných nežádoucích praktik, jakými je například účelové rozdělování nadlimitních obchodů (se záměrem vyhnout se povinnosti identifikovat klienta). Tato praktika byla ostatně v případě účastníka řízení zjištěna a postižena v rámci Řízení č. 4. Správní orgán zdůrazňuje, že i při chybně nastaveném softwaru účastníka řízení měla řádně proškolená obsluha směnárny rozpoznat, že je potřeba provést identifikaci klientů podle AML zákona při překročení hranice 1 000 EUR. Skutečnost, že klienti nepůsobili jako riziková, je v tomto ohledu irelevantní, resp. vypovídá o nebezpečném přístupu zaměstnanců účastníka řízení k plnění svých povinností.
33. Pokud jde o hodnocení závažnosti jednání spočívajícího v neprovedení identifikace klienta při směně částek přesahujících limit 1 000 EUR, tato se neodvíjí od míry překročení částky, ale od povahy skutkových a dalších okolností případu. Tedy není dána žádná přímá úměra mezi přesahem stanoveného limitu provedenými směnárskými obchody bez provedení identifikace a výší pokuty. Správní orgán v této souvislosti také odmítá úvahy účastníka řízení o tom, že došlo pouze k nepatrnému překročení hranice 1 000 EUR, od které mělo dojít k provedení identifikace. Hodnotu „cca 50 EUR“ správní orgán na rozdíl od účastníka řízení nepovažuje za nepatrnou. Neexistence přitěžujících okolností (překročení zákonného limitu 1 000 EUR ve větším rozsahu) současně neznamená, že se jedná o okolnost polehčující nebo jinak snižující závažnost protiprávního jednání.
34. Správní orgán odmítá námitku, že pokud byl přestupek spáchán v rámci kontrolních obchodů, nemohl sám o sobě mít jakýkoli následek, neboť nedošlo k ohrožení ani zásahu do chráněného objektu, a proto nelze hovořit o společenské škodlivosti přestupku podle § 44 odst. 1 písm. a) AML zákona. Správní orgán konstatuje, že kontrolní pracovníci při tzv. „mystery shoppingu“, ke kterému dochází v rámci kontrolních směn, simulují jednání zákazníka. Směnárník tak protiprávním jednáním vůči kontrolním pracovníkům ohrožuje totožný objekt přestupku jako při jednání se zákazníky. Vedle toho správní orgán poukazuje na skutečnost, že z hlediska objektu chráněného dotčenou právní povinností

převyšující částku 1 000 EUR, nebyla provedena identifikace klienta. V případě předmětu Řízení č. 3 bylo při všech šesti kontrolních směnách, při nichž byla prováděna směna částky převyšující částku 1 000 EUR, zjištěno jak porušení zákona o směnárské činnosti, tak AML zákona, když účastník řízení ani v jednom případě neprovedl identifikaci klienta. Co se týče kontroly předcházející Řízení č. 4, v rámci které byla provedena jedna kontrolní směna, tak bylo rovněž zjištěno pochybení týkající se AML zákona, kterého se dopustila obsluha směnárny.

(ochrana proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu), je osoba zákazníka v zásadě (a v případě, kdy zákazníkem je fyzická osoba vždy) nepodstatná. A konečně, přistoupení na logiku účastníka řízení by vedlo k tomu, že pochybení zjištěná při kontrolních směnách prováděných správním orgánem by pro nedostatek materiálního znaku deliktu vůbec nemohla být postihována v přestupkových a obdobných řízeních.

35. Za věcné vzhledem k předmětu řízení a podmínkám, za nichž lze oprávnění podle § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti odejmout, správní orgán naopak považuje námitky, ve kterých účastník řízení tvrdí, že podnikl relevantní kroky k odstranění nedostatků, jež mu byly v rozhodnutích vydaných v Řízeních č. 1 až 4 vytýkány (viz body 6., 17. a 27), a uvádí důvody, pro které by nemělo být možné povolení podle uvedeného ustanovení odejmout. Navzdory věcné relevanci těchto námitek však námitkám nelze přisvědčit.
36. Pokud jde o tvrzené zajištění nápravy, hodnotí správní orgán situaci zcela opačně, než účastník řízení tvrdí. Podle názoru správního orgánu, četnost zjištěných nedostatků (tj. porušení relevantních právních předpisů), četnost potrestání účastníka řízení ze strany dohledových orgánů, skutečnost, že opakovaně docházelo k výskytu těchto nedostatků, a to přesto, že účastník řízení měl vždy dostatek času pro zajištění nápravy, svědčí o tom, že ani sama zjištění nedostatků ze strany správního orgánu, ani uložení pokut (jejichž výše se postupně zvyšovala) neměly na nápravu účastníka řízení prakticky žádný vliv. Ukládané správní tresty (pokuty) se tedy zcela minuly svým preventivním účinkem. Za dané situace proto správní orgán nemá k dispozici jiný efektivní dohledový nástroj, nežli opatření spočívající v odnětí povolení k činnosti (tj. opatření, které, jak účastník řízení uvádí, je opatřením krajním).
37. V případě argumentu účastníka řízení o „nahodilosti a nepřehlednosti“ rozhodovací praxe a tedy i nepředvídatelnosti správního orgánu, správní orgán neshledává jakoukoli souvislost s věcí projednávanou v aktuálně vedeném řízení. Námitka je vznášena proti pravomocnému rozhodnutí, kterým byla účastníku v minulosti uložena pokuta a netýká se předmětu aktuálně vedeného řízení. Správní orgán dodává, že bankovní rada České národní banky se podobnou námitkou zabývala v rozhodnutí o rozkladu č. j. 2021/004703/CNB/110. V něm konstatovala, že závažnost přestupku nebyla správním orgánem prvního stupně v rozhodnutí č. j. 2020/105847/570 dostatečně přiléhavě vyhodnocena, a to zejména při porovnání s dosavadní rozhodovací praxí, a na základě opětovného vyhodnocení závažnosti snížila pokutu uloženou účastníku řízení orgánem prvního stupně.
38. K námitce účastníka řízení, že v rozhodnutí ze dne 21. 10. 2020, č. j. 2020/130149/570, které bylo vydáno správním orgánem v rámci Řízení č. 3, nebyl účastník řízení, na rozdíl od jiných subjektů, kterým bylo odejmuto povolení k činnosti, explicitně upozorněn na to, že následkem dalších porušení z jeho strany by mohlo být odnětí povolení k činnosti směnárníka, správní orgán uvádí následující.
39. Povinnost správního orgánu upozorňovat dohlížené subjekty na možnost odnětí povolení k činnosti při opakování nebo závažném porušení zákona o směnářské činnosti nebo jiného právního předpisu upravujícího postup při provozování směnářské činnosti není zákonem o směnářské činnosti nebo AML zákonem stanovena. Skutečnost, že účastník řízení nebyl v předmětném rozhodnutí na takový možný následek upozorněn, nepředstavuje důvod, pro který by nebylo možné v budoucnu povolení k činnosti podle § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti odejmout. Podobná poučovací povinnost neplyne správnímu orgánu ani z jiného právního předpisu (tuto povinnost nelze

podřadit ani pod obecnou poučovací povinnost správního orgánu stanovenou v § 4 odst. 2 správního řádu).

40. Správní orgán je přesvědčen o tom, že jeho aktuální postup nemůže být pro účastníka řízení překvapivý, neboť na možnost odnětí povolení k činnosti byl účastník řízení upozorněn již příkazem ze dne 5. 1. 2018, č. j. 2018/2457/570, který byl správním orgánem vydán v Řízení č. 2¹⁶. Účastník řízení byl taktéž o pravomoci správního orgánu odejmout povolení k činnosti informován v rozhodnutí ze dne 21. 10. 2020, č. j. 2020/130149/570, vydaném v Řízení č. 3¹⁷. Upozornění na přísnější sankční praxi správního orgánu pak bylo uvedeno i v rozhodnutí o rozkladu ze dne 28. 1. 2021, č. j. 2021/004703/CNB/110¹⁸. Zároveň správní orgán u subjektu působícího na základě zvláštního oprávnění na finančním trhu (tj. i u směnárníka) předpokládá, že tento je dostatečně obeznámen o relevantní právní úpravě a podmínkách výkonu dotčené činnosti.
41. Pokud se týká požadavku uplatnění institutu zahlázení potrestání i pro účely aplikace § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti (bod 26.), správní orgán tento z následujících důvodů odmítá.
42. Správní orgán v první řadě poukazuje na skutečnost, že předmětem řízení není rozhodování o uložení sankce (správního trestu), o její výši či o určení jejího druhu. Jak konstatuje sám účastník řízení, je předmětem tohoto řízení uložení nápravného opatření (*opatření ultima ratio*). Postup předepsaný v § 12 odst. 1 zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů, ani obdobný postup stanovený v platném § 37 ZOPř proto nepřipadá v úvahu; ostatně tento předpis se v předmětném řízení ani nepoužije. Povinnost správního orgánu konstatovaná v účastníkem řízení citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu proto v tomto řízení nemůže platit.
43. Současně platí, že povinnost správního orgánu, jejíž existenci účastník řízení na základě citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu dovozuje, nemůže připadat v úvahu ani vzhledem k formulaci dispozice § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti. Podle tohoto ustanovení může Česká národní banka povolení k činnosti odejmout, jestliže směnárník opakovaně nebo závažným způsobem **porušil povinnost** stanovenou tímto zákonem (zákonem o směnářské činnosti) nebo jiným právním předpisem upravujícím postup při provozování směnářské činnosti. Podmínkou, při níž správní orgán může přistoupit k odnětí povolení k činnosti, tedy není opakované potrestání směnárníka (u něhož by vůbec mohlo připadat v úvahu zahlázení), ale opakované porušení povinnosti stanovené právním předpisem. O takovém porušení může být (a v případě závažnější formy deliktu v zásadě i bude), ale ani nemusí být vedeno správní řízení (porušení povinnosti může být například konstatováno v protokole o provedené kontrole). Současně platí, že institut zahlázení odsouzení za rozhodný okamžik, ve který se odsouzení zahlašuje, či od něhož se počítá doba, jejímž uplynutím zahlázení nastává, považuje okamžik vykonání trestu, prominutí zbytku trestu či promlčení výkonu trestu, nikoli okamžik

¹⁶ Viz odstavce 72 rozhodnutí, cit. „Správní orgán účastníka řízení upozorňuje, že v případě výskytu dalšího protiprávního jednání v oblasti směnářských předpisů nebude váhat přistoupit jako *ultima ratio* k postupu upravenému v ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti, tedy v případě opakovaného nebo závažným způsobem spáchaného porušení povinnosti při provozování směnářské činnosti odejmout povolení k činnosti směnárníka“.

¹⁷ Viz odstavce 55 rozhodnutí, cit. „Zákon o směnářské činnosti zmocňuje správní orgán, aby v případě zjištění porušení jeho ustanovení uložil opatření k nápravě, uložil pokutu nebo odňal povolení k činnosti směnárníka“.

¹⁸ Zde bankovní rada České národní banky uvedla, že „došlo ke změně AML zákona a zvýšení horní hranice sankce za přestupek podle § 44 odst. 2 AML zákona z 1 000 000 Kč na 10 000 000 Kč, a tedy tato skutečnost dává prostor správnímu orgánu prvního stupně k nastavení přísnější sankční praxe do budoucna.“

porušení povinnosti. V této souvislosti správní orgán odmítá názor účastníka řízení, který neklade rozdíl mezi promlčením výkonu trestu, počítaným v zásadě od právní moci odsuzujícího rozhodnutí, a promlčením odpovědnosti za deliktní jednání, počítaným od spáchání deliktu.

44. Jak bylo uvedeno v předchozím bodu, **povolení k činnosti směnárníka lze podle § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti odejmout, jestliže směnárník opakovaně nebo závažným způsobem porušil povinnost stanovenou tímto zákonem nebo jiným právním předpisem upravujícím postup při provozování směnářské činnosti.**
45. Podmínkou pro odnětí povolení je tedy skutečnost, že k tomuto porušení dojde buď opakovaně, nebo závažně, přičemž obě tyto podmínky nemusejí být naplněny kumulativně a postačí splnění jedné z nich. V projednávaném případě pak byla naplněna minimálně jedna z těchto podmínek, podmínka opakovaného porušení právní povinnosti.
46. Jak bylo již konstatováno, byl účastník řízení v letech 2013 – 2022 opakovaně postihován za porušení povinností vyplývajících z devizového zákona, zákona o směnářské činnosti, zákona o oběhu bankovek a mincí a AML zákona. Je **tedy nezpochybnitelné, že účastník řízení opakovaně porušil povinnost stanovenou právním předpisem upravujícím postup při provozování směnářské činnosti. Tato porušení nebyla ojedinělá, týkala se týchž povinností a opakovala se i poté, co za ně účastník řízení byl potrestán.** K tomu blíže viz body 10. až 14.
47. K tomu správní orgán dodává, že k deliktní historii účastníka řízení posuzuje v plném rozsahu a bere v potaz všechna dosavadní deliktní jednání účastníka řízení. To však neznamená, že by důvody odnětí povolení k činnosti směnárníka shledal bez dalšího i v případě, pokud by k recidivě došlo s odstupem delší doby (např. účastníkem řízení zmiňovaných 10 let). Samo porušení povinností před 10 lety tedy správní orgán neshledává jako důvod konstatování opakovaného porušení povinností, v daném případě však bylo nutné vzít v potaz především porušení povinností, ke kterým došlo opakovaně v letech 2018 až 2022.
48. Ačkoli to správní orgán nepovažuje za nebytně nutné (a v tomto ohledu se proto detailněji nezabýval povahou porušení povinností identifikovaných v rozhodnutích vydaných v Řízeních č. 1 až 4), lze opakovaná protiprávní jednání účastníka řízení vyhodnotit jako závažná. V důsledku těchto jednání byl ohrožen nejen zájem zákazníků na řádné informovanosti o podmínkách provádění směnářských transakcí u účastníka řízení a možnosti efektivního uplatnění práv zákazníka, ale také obecný zájem na tom, aby prováděním směnářských transakcí nedocházelo k legalizaci výnosů z trestné činnosti nebo financování terorismu (aby směnárníci představovali jednu z efektivních překážek bránících legalizaci výnosů). Závažnost jednání je pak umocněna tím, že při neplnění příslušných povinností docházelo k recidivě.
49. Z výše uvedeného vyplývá, že **zákonné předpoklady pro odnětí povolení k činnosti směnárníka dle § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti jsou naplněny.** Zároveň platí, že **vzhledem k deliktní historii účastníka řízení není důvodné očekávat, že by uložení jiného opatření nebo správního trestu (pokuty), nežli opatření ultima ratio, mohlo přispět k tomu, že ze strany účastníka řízení nebudou více ohrožovány zájmy chráněné zákonem o směnářské činnosti a dalšími relevantními právními předpisy.**

50. Účastník řízení nebyl navzdory uloženým pokutám schopen uvést svoji činnost v oblasti provozování směnářenské činnosti do souladu se zákonem, a na jeho nápravu proto nelze nijak spoléhat ani do budoucna. V případě takového směnárníka je tak zcela na místě při nefunkčnosti institutu ukládání pokut přistoupit k další možnosti, kterou zákon o směnářské činnosti správnímu orgánu svěřuje.
51. Správní orgán proto ze všech shora uvedených důvodů u účastníka řízení přistoupil k odnětí povolení k činnosti směnárníka s tím, že **účastník řízení již nemůže ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí provozovat směnářskou činnost.**

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí lze podat podle ustanovení § 152 správního řádu a přiměřeně též podle části druhé, hlavy VIII. téhož zákona rozklad k bankovní radě České národní banky, a to prostřednictvím sekce licenčních a sankčních řízení, Na Příkopě 28, 115 03 Praha 1, do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí.

Ing. Ondřej Huslar
náměstek ředitele sekce licenčních
a sankčních řízení
podepsáno elektronicky

Mgr. et Mgr. Petra Chroustovská
ředitelka odboru sankčních řízení
podepsáno elektronicky

Doručuje se: [REDACTED], Advokátní kancelář [REDACTED],
se sídlem [REDACTED]

- rozhodnutí bankovní rady o rozkladu č.j. 2022/118840/CNB/110 ze dne 10. listopadu 2022, sp.zn. Sp/2022/47/573

ROZHODNUTÍ O ROZKLADU

Bankovní rada České národní banky (dále „bankovní rada“) jako orgán příslušný podle § 5 odst. 2 písm. h) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o České národní bance“) rozhodovat o rozkladech proti rozhodnutím České národní banky v prvním stupni přezkoumala na základě rozkladu podaného dne 29. 8. 2022 společností T & B plus, s.r.o., IČO 25862626, se sídlem Veselá 744, 739 92 Návší, zastoupenou [redacted], advokátkou, č. ev. ČAK [redacted], vykonávající advokacii jako společník v advokátní kanceláři [redacted], se sídlem [redacted], rozhodnutí České národní banky č. j. 2022/81103/570 ze dne 12. 8. 2022, sp. zn. Sp/2022/47/573, a po projednání rozkladu v rozkladové komisi ustavené podle § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“) rozhodla takto:

Rozklad společnosti T & B plus, s.r.o., IČO 25862626, se sídlem Veselá 744, 739 92 Návší, se podle § 90 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 46c zákona o České národní bance zamítá a rozhodnutí České národní banky č. j. 2022/81103/570 ze dne 12. 8. 2022 se potvrzuje.

ODŮVODNĚNÍ

[1.] Česká národní banka jako správní orgán prvního stupně (dále „správní orgán prvního stupně“) zahájila dne 3. 5. 2022 se společností T & B plus, s.r.o., IČO 25862626, se sídlem Veselá 744, 739 92 Návší (dále „účastník řízení“) doručením oznámení o zahájení řízení z moci úřední č. j. 2022/45507/570 řízení ve věci odnětí povolení k činnosti směnárníka, a to z důvodu porušování povinností stanovených právními předpisy upravujícími postup při provozování směnářenské činnosti.

[2.] Dne 12. 8. 2022 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí č. j. 2022/81103/570 (dále „napadené rozhodnutí“), kterým účastníkovi řízení odňal povolení k činnosti směnárníka, neboť v období od srpna roku 2012 do července roku 2021 opakovaně a závažným způsobem porušil při provozování směnářenské činnosti povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími postup při provozování směnářenské činnosti, konkrétně zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 277/2013 Sb., o směnářské činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o směnářské činnosti“), zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále „AML zákon“), a byla s ním proto vedena Českou národní bankou a Finančním analytickým úřadem tato řízení:

- řízení vedené Českou národní bankou pod sp. zn. Sp/2013/132/573 a ukončené příkazem ze dne 19. 4. 2013, č. j. 2013/4742/570, který nabyl právní moci dne 30. 4. 2013 a kterým byla uložena pokuta 20 000 Kč (dále „Řízení č. 1“),

- řízení vedené Českou národní bankou pod sp. zn. Sp/2017/228/573 ukončené příkazem ze dne 5. 1. 2018, č. j. 2018/2457/570, který nabyl právní moci dne 16. 1. 2018 a kterým byla uložena pokuta 200 000 Kč (dále „Řízení č. 2“),
- řízení vedené Českou národní bankou pod sp. zn. Sp/2018/360/573 ukončené rozhodnutím bankovní rady České národní banky o rozkladu ze dne 28. 1. 2021, č. j. 2021/004703/CNB/110, které nabylo právní moci dne 1. 2. 2021 a kterým byla snížena pokuta uložená rozhodnutím České národní banky ze dne 21. 10. 2020, č. j. 2020/130149/570, a to na 600 000 Kč (dále „Řízení č. 3“),
- řízení vedené Finančním analytickým úřadem pod sp. zn. A2022/00001 a ukončené příkazem ze dne 4. 1. 2022, č. j. FAU-411/2022/032, který nabyl právní moci dne 13. 1. 2022 a kterým byla uložena pokuta 75 000 Kč (dále „Řízení č. 4“).

[3.] Napadené rozhodnutí bylo doručeno účastníkovi řízení prostřednictvím datové schránky jeho právního zástupce dne 15. 8. 2022.

[4.] Dne 29. 8. 2022 podal účastník řízení proti napadenému rozhodnutí rozklad. Účastník řízení nepochybně, že se dopustil zjištěných porušení právních předpisů, ale namítá, že přijal adekvátní opatření s cílem předejít jejich opakování, považuje odnětí povolení za neadekvátní sankci vzhledem k povaze a závažnosti zjištěných pochybení, dále kromě jiného poukazuje na možnost zahlázení „dřívějších“ přestupků, namítá, že správní orgán prvního stupně opominul část jeho argumentace, resp. ji vypořádal účelově, napadá rozhodnutí v celém rozsahu a žádá, aby bankovní rada napadené rozhodnutí zrušila a řízení o odnětí povolení k činnosti směnárníka zastavila.

[5.] ***V řízení o rozkladu přezkoumala bankovní rada napadené rozhodnutí v rozsahu uvedeném v § 89 odst. 2 správního řádu.***

[6.] Bankovní rada po přezkoumání napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, dospěla k závěru, že správní orgán prvního stupně zjistil stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a zjistil rozhodné skutečnosti odůvodňující vydání napadeného rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně shromáždil podklady v rozsahu, který je dostatečnou oporou pro vydání napadeného rozhodnutí v souladu s ustanoveními § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu.

[7.] Bankovní rada k požadavku účastníka řízení na uplatnění institutu zahlázení „dřívějších“ přestupků, konkrétně aby, s odkazem na jeho vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení ze dne 13. 5. 2022¹ (dále „vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení“), nebyla brána v potaz Řízení č. 1 a Řízení č. 2, konstatuje, že postup správního orgánu prvního stupně byl v souladu s právními předpisy a dosavadní praxí České národní banky. Bankovní rada dodává, že rovněž v případě, kdy by nebyl brán zřetel na přestupky zjištěné v rámci Řízení č. 1, případně i Řízení č. 2², byla by podmínka pro odnětí povolení k činnosti směnárníka podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti stále naplněna. Již samotné přestupky zjištěné v rámci Řízení č. 3 a Řízení č. 4 totiž dokládají, že účastník řízení porušil povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími postup při provozování směnářské činnosti opakovaně. Současně alternativní podmínka pro možné odnětí povolení k činnosti směnárníka podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti (co do podrobností viz body 26 a 28 tohoto rozhodnutí) byla již vzhledem k přestupkům zjištěným v rámci Řízení č. 3 a Řízení č. 4 splněna, jelikož účastník řízení porušil právní předpisy upravující postup při provozování směnářské činnosti také závažným způsobem³.

[8.] K jednotlivým námitkám obsaženým v rozkladu uvádí bankovní rada následující.

¹ Ev. č. 2022/49194/570, ve spisu pod č. listu 9.

² Toto řízení je z roku 2018.

³ Bankovní rada souhlasí se závěrem správního orgánu prvního stupně v bodě 48 napadeného rozhodnutí. V podrobnostech odkazuje na bod 14 tohoto rozhodnutí.

I. K Řízením č. 1 až č. 4

[9.] Účastník řízení namítá, že se zabýval všemi nedostatky zjištěnými v Řízení č. 1 a podnikl relevantní kroky k jejich odstranění, přičemž má za to, že samotné řízení a v něm uložená sankce splnily svůj účel. Co se týče nedostatků zjištěných v Řízení č. 2 týkajících se uveřejnění informací dle zákona o směnářské činnosti a proškolení zaměstnanců dle zákona o směnářské činnosti a AML zákona, účastník řízení namítá, že nedostatky po jejich zjištění neprodleně odstranil a že tyto nedostatky nepoškodily zákazníky ani nebyla negativně zasažena jejich práva. Pochybení vztahující se k neprovedení identifikace dle AML zákona bylo osobním selháním konkrétních zaměstnanců, kteří v rozporu s pokyny účastníka řízení neprováděli identifikaci klienta, přičemž vytýkané porušení se vztahovalo pouze k neprovedení identifikace u částek převyšujících stanovený limit o méně než 5 %. Ve vztahu k Řízení č. 3 účastník řízení rozporuje samotnou metodiku provádění kontrol České národní banky (resp. kontrolních směnářských obchodů), nesouhlasí se závěrem správního orgánu prvního stupně o vysoké nebezpečnosti zjištěných pochybení, neboť neprovedení identifikace klienta byla zjištěna jen u bagatelních směnářských obchodů, dále připouští, že pochybení bylo způsobeno chybným nastavením softwaru MONETKA, a lze jej označit za „systémové“, avšak nejednalo se o vědomé jednání či úmyslnou ignoraci směnářských pravidel, a ve svém důsledku nemohlo vést k umožnění „praní markantnějšího objemu peněz“. Co se týče Řízení č. 4, účastník řízení namítá, že šlo o pouhý ojedinělý exces ze strany jeho zaměstnankyně a pochybení se stalo výlučně z důvodu chybně nastaveného kontrolního mechanismu. Účastník řízení zpochybňuje postup kontroly, kterou označuje za „zcela odtrženou od reality“, a namítá, že kontrolní mechanismy a postupy jsou nastaveny tak, že nikdy nebudou schopny reálně odhalit případy závažnějšího praní špinavých peněz, ale budou v jejich důsledku postihovány poctivé subjekty z důvodu bagatelních pochybení. Účastník řízení uvádí, že dotyčná zaměstnankyně je dcerou jednatele účastníka řízení a v tomto směru je nutné zohlednit její vyšší (osobní) motivaci k odstranění předmětných nedostatků, a tudíž nebyl důvod přijmout jakékoli finanční postihy vůči dané zaměstnankyni. S ohledem na veškeré okolnosti výše uvedených řízení pak účastník řízení sice nerozporuje, že se předmětných pochybení dopustil a že za ně obdržel sankce (byť je zčásti považuje za nepřiměřené), avšak namítá, že pochybení nejsou tak závažná, aby vedla k odnětí povolení k činnosti směnárny. Dále účastník řízení poukazuje na nutnost přihlídnout k možnému zahlazení „dřívějších“ přestupků.

[10.] Bankovní rada považuje tyto námitky účastníka řízení za nedůvodné. Účastník řízení uplatňuje v rozkladu námitky týkající se předchozích správních řízení v takřka identické podobě jako ve vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení, přičemž bankovní rada se ztotožňuje s jejich vypořádáním ze strany správního orgánu prvního stupně, a proto odkazuje na body 28 až 48 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[11.] Bankovní rada dále konstatuje, že jak v případě nedostatků projednávaných v Řízení č. 2, tak v případě nedostatků projednávaných v Řízeních č. 3 a č. 4 bylo zjištěno selhání zaměstnanců účastníka řízení při všech kontrolních směnách. Konkrétně v Řízení č. 2 při všech 8 kontrolních směnách obsluha směnárny nesdělila kontrolním pracovníkům České národní banky informace před provedením směnářského obchodu a současně ani nevydala doklad o provedení směnářského obchodu, přičemž v 5 případech, při kterých byl prováděn směnářský obchod převyšující částku 1 000 EUR, obsluha směnárny neprovedla identifikaci klienta (kontrolního pracovníka České národní banky). V Řízení č. 3 v rámci všech 6 kontrolních směn obsluha směnárny nesdělila kontrolním pracovníkům České národní banky informace před provedením směnářského obchodu a ani nevydala doklad o provedení směnářského obchodu a ve všech 5 případech, kdy se jednalo o směnářské obchody převyšující částku 1 000 EUR, neprovedla identifikaci klienta. Nejednalo se tudíž o ojedinělé excesy konkrétních zaměstnanců, ale o opakované, systémové porušování právních předpisů ze strany účastníka řízení.

[12.] K námitce účastníka řízení, že se v případě neprovedení identifikace klienta zjištěného v Řízení č. 3 nejednalo o vědomé jednání či úmyslnou ignoraci směnářských pravidel

ze strany obsluhy směnárny, ale výlučně o důsledek chybného nastavení softwaru MONETKA, který příslušné obchody nesprávně vyhodnotil jako obchody, u kterých není nutné provést identifikaci klienta, bankovní rada konstatuje, že v případě 4 z 6 kontrolních směn byl proveden nákup cizí měny (z pohledu účastníka řízení) ve značné výši, kdy byla přímo do směnárenské propusti vložena částka přesahující částku 1 000 EUR⁴, a v případě 2 prodejů cizí měny obsluha vyplácela částku převyšující 1 000 EUR⁵. Kdyby byla obsluha řádně proškolená, bylo by jí zřejmé, že je povinna provést identifikaci klientů podle AML zákona při překročení hranice 1 000 EUR, a provedla by příslušné kroky k identifikaci klientů, a to navzdory tomu, že (chybně nastavený) software obchody nevyhodnotil jako obchody, u kterých je nutné identifikaci klienta provést.

[13.] Bankovní rada dále konstatuje, že v případě kontrolní směny provedené v rámci Řízení č. 4 došlo k úmyslnému porušení AML zákona ze strany obsluhy směnárny, neboť ta se povinnosti identifikace klienta (kontrolního pracovníka) v případě směny převyšující částku 1 000 EUR vyhnula tím, že požadovanou směnu rozdělila na dva menší obchody. Bankovní rada současně konstatuje, že podle ustanovení § 20 odst. 1 a § 20 odst. 2 písm. c), d) a e) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů je jednání fyzických osob přičitatelné právnické osobě, která za jejich jednání nese plnou odpovědnost, přičemž zákon přímo konkretizuje, že takovými fyzickými osobami jsou mimo jiné zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení, fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby, popřípadě fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti. Z tohoto důvodu je irelevantní argumentace účastníka řízení, že se pochybení dopustila zaměstnankyně účastníka řízení. Pokud jde o námitku účastníka řízení, že se pochybení stalo „pouze a výlučně z důvodu chybně nastaveného kontrolního mechanismu“, bankovní rada konstatuje, že právě v nedostatečném nastavení kontrolních mechanismů, resp. jejich absenci, spočívá zjištěný nedostatek účastníka řízení, přičemž zákonný požadavek řádného nastavení kontrolních mechanismů a postupů je důvodný a není přípustné jej bagatelizovat, jak účastník řízení činí v rozkladu⁶.

[14.] Vzhledem k výše uvedenému a s odkazem na závěry správního orgánu prvního stupně v bodech 28 až 48 napadeného rozhodnutí bankovní rada konstatuje, že u účastníka řízení docházelo k opakovanému, masivnímu výskytu pochybení jeho zaměstnanců, které svědčí o absenci kontrolních mechanismů. K porušování právních předpisů docházelo opakovaně, ve velkém rozsahu, po dlouhou dobu a napříč všemi pobočkami účastníka řízení, a je tedy namístě hodnotit zjištěná pochybení jako závažná.

II. K námitkám týkajícím se napadeného rozhodnutí

[15.] *Účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně zcela opominul jeho argumentaci ve vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení, resp. se s podstatnou částí této argumentace vypořádal účelově. Konkrétně účastník řízení odkazuje na bod 37 napadeného rozhodnutí a namítá, že správní orgán prvního stupně zde vypořádává „argumentaci“ účastníka řízení, ačkoli se jednalo pouze o rekapitulaci jeho argumentace v Řízení č. 3, z níž nedovožoval nic ve směru nepřehlednosti rozhodovací praxe o odnětí povolení. Podle účastníka řízení je zjevné, že se správní orgán prvního stupně snažil „pouze mechanicky“ vypořádat se vším, co účastník řízení uvedl, aniž by to bylo vůbec potřeba. Účastník řízení dále namítá, že správní orgán prvního stupně „mechanicky a účelově“ odůvodňuje postupy při kontrolních směnách, kdy jsou směňovány částky jen nepatrně*

⁴ Konkrétně se jednalo o částky 1 060 EUR, 1 025 EUR, 1 025 EUR a 1 035 EUR.

⁵ V prvním případě obsluha vyplátila částku 1 026 EUR a ve druhém případě částku 1 045 EUR.

⁶ Účastník řízení v rozkladu namítá, že „I na základě daného řízení Účastník dochází k závěru, že kontrolní mechanismy a postupy jsou nastaveny tak, že nikdy nebudou schopny reálně odhalit případy (závažnějšího) praní špinavých peněz, namísto toho budou v jejich důsledku postihovány poctivé subjekty z důvodu bagatelních pochybení.“

přesahující hodnotu 1 000 EUR (viz bod 32 napadeného rozhodnutí), přičemž tak lze odhalit pouze pochybení drobná a nepodstatná. Podle účastníka řízení je účelem právní úpravy (zejména AML zákona) předcházet trestné činnosti spočívající v prání špinavých peněz a financování terorismu, která s sebou zpravidla nese významné prvky koordinace a organizovanosti, nikoli odhalovat nahodilá pochybení, přičemž relevantní podklad pro posouzení, zda činnost účastníka řízení ohrožuje zájmy chráněné AML zákonem, či nikoli, by poskytl jedině kontrolní obchod s významnější částkou. Účastník řízení dále s odkazem na své zkušenosti a „dohledaná rozhodnutí“ vznáší vážné pochybnosti o objektivitě metodiky a přístupu k výkonu kontrolní činnosti ze strany České národní banky, kdy konkrétně odkazuje na pro účastníka řízení překvapivé rozhodnutí České národní banky č. j. 2020/122720/570, sp. zn. Sp/2018/349/573 (dále „rozhodnutí č. j. 2020/122720/570“)⁷, kdy za protiprávní jednání společnosti (neprovedení identifikace klienta při 10 směnářských obchodech, vystavení zákaznické karty na fiktivní jméno a účelové provedení směnářských obchodů z iniciativy zaměstnance kontrolované osoby na jiné osoby se shodným příjmením jako zákazník) byla udělena pokuta ve výši 40 000 Kč. Účastník řízení podotýká, že je patrně nejčastěji kontrolovaným subjektem oproti konkurenčním společnostem, které přitom v řadě případů provádějí podstatně vyšší množství směnářských obchodů než on. Účastník řízení dále v návaznosti na podle něj zavádějící závěr správního orgánu prvního stupně v bodu 33 napadeného rozhodnutí připouští, že provedení směny v hodnotě přesahující 1 000 EUR bez identifikace klienta je porušením AML zákona, a to bez ohledu na výši směňované částky, nicméně odmítá, že porušení jsou stejně závažná. Podle účastníka řízení je zájem chráněný AML zákonem ohrožen méně (či vůbec) u porušení týkajících se „několika málo EUR“ oproti případům neidentifikovaných směn v hodnotě desítek nebo stovek tisíc EUR, a k této okolnosti by mělo být přihlédnuto při rozhodování o uložení sankce. Účastník řízení namítá, že veškeré cizí měny kupuje výlučně od společnosti Česká spořitelna, a.s., tj. od etablovaného a renomovaného bankovního subjektu, a i proto má zvýšenou kontrolu ve vztahu k valutám, které jsou použity k směnářským obchodům, což minimalizuje riziko prání špinavých peněz. Účastník řízení dále namítá účelové hodnocení jím přijatých opatření k nápravě ze strany správního orgánu prvního stupně a argumentuje, že se pochybení v jednotlivých řízeních dopustil pokaždé z jiných důvodů, postupně se poučoval ze zjištěných pochybení, a v současné době by tak k jejich opakování nedošlo. Podle účastníka řízení však z podstaty věci nelze vyloučit občasné selhání konkrétního zaměstnance s ohledem na množství prováděných směnářských obchodů. Účastník řízení sice chápe nutnost uložení sankce i za tato pochybení, nicméně podle jeho názoru „jde však o to, aby případná pochybení nebyla velmi závažného charakteru“, případně aby se stále neopakovala identická pochybení.

[16.] Bankovní rada považuje tyto námitky účastníka řízení za nedůvodné.

[17.] Co se týče námítky účastníka řízení, že se správní orgán prvního stupně řádně nevypořádal s jeho argumentací ve vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení, resp. ji vypořádal účelově, bankovní rada konstatuje, že v tomto ohledu nezjistila žádné pochybení správního orgánu prvního stupně. Bankovní rada dále konstatuje, že účastník řízení své tvrzení nijak nedokládá ani blíže nespecifikuje, v čem spatřuje pochybení správního orgánu prvního stupně. To se týká i jediného konkrétního bodu napadeného rozhodnutí, který účastník řízení v rozkladu zmiňuje, a to bodu 37 napadeného rozhodnutí, kdy se účastník řízení omezuje na konstatování, že se správní orgán prvního stupně pouze mechanicky vypořádává se vším, co účastník řízení uvedl, aniž by to bylo potřeba. V souvislosti s bodem 37 napadeného rozhodnutí bankovní rada konstatuje, že správní orgán prvního stupně v tomto bodě zcela odůvodněně reagoval na účastníkem řízení namítanou „nepřehlednost a nahodilost rozhodovací praxe správního orgánu při stanovování výše pokuty“ ve vyjádření k oznámení o zahájení správního

⁷ Jde o rozhodnutí ve věci společnosti FORTISSIMO, spol. s r.o.

řízení (v části „Řízení č. 3“), kterou účastník řízení dovozoval poukazem na konkrétní rozhodnutí České národní banky.

[18.] K námitkám účastníka řízení, které se týkají kontrolních směn, kdy jsou směňovány částky jen nepatrně přesahující hodnotu 1 000 EUR, bankovní rada konstatuje, že kontrolní pracovníci České národní banky volí při kontrolních směnách nižší částky přesahující 1 000 EUR z důvodu, že nejčastějším prohřeškem proti AML zákonu (konkrétně proti povinnosti identifikace klienta u částek převyšujících 1 000 EUR) je častý postup některých směnáren, že rozdělí směnářenský obchod, jehož výše přesahuje hranici 1 000 EUR, na obchody s hodnotami nižšími než 1 000 EUR, aby se vyhnuly povinnosti identifikace klienta. Tato praktika byla ostatně zjištěna a postížena i v případě účastníka řízení v Řízení č. 4. Dále bankovní rada konstatuje, že AML zákon ukládá povinnost identifikace klienta při dosažení jednoznačně stanoveného limitu, a je tudíž z hlediska konstatování porušení této povinnosti lhostejné, v jaké hodnotě byla provedena směna nad stanoveným limitem.

[19.] K namítaným vážným pochybnostem účastníka řízení o objektivitě metodiky a přístupu k výkonu kontrolní činnosti ze strany České národní banky, konkrétně s odkazem na rozhodnutí č. j. 2020/122720/570, bankovní rada konstatuje, že každý případ je nutné posuzovat individuálně, s ohledem na všechny relevantní skutkové okolnosti případu a závažnost protiprávního jednání. Výše uložené pokuty je výsledkem správního uvážení správního orgánu, který zohledňuje individuální závažnost konkrétního případu a přihlíží i ke své sankční praxi. V tomto ohledu se správní orgán prvního stupně od své praxe neodchýlil ani v účastníkem řízení uváděném rozhodnutí č. j. 2020/122720/570, kde jako polehčující okolnost vyhodnotil skutečnost, že se v případě dohlíženého subjektu jednalo o první sankcionované protiprávní jednání v oblasti směnárství a dále že dohlížený subjekt přijal velké množství nápravných opatření, a to nejen v souvislosti s přestupky, za které byl sankcionován. Ostatně obdobné polehčující okolnosti vzal správní orgán prvního stupně v potaz též v Řízení č. 1 s účastníkem řízení, kdy byla jako polehčující okolnost vyhodnocena skutečnost, že účastník řízení nebyl doposud sankčně trestán. V souladu s tím mu byla v tomto řízení uložena sankce při dolní hranici zákonem vymezeného rozpětí, a to ve výši 20 000 Kč. Ta je pak dokonce o polovinu nižší než sankce, kterou uložila České národní banka v případě, na který účastník řízení poukazuje.

[20.] K námitce, že účastník řízení je častěji kontrolovaným směnárníkem oproti jeho konkurenci, která navíc v řadě případů provádí podstatně vyšší množství směnářských obchodů než on, bankovní rada konstatuje, že četnost provádění kontrol u dohlížených subjektů závisí na několika faktorech, zejména na velikosti subjektu dané objemem prováděných směnářských obchodů, významnosti subjektu v regionu, počtu provozoven a sankční historii. Je přitom žádoucí, aby u velkých směnárníků a směnárníků, u kterých bylo v minulosti kontrolou zjištěno pochybení, byly kontroly prováděny častěji, neboť u těchto subjektů je v případě jejich pochybení dopad na zákazníky větší než u malých směnárníků. V případě účastníka řízení jsou naplněna obě kritéria⁸. Důležitým faktorem, ke kterému správní orgán rovněž přihlíží, jsou rovněž stížnosti zákazníků, tzn., pokud je na některého směnárníka podáno více stížností, je kontrola u takového směnárníka pravděpodobnější než u směnárníka, na kterého nejsou podány žádné stížnosti (ke stížnostem na účastníka řízení viz bod 31 tohoto rozhodnutí). Co se týče konkrétního počtu provedených kontrol, bankovní rada dále konstatuje, že v případě účastníka řízení neshledala významněji vyšší počet provedených kontrol oproti konkurenčním společnostem, když od roku 2010 proběhly u účastníka řízení ze strany České národní banky celkem 3 kontroly⁹.

[21.] Pokud jde o námitku, že účastník řízení veškeré cizí měny kupuje výlučně od společnosti Česká spořitelna, a.s., což minimalizuje riziko praní špinavých peněz, bankovní rada považuje

⁸ Účastník řízení patří mezi pět největších směnárníků v Moravskoslezském kraji co do počtu provedených směnářských obchodů provedených v období od 1. 1. 2021 do 30. 9. 2022.

⁹ V letech 2012, 2017 a 2018.

tuto námitku za irelevantní, neboť účastník řízení, jak dokládají výkazy o nákupu a prodeji cizí měny, a také podklady z provedených kontrolních směn, provádí kromě jiného též nákup cizí měny od veřejnosti, a to včetně cizích státních příslušníků, přičemž o původu této měny nemůže mít žádné předchozí informace.

[22.] Co se týče námitky, že se účastník řízení pochybení zjištěných v jednotlivých řízeních dopouštěl pokaždé z jiných důvodů, bankovní rada konstatuje, že účastník řízení se v průběhu času dopouští stále stejných závažných porušení právních předpisů upravujících směnářenskou činnost, přičemž navzdory uloženým pokutám nebyl schopen uvést svou činnost v oblasti provozování směnářské činnosti do souladu se zákonem.

[23.] K argumentu účastníka řízení, že při velkých objemech transakcí a v delším období není „zákonitě“ možné zajistit 100% bezchybnost prováděných transakcí, bankovní rada konstatuje, že toto není případ účastníka řízení, když v jeho případě žádná z provedených kontrol nebyla bezchybná, a z tohoto důvodu pak považuje námitku za bezdůvodnou.

III. K uloženému nápravnému opatření

[24.] *Účastník řízení v souvislosti s bodem 43 napadeného rozhodnutí namítá, že podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářenské činnosti Česká národní banka „může“ povolení k činnosti při naplnění stanovených podmínek odejmout, nikoli, že tak musí učinit. V případě rozhodnutí o odnětí povolení pak Česká národní banka nemůže pouze konstatovat, že došlo k opakovanému porušení právních předpisů, nýbrž musí uvést, proč v daném případě rozhodla o odnětí povolení jako o nejtvrdším možném opatření, jinak by se jednalo o libovůli. Podle účastníka řízení je konstatování správního orgánu prvního stupně, že jednotlivá pochybení účastníka řízení zavdala možnost legalizace výnosů z trestné činnosti, zcela nedostatečné, účelové a s ohledem na závažnost uložené sankce „prakticky“ neodůvodněné. Účastník řízení namítá, že v rámci legitimního očekávání, zásady proporcionality, resp. přiměřenosti, zákazu zneužití správního uvážení, zásady ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásady procesní rovnosti a nestrannosti a zásady souladu s veřejným zájmem by měl správní orgán v obdobných případech dospět k obdobným závěrům a přijmout obdobná rozhodnutí, resp. při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů by neměly vznikat nedůvodné rozdíly. Účastník řízení se domáhá, aby bankovní rada přihlédla k námitkám uplatněným v rozkladu, stejně jako k jeho dřívějším vyjádřením, zejména pak k namítané nízké závažnosti pochybení, se kterou podle názoru účastníka řízení nekoresponduje maximální možná tvrdost uloženého opatření. Účastník řízení namítá, že každé autoritativní rozhodování by mělo poměřovat dotčená práva a chráněné zájmy a současně vyhodnocovat reálné dopady daného rozhodnutí, přičemž rozhodnutí o odnětí povolení ke směnářenské činnosti představuje mimořádně citlivý zásah do práva podnikat, které je chráněno Listinou základních práv a svobod. Podle účastníka řízení je rovněž nutné poměřovat, nakolik je trest odnětí povolení adekvátní k deliktům, „z nichž, či v souvislosti s nimiž, je trest uložen“. Účastník řízení dále žádá, aby bankovní rada přihlédla k „faktickým a reálným“ dopadům napadeného rozhodnutí s tím, že účastník řízení podniká pouze v oblasti směnářství, a tedy odnětí povolení k této činnosti bude důvodem k ukončení veškeré jeho činnosti a bude nucen ukončit pracovní poměr s 10 zaměstnanci, mj. i samoživitelkami. Účastník řízení k tomu dodává, že si je vědom, že tyto skutečnosti nejsou samy o sobě důvodem k tomu, aby ovlivnily rozhodnutí o rozkladu. Účastník řízení dále namítá, že za dobu 22 let proti němu nebyla podána žádná stížnost ze strany jeho klientů.*

[25.] Bankovní rada považuje námitky účastníka řízení za nedůvodné.

[26.] Pokud jde o námitky týkající se výkladu ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářské činnosti, bankovní rada souhlasí s účastníkem řízení, že odnětí povolení k činnosti směnárníka v případě, kdy směnárník opakovaně nebo závažným způsobem porušil povinnost stanovenou právním předpisem upravujícím postup při provozování směnářské

činnosti, není jediným možným opatřením, ke kterému může Česká národní banka přistoupit. Bankovní rada konstatuje, že i z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že správní orgán prvního stupně zkoumal nejen naplnění podmínek stanovených v ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářenské činnosti, ale zabýval se taktéž druhem vhodného opatření (viz bod 49 napadeného rozhodnutí).

[27.] K námitce účastníka řízení, že správní orgán prvního stupně neuvedl důvod, proč rozhodl o odnětí povolení k činnosti směnárníka, případně, že jeho zdůvodnění uloženého nápravného opatření není dostatečné, bankovní rada konstatuje, že z bodů 46 až 50 napadeného rozhodnutí podle bankovní rady jednoznačně vyplývá, z jakých důvodů správní orgán prvního stupně přistoupil k odnětí povolení k činnosti směnárníka. Správní orgán prvního stupně uvedl, že posoudil delikt ní historii účastníka řízení, vyhodnotil míru závažnosti spáchaných přestupků a zhodnotil, jaké zájmy byly v důsledku jednání účastníka řízení ohroženy. V bodě 49 napadeného rozhodnutí pak správní orgán prvního stupně shrnuje, proč rozhodl o odnětí povolení k činnosti směnárníka.

[28.] Pokud jde o přiměřenost uloženého opatření ve vztahu ke spáchaným přestupkům účastníka řízení, odnětí povolení k činnosti směnárníka je podle názoru bankovní rady zcela adekvátním nápravným opatřením vzhledem k rozsahu, systémovému charakteru a závažnosti pochybení účastníka řízení. Účastník řízení se prokazatelně opakovaně dopustil porušování právních předpisů upravujících postup při provozování směnářenské činnosti a postupně ukládané pokuty nevedly k provozování činnosti v souladu se zákonem. Podmínkou pro možné odnětí povolení podle § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářenské činnosti je skutečnost, že k porušení těchto právních předpisů dojde opakovaně, nebo závažně, přičemž obě tyto podmínky nemusejí být naplněny kumulativně a postačí splnění jedné z nich. V projednávaném případě pak byla vzhledem k počtu zjištěných pochybení naplněna podmínka opakovaného porušení právní povinnosti, přičemž bankovní rada souhlasí se správním orgánem prvního stupně, že vzhledem ke všem okolnostem případu účastníka řízení nelze oprávněně očekávat, že by jiná opatření vedla k provozování směnářenské činnosti v souladu se zákonem. Bankovní rada dodává, že souhlasí též se závěrem správního orgánu prvního stupně, že jednotlivá pochybení účastníka řízení lze hodnotit jako jednání spáchaná závažným způsobem, a tudíž je splněna i druhá podmínka pro možné odnětí povolení podle § 9 odst. 3 písm. a) zákona o směnářenské činnosti.

[29.] K námitkám souvisejícím s právem účastníka řízení svobodně podnikat bankovní rada konstatuje, že právo podnikat je zakotveno v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž podle následujícího odstavce 2 zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Svoboda podnikat tak není neomezená, ale naráží na konkrétní mantinely, v projednávaném případě vytyčené zákonem o směnářenské činnosti. Ten ve svém § 9 odst. 3 písm. a) stanoví, že Česká národní banka může povolení k činnosti směnárníka odejmout za daných podmínek, konkrétně jestliže směnárník opakovaně nebo závažným způsobem porušil povinnost stanovenou tímto zákonem nebo jiným právním předpisem upravujícím postup při provozování směnářenské činnosti. Bankovní rada souhlasí, že odnětí povolení k činnosti je spojeno s právem podnikat, avšak konstatuje, že odnětím povolení k činnosti nedošlo k porušení zaručeného práva účastníka řízení podnikat, což ostatně účastník řízení ani výslovně nenamítá.

[30.] K účastníkem řízení namítaným „faktickým a reálným dopadům“ napadeného rozhodnutí (tj. ukončení jeho podnikatelské činnosti včetně ukončení pracovního poměru s jeho zaměstnanci) bankovní rada konstatuje, že tyto dopady jsou předpokládaným důsledkem přijatého opatření. Žádost účastníka řízení, aby k těmto dopadům napadeného rozhodnutí bankovní rada „přihlédla“ při rozhodování o volbě sankce, je tudíž nadbytečná. Ostatně sám účastník řízení si je vědom, že namítané okolnosti nejsou samy o sobě důvodem pro změnu uloženého opatření, jak uvádí v rozkladu.

[31.] Co se týče námitky, že za dobu 22 let nebyla na účastníka řízení podána žádná stížnost ze strany jeho klientů, bankovní rada konstatuje, že Česká národní banka eviduje čtyři stížnosti na provoz směnářské činnosti účastníka řízení od jeho klientů. Klienti ve stížnostech uvádějí, že účastník řízení, případně jeho jednatel, provádějí směny větších částek, aniž by plnili povinnost identifikace podle AML zákona. Tvzení účastníka řízení se tedy nezakládá na pravdě.

[32.] Bankovní rada je toho názoru, že bylo dostatečně prokázáno, že účastník řízení opakovaně a závažným způsobem porušil při provozování směnářské činnosti povinnosti stanovené právními předpisy upravujícími postup při provozování směnářské činnosti, odnětí povolení k činnosti směnárníka je jediným přiměřeným opatřením vzhledem ke zjištěnému skutkovému stavu a námitky účastníka řízení jsou nedůvodné. Správní řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, netrpí vadami způsobujícími nezákonnost nebo nesprávnost napadeného rozhodnutí. Bankovní rada proto rozhodla tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se v souladu s ustanovením § 152 odst. 5 ve spojení s § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

doc. Ing. Eva Zamrazilová, CSc.
viceguvernér
podepsáno elektronicky

prof. Ing. Oldřich Dědek, CSc.
člen bankovní rady
podepsáno elektronicky