

- rozhodnutí České národní banky č.j. 2024/014820/CNB/580 ze dne 30. ledna 2024, sp.zn. Sp/2022/49/573

Sekce dohledu nad finančním trhem

V Praze dne 30. 1. 2024
Č. j.: 2024/014820/CNB/580
Ke sp. zn. Sp/2022/49/573
Počet stran: 18

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 bankovního dohledu dle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZoB**“), rozhodla v řízení vedeném podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**PřZ**“), ve spojení se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**SŘ**“), se společností **C.C. leasing s.r.o., IČO 241 32 446, se sídlem Staré náměstí 13/7, 161 00 Praha 6**, takto:

I. Společnost C.C. leasing s.r.o., IČO 241 32 446, se sídlem Staré náměstí 13/7, 161 00 Praha 6,

se uznává vinnou tím,

že v období od 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022 přijala na základě 10 890 smluv o úvěru uzavřených s 1 625 fyzickými osobami a 57 právníckými osobami peněžní prostředky v celkové výši 1 821 547 000 Kč, ačkoli k tomu neměla bankovní licenci, povolení ani jiné oprávnění,

tedy

bez bankovní licence a bez oprávnění stanoveného právním předpisem přijala vklady od veřejnosti,

čímž porušila

zákaz stanovený v § 2 odst. 1 ZoB,

a spáchala tak

přestupek podle § 36c odst. 1 písm. a) ZoB,

za což se jí ukládá

podle § 36c odst. 8 písm. f) ZoB pokuta ve výši 25 000 000 Kč (slovy dvacet pět milionů korun českých).

Pokuta je splatná do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro hlavní město Prahu vedený u České národní banky, č. 3754-67724011/0710, konstantní symbol 1148, variabilní symbol je identifikační číslo plátce.

II. Společnosti C.C. leasing s.r.o., IČO 241 32 446, se sídlem Staré náměstí 13/7, 161 00 Praha 6, se podle § 95 odst. 1 PŘZ v návaznosti na § 79 odst. 5 SŘ a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, ukládá povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč (slovy jeden tisíc korun českých).

Náhrada nákladů řízení je splatná do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet České národní banky č. 115-69193891/0710, konstantní symbol 1148, variabilní symbol je identifikační číslo plátce.

ODŮVODNĚNÍ

A. Identifikace účastníka

(1) Společnost C.C. leasing s.r.o., IČO 241 32 446, se sídlem Staré náměstí 13/7, 161 00 Praha 6 (dále jen „**účastník řízení**“), je zapsána v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, sp. zn. C 181555. Předmětem podnikání účastníka řízení je: pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor, výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Účastník řízení nedisponuje bankovní licencí, povolením působit jako družstevní záložna ani žádným dalším oprávněním udělovaným správním orgánem.

B. Průběh správního řízení

(2) Správní řízení ve věci podezření z porušení zákazu upraveného v § 2 odst. 1 ZoB bylo s účastníkem řízení zahájeno dne 1. 2. 2023 doručením oznámení o zahájení řízení z moci úřední ze dne 30. 1. 2023, č. j. 2023/13463/570 (dále jen „**Oznámení**“). Pro vyjádření ke skutkovým okolnostem obsaženým v Oznámení správní orgán účastníkovi řízení určil lhůtu 15 pracovních dnů ode dne doručení Oznámení.

(3) Dne 15. 2. 2023 účastník řízení doručil správnímu orgánu oznámení o převzetí právního zastoupení a žádost o prodloužení lhůty k vyjádření ke skutkovým okolnostem do 31. 3. 2023. Přípisem ze dne 16. 2. 2023, č. j. 2023/20125/570, správní orgán účastníkovi řízení vyhověl.

(4) Dne 31. 3. 2023 účastník řízení doručil správnímu orgánu vyjádření k okolnostem obsaženým v Oznámení.

(5) Přípisem ze dne 30. 6. 2023, č. j. 2023/86498/570, správní orgán vyzval účastníka řízení k předložení dokumentů potřebných pro zohlednění majetkových poměrů a současně jej vyzval o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, to vše ve lhůtě 15 pracovních dnů ode dne doručení.

(6) Dne 30. 6. 2023 účastník řízení doručil správnímu orgánu žádost o prodloužení lhůty uvedené v předchozím bodu do 31. 7. 2023; tomu správní orgán přípisem ze dne 3. 7. 2023, č. j. 2023/87249/570, vyhověl.

(7) Dne 31. 7. 2023 účastník řízení doručil správnímu orgánu vyjádření k podkladům rozhodnutí, a to společně s účetní závěrkou za účetní období kalendářního roku 2020.

C. Skutková zjištění

(8) Před zahájením správního řízení prověřoval správní orgán činnost společnosti Investcrown s.r.o. (do 27. 12. 2023 zněla obchodní firma NEBANKA s.r.o.)¹, IČO 086 72 181, se sídlem Bucharova 1314/8, Stodůlky, 158 00 Praha 5 (dále jen „**společnost Nebanka**“²).

(9) Správní orgán v rámci tohoto prověřování zjistil, že společnost Nebanka nabízela na svých webových stránkách www.nbnk.cz (tj. **veřejně**) zprostředkování úvěrů mezi partnery a klienty. Z webových stránek společnosti Nebanka bylo zjištěno, že účastník řízení poptával od veřejnosti peněžní prostředky na tzv. projekty; ve sledovaném období se jednalo například o projekty – nákup pozemků Senior Oáza Kamýk (ID 3594032)³, Bytový dům ul. I. P. Pavlova v centru Karlových Varů (ID 4425590)⁴, Komerční park Brandýs nad Labem - nákup areálu (ID 7758199)⁵ a Okarec: nákup pozemku pro výstavbu rodinných domů (ID 7519707)⁶. Z podmínek definovaných na stránkách společnosti Nebanka bylo zřejmé, že jsou na projekty finanční prostředky získávány od veřejnosti (partnerů). Partnerem se mohla stát **každá fyzická osoba, která dovršila 18 let věku, a každá právnická osoba**. Účastník řízení vystupoval na stránkách www.nbnk.cz jako klient, tedy uživatel platformy mající zájem půjčit si finanční prostředky od partnerů za účelem realizace projektu. Partneri poskytovali finanční prostředky účastníkovi řízení na základě smlouvy o úvěru.⁷

(10) Sám účastník řízení pak prostřednictvím internetových stránek <https://cclsro.cz/> nabízel jako své služby financování formou leasingu, faktoringu a zpětného leasingu.⁸

(11) V popisu projektu Bytový dům ul. I. P. Pavlova v centru Karlových Varů (ID 4425590) je rovněž uvedeno, že se ze strany účastníka řízení jedná o „refinancování“, v projektu Senior Oáza Kamýk (ID 3594032) je uvedeno, že účastník řízení „financuje pro družstvo Senior Oáza Kamýk“, a u projektu Komerční park Brandýs nad Labem - nákup areálu (ID 7758199) je uvedeno, že „zajišťuje financování“.

(12) Z výše uvedených důvodů pak začal správní orgán v rámci své dohledové pravomoci vyšetřovat, zda účastník řízení svou činností neporušuje zákaz přijímat vklady stanovený v § 2 odst. 1 ZoB, přičemž zjistil následující skutečnosti.

C.1. **Přijímání vkladů**

(13) Účastník řízení správnímu orgánu zaslal rozsáhlou smluvní dokumentaci vztahující se k projektům.⁹ U každého projektu se pak zvlášť nachází jednotlivé smlouvy, které byly k projektu uzavřeny. Ve všech případech byly k projektu uzavřeny **smlouvy o úvěru** formulářového typu, mající tři smluvní strany. Na straně věřitele stojí právnická nebo fyzická osoba [partner, viz bod (9)], které jsou zavedenou zkratkou označovány jako **Věřitel 1**. Druhou smluvní stranou, a to stranou vystupující na straně věřitele, je vždy společnost Nebanka, zkratkou označována jako **Věřitel 2**.¹⁰ Na straně dlužníka pak vystupuje účastník řízení, označovaný jako **dlužník**. Ve smlouvě se pak nachází prohlášení o tom, že se jedná o smlouvu o úvěru podle § 2395 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**OZ**“).

¹ <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=1067703&typ=UPLNY>.

² V dalším textu správní orgán bude užívat zkratku „společnost Nebanka“ s ohledem na znění smluvní dokumentace ve vymezeném období.

³ Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: *Projekt_senior_oaza_kamyk.jpg*.

⁴ Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: *Projekt_byt_dum_IP_Pavlova.jpg*.

⁵ Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: *Projekt_komerčni_park_brandys.jpg*.

⁶ Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: *Projekt_Okarec.jpg*.

⁷ Všeobecné obchodní podmínky Nebanky, spis č.l. 21, CD-R, soubor *vop040322.pdf*.

⁸ Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: *Leasing, zpětný leasing, faktoring _ Nebankovní financování C.C. leasing.pdf*.

⁹ Spis, příloha č. 1, DVD-R, složka: *Všechny smlouvy*.

¹⁰ Věřitelství je koncipováno jako tzv. solidární věřitelství.

(14) V každé smlouvě o úvěru uzavřené mezi účastníkem řízení a Věřitelem 1, tedy osobou z řad veřejnosti, se nachází totožná preambule (článek I.) znějící: „*Smluvní strany uzavírají tuto Smlouvu o úvěru, jejímž účelem je poskytnutí úvěru Dlužníkovi. Věřitel 2 zveřejnil na svých webových stránkách www.nbnk.cz Projekt Dlužníka, což je podnikatelský záměr Dlužníka, účelem jehož zveřejnění na zprostředkovatelské platformě NEBANKA provozující webové stránky www.nbnk.cz (dále jen „Platforma“), provozované Věřitelem 2, je shromáždění peněžních prostředků od věřitelů, za účelem jeho financování. Dlužník má zájem získat úvěr v celkové výši odpovídající částce uvedené v jeho Projektu – tzv. **Cílová částka**. Věřitelé poskytnou Dlužníkovi úvěr na jeho Projekt, čímž se budou podílet na shromáždění Cílové částky. Peněžní prostředky Věřitelů ve výši uvedené v čl. II.1 této Smlouvy o úvěru budou zaslány Věřiteli na **Provozní účet projektu**, vedený na jméno Věřitele 2. V okamžiku, kdy dojde k naplnění Cílové částky na Provozním účtu projektu (dále jen „Naplnění projektu“) a zároveň dojde ke splnění podmínek ze strany Dlužníka, po jejichž splnění může Dlužník požádat o poskytnutí peněžních prostředků v rozsahu Cílové částky, dojde k poskytnutí Úvěru Dlužníkem¹¹.“.*

(15) **Všechny smlouvy o úvěru obsahují závazek úvěrujícího (tj. Věřitele 1 a Věřitele 2) úvěrovanému (tj. účastníkovi řízení) poskytnout na jeho požádání a v jeho prospěch peněžní prostředky do určité částky a závazek úvěrovaného poskytnuté peněžní prostředky vrátit a zaplatit úroky.** Konkrétně pak určují výši úvěru (článek II. odst. 1)¹², označují projekt (čl. II. odst. 2)¹³, určují výši úrokové sazby (čl. III. odst. 1)¹⁴, stanoví dobu trvání úvěru (čl. IV. odst. 1)¹⁵ a měsíční splátky úroku (čl. IV. odst. 3)¹⁶. Co se týče konceptu splácení úvěru, ten je ve smlouvách o úvěru nastaven tak, že úvěrovaný měsíčně platí stanovené úroky, přičemž celou jistinu uhradí až ke dni konečné platnosti tzv. balonovou splátkou (čl. IV. odst. 4).

(16) Smluvní dokumentace formálně označuje společnost Nebanka jako spolu úvěrujícího, materiálně se však o takovou situaci nejedná. Podle § 2395 OZ se smlouvou o úvěru úvěrující zavazuje, že úvěrovanému poskytne na jeho požádání a v jeho prospěch peněžní prostředky do určité částky, a úvěrovaný se zavazuje poskytnuté peněžní prostředky vrátit a zaplatit úroky. Smlouva o úvěru tedy předpokládá, že úvěrující poskytuje své¹⁷ peněžní prostředky. **Společnost Nebanka však ve skutečnosti žádné své peněžní prostředky neposkytovala,** neboť peněžní prostředky pocházely vždy z vlastnictví partnerů (Věřitelů 1). Společnost Nebanka tak ve vztahu k účastníkovi řízení není v postavení úvěrujícího ve smyslu § 2395 OZ, nýbrž plní roli prostředníka, který zajišťuje převody peněžních prostředků shromážděných od partnerů (Věřitelů 1) za účelem financování projektů účastníka řízení. To plyne z „Dohod o vypořádání nároků ze Smlouvy o úvěru mezi Partnerem jako Věřitelem 1

¹¹ Zde se podle správního orgánu jedná o chybu ve skloňování, kdy podle uvedeného smyslu má být uvedeno „Dlužníkovi“.

¹² Např.: „Věřitel poskytne Dlužníkovi peněžní prostředky formou účelového úvěru ve výši 10 000 Kč (dále jen „Úvěr“).“

¹³ Např.: „Věřitel poskytuje Úvěr Dlužníkovi za účelem financování jeho Projektu – podnikatelského záměru – který Dlužník zveřejnil na webovém portálu NEbanka, www.nbnk.cz, provozovaném Vedlejším účastníkem, pod názvem / identifikačním číslem projektu Factoring - VILA ORIGANUM (zakázka č. 2) (ID: 253d473a-d21e-4edf-f69a-08d84405dc9c).“

¹⁴ Např.: „Úvěr je úročen v období ode dne čerpání Úvěru do dne konečné splatnosti Úvěru, resp. do jeho úplného splacení, a to pevnou úrokovou sazbou ve výši 18 % p.a.“

¹⁵ Např.: „Úvěr poskytuje Věřitel Dlužníkovi na dobu 2 měsíců, ode dne načerpání Úvěru.“

¹⁶ Např.: „Jistinu Úvěru ve výši 10,000 Kč se dlužník zavazuje uhradit jednorázově ke Dni konečné splatnosti.“

¹⁷ „Poskytnutím úvěru je třeba rozumět převedení příslušných peněžních prostředků z vlastnictví úvěrujícího do vlastnictví úvěrovaného nebo do vlastnictví třetí osoby určené úvěrovaným. Aby se úvěrovaný, resp. třetí osoba určená úvěrovaným stala vlastníkem poskytnutých peněžních prostředků, musejí být poskytnuté peněžní prostředky ve vlastnictví úvěrujícího. Není-li úvěrující vlastníkem poskytnutých peněžních prostředků, stane se úvěrovaný, resp. třetí osoba určená úvěrovaným jejich vlastníkem jen za podmínek uvedených v § 1109 a násl. Pokud se úvěrovaný, resp. třetí osoba určená úvěrovaným nestane vlastníkem poskytnutých peněžních prostředků, bude se jednat o porušení povinnosti úvěrujícího poskytnout úvěrovanému sjednané peněžní prostředky a úvěrující bude odpovídat za škodu tím způsobenou (§ 2913)“ (ELEK, Štefan. § 2395 [Základní ustanovení]. In: HULMÁK, Milan a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 699–700, marg. č. 43.).

a Zprostředkovatelem jako Věřitelem 2 Smlouvy o úvěru“, které společnost Nebanka uzavírala s partnery (Věřiteli 1).¹⁸

(17) Správní orgán demonstruje smluvní vztahy mezi účastníkem řízení a partnery (Věřiteli 1) na projektu *MJ Realitní provozní financování, projekt č. 2 - doplatek kupní ceny (ID 1319344)*.¹⁹

(18) K uvedenému projektu byly uzavřeny celkem 3 smlouvy o úvěru:

- 1) Dne 15. 11. 2021 uzavřeli [REDAKCE], nar. [REDAKCE] (Věřitel 1), společnost Nebanka (Věřitel 2) a účastník řízení smlouvu o úvěru č. 1319344_5543160_0. Smlouva o úvěru obsahuje výše popsání ustanovení [bod (15)], přičemž konkrétně výše úvěru činí 300 000 Kč (čl. II. odst. 1), výše úrokové sazby činí 11,5 % p. a. (čl. III. odst. 1), doba trvání úvěru je stanovena na dobu 9 měsíců (čl. IV. odst. 1) a měsíční splátka úroků činí 2 875 Kč (čl. IV. odst. 3).
- 2) Dne 15. 11. 2021 uzavřeli [REDAKCE], nar. [REDAKCE] (Věřitel 1), společnost Nebanka (Věřitel 2) a účastník řízení smlouvu o úvěru č. 1319344_9277151_0. Smlouva o úvěru obsahuje výše popsání ustanovení [bod (15)], přičemž konkrétně výše úvěru činí 100 000 Kč (čl. II. odst. 1), výše úrokové sazby činí 11,5 % p. a. (čl. III. odst. 1), doba trvání úvěru je stanovena na dobu 9 měsíců (čl. IV. odst. 1) a měsíční splátka úroků činí 958,33 Kč (čl. IV. odst. 3).
- 3) Dne 15. 11. 2021 uzavřeli [REDAKCE], nar. [REDAKCE] (Věřitel 1), společnost Nebanka (Věřitel 2) a účastník řízení smlouvu o úvěru č. 1319344_9915828_0. Smlouva o úvěru obsahuje výše popsání ustanovení [bod (15)], přičemž konkrétně výše úvěru činí 300 000 Kč (čl. II. odst. 1), výše úrokové sazby činí 11,5 % p. a. (čl. III. odst. 1), doba trvání úvěru je stanovena na dobu 9 měsíců (čl. IV. odst. 1) a měsíční splátka úroků činí 2 875 Kč (čl. IV. odst. 3).

(19) V tabulce – seznam všech projektů²⁰ je k uvedenému projektu v řádku projektu ID 1319344 ve sloupci „Celková částka (vybírání)“ uvedena částka 700 000 Kč [jedná se tedy o souhrn částek poskytnutých jako úvěr z výše popsání smluv, a tedy částek, které se účastník řízení zavázal vrátit, k tomu blíže viz body (23) až (25)]. Ve sloupci „Celková částka (požadovaná)“²¹ je pak uvedena částka 673 000 Kč. Z tohoto seznamu také plyne, že účastník řízení měl finanční prostředky reálně obdržet dne 18. 11. 2021²². Správní orgán si v rámci dohledové činnosti vyžádal výpisy z účtu č. [REDAKCE], jehož majitelem je účastník řízení a jenž byl uváděn ve výše uvedené smluvní dokumentaci. Z tohoto výpisu plyne²³, že na uvedený účet účastníka řízení byla dne 18. 11. 2021 připsána platba ve výši 673 000 Kč z peněz vybraných od Věřitele 2, a to s parametry:

Číslo účtu protiúctu:	[REDAKCE]
Název protiúctu:	NEBANKA s.r.o.
Poznámka:	MJ REALITNI PROVOZNI FINANCOVANI, PROJEKT C. 2 - DOPLATEK KU

¹⁸ Viz čl. II. odst. II.2. těchto dohod: „Smluvní strany se dohodly tak, že peněžní prostředky odpovídající výši úvěru sjednané dle této Dohody a Smlouvy o úvěru, poskytuje Věřitel 1, a to poukázáním těchto peněžních prostředků na tzv. Provozní účet projektu specifikovaný ve Smlouvě o úvěru. Věřitel 2 je povinen poskytnout úvěr Dlužníkovi dle podmínek Smlouvy o úvěru, na běžný účet Dlužníka, uvedený ve Smlouvě o úvěru.“ Viz spis, příloha č. 1, DVD-R, složka: Všechny smlouvy.

¹⁹ Spis, příloha č. 1, DVD-R, složka: 1319344.

²⁰ Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: CCL - 1. seznam všech projektů.xlsx.

²¹ K rozdílu mezi „Celková částka (vybírání)“ a „Celková částka (požadovaná)“ viz bod (22).

²² Sloupec „Datum načerpání prostředků“.

²³ Spis, příloha č. 1, DVD-R, složka: Výpisy z účtu, soubor: Report transakcí FÚ CZK [REDAKCE] C.C.leasing 07.2021_12.2021.xlsx.

Variabilní symbol:	1319344
--------------------	---------

Poznámka uvedená k platební transakci nese název projektu, na který účastník řízení shromažďoval peníze a taktéž variabilní symbol se shoduje s ID projektu (1319344).

(20) Z uvedeného je nepochybné, že skutečně **došlo k poskytnutí úvěrů účastníkovi řízení na uvedený projekt od [REDAKCE], [REDAKCE] a [REDAKCE]** po splnění odkládacích podmínek, jak je rovněž uvedeno v bodu (17).

(21) Z účastníkem řízení předložených seznamů osob, které poskytly účastníkovi řízení úvěr, pak vyplývá, že účastník řízení uzavřel celkem **10 890 smluv o úvěru**. Z toho 10 644 smluv o úvěru uzavřel s fyzickými osobami, kterých bylo celkem 1 625, a 246 smluv o úvěru s osobami právními, kterých bylo celkem 57²⁴. Fyzické osoby prostřednictvím poskytnutých úvěrů financovaly celkem 560 projektů²⁵ a právnické osoby celkem 166 projektů.²⁶ Ve většině případů se obě skupiny osob podílely na financování stejných projektů – financovaných projektů bylo v souhrnu 566.

(22) Účastník řízení v období od 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022 získal tímto způsobem **peněžní prostředky v celkové výši 1 821 547 000 Kč, z toho na financování uvedených 566 projektů mířilo 1 771 651 351 Kč**.

(23) Přehled celkově získaných finančních prostředků je patrný z tabulky - seznam všech projektů.²⁷ V ní jsou tyto prostředky reprezentovány sloupcem „Celková částka (vybírání)“, který představuje součet všech vybíraných částek, tj. celkovou částku poskytnutou investory účastníku řízení na základě smluv o úvěru. Ta činí právě 1 821 547 000 Kč.

(24) Jak vyplývá z výše uvedené smluvní dokumentace, investoři nezasílali finanční prostředky přímo účastníkovi řízení, ale společnosti Nebanka, která na svých účtech nejprve strádala „celkovou vybíranou částku“. Po nastřádání této částky pak tyto finanční prostředky poukázala na účet účastníkovi řízení, přičemž od celkově nastřádané částky si odečetla (jednostranně započítala) sjednanou odměnu²⁸. Účastník řízení tak na svůj účet z celkově vybraných **1 821 547 000 Kč** od společnosti Nebanka obdržel částku ve výši **1 771 651 351 Kč**²⁹.

(25) To, že si společnost Nebanka od celkově vybrané částky odečetla odměnu a účastníkovi řízení nakonec celou částku nepřevedla, nic nemění na závazku účastníka řízení vrátit celou úvěrovanou částku věřitelům z řad veřejnosti (partnerům). Správní orgán proto vyhodnotil, že výše prostředků přijatých od veřejnosti činí právě 1 821 547 000 Kč.

(26) S ohledem na výše uvedená skutková zjištění správní orgán konstatuje, že účastník řízení v období od 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022 **na základě smluv o úvěru získal za účelem financování 566 projektů od 1 682 jak právnických, tak fyzických osob finanční prostředky ve výši 1 821 547 000 Kč**.

²⁴ Jak konkrétní fyzické, tak právnické osoby v mnoha případech s účastníkem řízení uzavřely vícero smluv o úvěru.

²⁵ Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: CCL - 3. seznam investice (Partnerů) - fyzické osoby.xlsx.

²⁶ Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: CCL - 3. seznam investice (Partnerů) - právnické osoby.xlsx.

²⁷ Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: CCL - 1. seznam všech projektů.xlsx. Tabulka byla předložena ze strany účastníka řízení na základě výzvy správního orgánu ze dne 18. 2. 2022, č. j. 2022/18072/570.

²⁸ Účastník řízení a Nebanka společně k jednotlivým projektům uzavírali smlouvu o administraci, v níž je stanovena jednorázová odměna za naplnění projektu. Blíže viz např. Smlouva o administraci č. 1014230 k projektu Faktoring - [REDAKCE] s.r.o. (zakázka č. 30) (ID 1014230) ze dne 4. 11. 2021, spis č.l. 21, CD-R, soubor: Smlouva_o_administraci_1014230.pdf, zejména čl. VI, odst. 6.4. Správní orgán tedy rozdíl mezi částkami „Celková částka (vybírání)“ a „Celková částka (požadovaná)“ považuje za odměnu za naplnění projektu náležící společnosti Nebanka. Způsob určení odměny není u jednotlivých projektů zachycen v předkládané dokumentaci.

²⁹ Viz sloupec „Celková částka (požadovaná)“.

C.2. Následné poskytování úvěrů a jiná forma financování účastníkem řízení

(27) Účastník řízení správnímu orgánu poskytl seznam osob, jimž poskytl úvěry, resp. se kterými uzavřel smlouvy o úvěru nebo jiné smlouvy o poskytnutí financování, a to v období od 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022³⁰ (dále jen „**Seznam úvěrů**“) ³¹. K němu uvedl, že jsou v něm zahrnuty **i prostředky získané od investorů pomocí platformy NEBANKA**, které byly použity k úhradě úplaty za postoupení pohledávky třetí osobou. Stejně tak účastník řízení používal prostředky od investorů k poskytování tzv. faktoringu na základě rámcových smluv o postupování pohledávek. Účastník řízení dále uvedl, že: „(...) *společnost účtovala osobám, kterým poskytovala faktoringové služby, poplatek složený z faktoringové denní marže počítané od okamžiku postoupení pohledávky do dne její plné úhrady ze strany příslušného odběratele (dlužníka) a dále jednorázového poplatku. (...) Z pohledu investorů však nebyl žádný rozdíl mezi případy, kdy Společnost poskytovala třetím osobám faktoring, a případy, kdy jim poskytla úvěr. V obou případech Společnost investorům splácela poskytnutý úvěr a hradila jim úroky z tohoto úvěru.*“. Účastník řízení také uvedl, že některé projekty přesto, že na ně **získal** prostředky od investorů, nakonec **neúvěroval** (nefinancoval), neboť je vyhodnotil jako rizikové. To znamená, že účastník řízení **nepoužil veškeré finanční prostředky vybrané od investorů na základě smluv o úvěru prostřednictvím společnosti Nebanka k následnému financování projektů**. Jedná se například o projekty Financování výstavby letoviska v udržitelné vodní krajině (ID 1839539) – celková částka 2 700 000 Kč; Rychlé financování nákupu bytu v Praze (ID 1974035) - celková částka 6 500 000 Kč. Pivovar Marina Praha Libeň, část 1. (ID 6722354) – celková částka 7 500 000 Kč. Celkem takto nakonec nebylo poskytnuto financování na 61 projektů z celkem 322 projektů, na něž byly peněžní prostředky vybírány.³² Z výpisů z účtu účastníka řízení č. [REDAKCE] pak plyne, že tyto finanční prostředky i přes nenaplnění účelu smluv o úvěru **nevrátil partnerům, ale i nadále postupoval podle smluv o úvěru, jako by k financování příslušného projektu došlo, tj. úvěr předčasně nesplatil a hradil splátky (a zbývající část poskytnutých prostředků dále využíval)**.

(28) Ze Seznamu úvěrů plyne, že účastník řízení v době od 30. 7. 2020 do 23. 2. 2022 poskytl úvěr nebo jiným způsobem financoval³³ třetí osoby v celkovém objemu 11 296 821 412,80 Kč a 6 000 000 EUR, přičemž k tomu využil prostředky získané prostřednictvím platformy NEBANKA ve výši nejméně 1 360 067 400 Kč. K tomuto financování dle Seznamu úvěrů v uvedeném období došlo celkem v 260 případech (financování 260 projektů). Jednalo se například o:

Projekt	Výše úvěru	Úvěrovaný	Uzavření smlouvy o úvěru
Provozní financování METALSTAV, část 3. (ID 1609370)	15 350 000 Kč	[REDAKCE] s.r.o., IČO	18. 12. 2020
Rodinné bydlení Pletený Újezd - etapa č. 1 (ID 5488457)	130 000 000 Kč	[REDAKCE] s.r.o., IČO	26. 2. 2020

³⁰ Z účastníkem řízení předloženého seznamu „CCL - 1. seznam všech projektů.xlsx“ plyne, že k prvnímu načerpání prostředků (sloupec E) došlo dne 22.6.2020 u projektu Factoring - [REDAKCE] a.s. (ID 5892829), k poslednímu pak dne 28.2.2022 u projektu Senior Oáza Kamýk - nákup pozemku, část 17. (ID 3942211).

³¹ Spis, příloha č. 1, DVD-R, složka: Přijaté podklady na výzvy, soubor: 220930_tabulka CCL_projekty a úvěry(jnw1mN).xlsx.

³² Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor 220930_tabulka CCL_projekty a úvěry(jnw1mN).xlsx. V podání ze dne 30. 9. 2022 účastník řízení uvedl: „V tabulce jsou zahrnuty rovněž projekty zveřejněné na platformě NEBANKA, u kterých sice došlo k shromáždění cílové částky ze strany jednotlivých investorů, Společnost tyto prostředky od investorů získala jako úvěr, avšak z dále uvedeného důvodu je již neposkytla dále finálnímu úvěrovanému. V tabulce se jedná o ty projekty, kde není vyplněn údaj v příslušném řádku u sloupců D až J.“

³³ Faktoring nebo postoupení pohledávky.

Bytový dům ul. I. P. Pavlova v centru Karlových Varů, část 1. (ID 5064906)	113 230 000 Kč	██████████ s.r.o., ³⁴ IČO ██████████	9. 2. 2022
Nákup a přestavba bytového areálu Staré Ďáblice část I. (ID 8463057)	19 700 000 Kč	██████████ s.r.o., IČO ██████████	30. 4. 2021
Výstavba viladomu se třemi byty v Praze - Nebušicích, část 2. (ID 7931818)	29 800 000 Kč	██████████ s.r.o., IČO ██████████	13. 8. 2021
Příprava k prodeji moderního obilného mlýna ve Vyškově, část 5. (ID 8632150)	32 000 000 Kč	██████████ a.s., IČO ██████████ ³⁵	14. 4. 2021
Dokončení výstavby bytového domu Stará Hostivař část V. (ID 5996323)	41 000 000 Kč	██████████ IČO ██████████	22. 3. 2021

D. Námitky účastníka řízení³⁶

(29) Účastník řízení své námitky soustřeďuje na skutečnost, že finanční prostředky, které přijímal, nejsou vkladem podle § 2 odst. 1 ZoB. Účastník řízení nijak nepopírá, že by peněžní prostředky přijal a dále je poskytoval.

(30) Účastník řízení uvádí, že se rozhodl část své podnikatelské činnosti financovat prostřednictvím úvěrů od osob, které účastníkovi řízení zamýšlejí poskytnout úvěr, zprostředkovaný a administrovaný společností Nebanka. Účastník řízení pak odkázal na smlouvu o administraci, v níž byly upraveny podmínky spolupráce s účastníkem řízení a společností Nebanka. Účastník řízení shrnul, že vše probíhalo následovně: Partner si na základě informací zveřejněných na platformě společnosti Nebanka vybral projekt účastníka řízení a poskytl peněžní prostředky; následně byl účastník řízení povinen platit pravidelné měsíční splátky úvěru a splatit úvěr nejpozději za dobu stanovenou ve smlouvě o úvěru, nicméně byl oprávněn i úvěr předčasně splatit.

(31) ZoB samotnou úpravu smlouvy o vkladu neobsahuje. Smlouvu o vkladu upravuje § 2680 OZ, podle kterého se smlouvou o vkladu vkladatel zavazuje poskytnout příjemci vkladu vklad v určité výši a příjemce vkladu se zavazuje tento vklad přijmout, po zániku závazku jej vrátit a zaplatit vkladateli úrok. Vklad může být vyplatitelný na základě žádosti vkladatele nebo na základě předem stanovených podmínek. Vklad ve smyslu ZoB je sice širším konceptem než vklad podle OZ, nicméně na koncept vzájemných práv a povinností lze výklad dle OZ použít.

(32) Tou stranou, která měla možnost říct, kdy bude úvěr splacen (a tedy kdy budou zpět poskytnuty peněžní prostředky „vkladateli“) byl právě jen účastník řízení, který mohl úvěr předčasně splatit. Partner neměl vůči účastníkovi řízení žádné prostředky, jak se k poskytnutým peněžním prostředkům dostat dříve, než za smlouvenou dobu, nicméně jemu mohly, bez jeho souhlasu, být poskytnuty dříve. Předčasným splacením by přišel Partner o část smluvních úroků, se kterými počítal, nicméně proti takovému postupu nemohl jakkoliv protestovat.

³⁴ Do 18. 2. 2022 zněla obchodní firma ██████████ s.r.o.

³⁵ Do 30. 11. 2022 zněla obchodní firma ██████████ a.s.

³⁶ V této části rozhodnutí správní orgán toliko shrnuje námitky účastníka řízení.

Taková situace pak nemohla představovat vklad, kdy nebylo vůbec na vůli potenciálního „vkladatele“ kdy mu budou peněžní prostředky vráceny.

(33) Aby bylo přijetí peněžních prostředků považováno za vklad podle ZoB, je dále nutné, aby se vložený vklad stal majetkem dané osoby a ta jej mohla využívat k aktivním obchodům. (LIŠKA, Petr. § 2680 [Charakteristika jednorázového vkladu]. In: HULMÁK, Milan a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1207, marg. č. 9). Možnost využití majetku k aktivním obchodům pak představuje možnost dle libovolného uvážení daného subjektu nakládat se svěřenými peněžními prostředky dle aktuální situace, zvolené strategie a podmínkách na trhu. Výše uvedené potvrzuje i sama ČNB, když na svých internetových stránkách, uvádí, že *„zásadní přitom vždy bude, zda příjemce těchto peněžních prostředků může se svěřenými prostředky nakládat jako s vlastními, či nikoliv“* [Stanovisko ČNB „K neoprávněnému přijímání vkladů od veřejnosti (tzv. černé bankovnictví)³⁷].

(34) Společnost Nebanka zprostředkovala poskytnutí úvěru na základě smlouvy o úvěru od Partnera účastníkovi řízení na jeden konkrétní projekt. Účastník řízení tedy neměl smluvně ujednánou možnost využít peněžní prostředky libovolně, nýbrž je mohl použít pouze na financování konkrétního projektu dle smlouvy o úvěru. Nemohlo tedy jít o „svěření“ peněžních prostředků podle § 2 odst. 1 písm. a) ZoB, když účastník řízení nemohl peněžní prostředky poskytnuté partnerem použít libovolně dle svého uvážení. Takové nakládání nelze považovat za volné nakládání s peněžními prostředky, když účastník řízení byl v nakládání s těmito prostředky limitován smluvním ujednáním.

(35) Tento názor správní orgán pak artikuluje i ve svých rozhodnutích. Například v rámci řízení vedeného pod sp. zn. Sp/2021/362/573 správní orgán posoudil jako neoprávněné přijímání vkladů a poskytování úvěrů situaci, kdy daný účastník řízení opakovaně uzavíral „rámcové smlouvy o investiční spolupráci“, v rámci kterých absentovala specifikace využití peněžních prostředků a jejichž předmětem bylo zapůjčení peněžních prostředků a následné vyplácení fixně sjednané odměny a peněžních prostředků.

(36) Je tedy i rozhodovací praxí správního orgánu potvrzeno, že aby se mohlo jednat o neoprávněné přijímání vkladů, přijaté peněžní prostředky nesmí mít smluvně sjednaný účel využití osobou, která tyto peněžní prostředky přijímá. V opačném případě se nemůže jednat o vklad dle ZoB.

(37) Takovéto závěry jsou dále potvrzeny i v dalších rozhodnutích správního orgánu o neoprávněném přijímání vkladů, ve kterých rovněž přijaté peněžní prostředky neměly konkrétně sjednaný účel použití. Např. v rámci řízení vedeného pod sp. zn. Sp/2017/436/573 správní orgán posoudil jako neoprávněné přijímání vkladů situaci, kdy daný účastník řízení jednak od veřejnosti přijímal vklady ve formě zápůjčky a jednak soustavně vydával veřejnosti dluhopisy, když předmětem jeho podnikání bylo poskytování úvěrů. Ze zveřejněného rozhodnutí vyplývá, že přijaté prostředky na základě zápůjčky či dluhopisů neměly konkrétně specifikovaný účel použití.

(38) V rámci řízení vedeného pod sp. zn. Sp/2021/338/573 správní orgán posoudil jako neoprávněné přijímání vkladů situaci, kdy daný účastník řízení soustavně vydával dluhopisy a zároveň bylo předmětem jeho podnikatelské činnosti i poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru. Ze zveřejněného rozhodnutí opět vyplývá, že přijaté prostředky z dluhopisů neměly konkrétně specifikovaný účel použití.

³⁷ https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/stanoviska-k-regulaci-financniho-trhu/RS2022-04/#_ftn6

(39) Účastníkovi řízení rovněž byly tyto prostředky poskytnuty až s uzavřením konkrétní smlouvy o úvěru, do té doby je spravovala a shromažďovala společnost Nebanka, která zajišťovala kompletní administraci úvěru. Nešlo tedy ani o situaci, kdy by partnerem byly poskytnuty prostředky dopředu a až pak určeny, na který konkrétní projekt mají být použity účastníkem řízení.

(40) Primárním závazkem mezi účastníkem řízení a Partnerem a společností Nebanka bylo tedy použít peněžní prostředky poskytnuté jako úvěr. Skutečnost, že po uplynutí doby sjednané ve smlouvě o úvěru měl účastník řízení povinnost vrátit peněžní prostředky zpět, je pouze logickým důsledkem povahy smlouvy o úvěru. Nejednalo se však o situaci, kdy bylo svěřením a držení peněžních prostředků podstatou daného závazkového vztahu.

(41) Účastník řízení přitom tyto prostředky nepoužíval k financování vlastní činnosti. Služby poskytované účastníkem řízení tak nemohly spadat pod činnosti regulované ZoB, když peněžní prostředky, které byly účastníkovi řízení poskytnuty partnerem, nemohly představovat vklad ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) ZoB.

E. Právní kvalifikace a vypořádání námitek účastníka řízení

(42) Podle § 2 odst. 1 ZoB platí, že bez licence nesmí nikdo přijímat vklady od veřejnosti, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

(43) Podle § 1 odst. 2 písm. a) ZoB se vkladem rozumí svěřené peněžní prostředky, které představují závazek vůči vkladateli na jejich výplatu.

(44) Pojem *veřejnost* není v ZoB přesně definovaný. **Výkladová kritéria**, která správní orgán při výkladu pojmu veřejnost na finančním trhu využívá, jsou mimo jiné podrobně popsána na jeho webových stránkách, na kterých publikoval dne 23. 4. 2018 dokument „*Pojem „veřejnost“ v předpisech na finančním trhu*“ (dále jen „**Stanovisko**“)³⁸. Ve Stanovisku správní orgán vymezil pojem veřejnost následovně: „*Za veřejnost pro účely předpisů na finančním trhu považuje ČNB okruh osob, který přesahuje počet 20 osob a nezahrnuje osoby (...) V praxi je ale nepravděpodobné, že by počet více než 20 osob byl s příjemcem prostředků propojen takovými vazbami, které by vylučovaly jejich posouzení jako širšího okruhu osob a tedy veřejnosti. ČNB bude proto postupovat podle tohoto výkladu vždy, pokud právní předpisy nestanoví výslovně jinak.*“.

(45) Správní orgán dále konstatuje, že regulatorní požadavky upravené v ZoB mají za cíl vedle finanční stability zajistit také ochranu vkladatelů a jejich vkladů a dále kompenzovat absenci zvláštního vztahu důvěry příjemce prostředků (tj. osoby, která se svěřenými prostředky nakládá a případně je odpovědná za jejich návratnost) a poskytovatele prostředků, a rovněž absenci kontrolních a korekčních mechanismů vůči příjemci prostředků ze strany těch, kdo prostředky poskytují. Z výše uvedeného je zřejmé, že výjimka ze zákazu přijímat vklady od veřejnosti se vztahuje pouze na osoby, u kterých je možné existenci těchto mechanismů předpokládat, tedy na a) osoby, které jsou dostatečně sofistikované k zajištění vlastní ochrany, nebo b) velice omezený okruh osob s jasnými a úzkými vazbami na příjemce³⁹. Správní orgán uvádí, že v oblasti bankovníctví, resp. při přijímání vkladů, kde se s žádnými výjimkami z pojmu veřejnost pro „kvalifikované vkladatele“ nepočítá, se za **veřejnost považuje každý širší okruh osob**, ledaže by šlo o protistrany na mezibankovním trhu a srovnatelný okruh finančních institucí, které nelze v žádném smyslu považovat za veřejnost.

³⁸ Viz Sdělení České národní banky k pojmu veřejnost v předpisech na finančním trhu ze dne 23. 4. 2018 dostupné pod odkazem <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/stanoviska-k-regulaci-financniho-trhu/RS2018-05/>

³⁹ Viz citace z důvodové zprávy k § 40 a 41 ZoB: „*Zákon dává předpoklady pro zajištění zdravého fungování bankovního systému v zájmu ochrany vkladatelů, a musí proto dát orgánu, který nese odpovědnost za toto zdravé fungování, i oprávnění rozhodovat o žádostech podle tohoto zákona s přihlédnutím k zájmům celého bankovního systému. Rozhodnutí podle tohoto zákona proto nepodléhá přezkoumání soudem.*“

(46) Účastník řízení přiznává, že **peněžní prostředky přijímal**. Nikterak nerozporuje, že finančních prostředky **přijímal od veřejnosti**. Správní orgán proto stručně shrnuje, že účastník řízení přijal peněžní prostředky celkem od 1 682 osob – právnických i fyzických [viz odstavec (26)]. Vzhledem k velikosti této skupiny je přitom nepochybné, že mezi nimi a účastníkem řízení nemohly existovat jasné a úzké vazby založené na důvěře. Správní orgán má proto za prokázané, že se **v případě účastníka řízení jednalo o peněžní prostředky získané od veřejnosti**.

(47) Podstatou námitek účastníka řízení pak je, že přijaté peněžní prostředky, **jejichž výši účastník řízení též nerozporuje**, nepředstavují vklady ve smyslu § 2 odst. 1 ZoB. Přitom vychází z toho, že byl vázán účelem přijetí peněžních prostředků (užití prostředků na konkrétní projekt) a nemohl tak s penězi libovolně nakládat. Pro účely vypořádání námitek správní orgán připomíná, že nemusí detailně reagovat na každý dílčí argument, ale tyto dílčí argumenty může vyvrátit *en bloc* vlastní argumentací, která – byť implicitně – reaguje na námitky účastníka řízení.⁴⁰

(48) Správní orgán uvádí, že § 2 odst. 1 ZoB zakazuje přijetí vkladu obecně, nikoliv pouze vkladů „neúčelových“, tj. takových, s nimiž mohou příjemci libovolně, bez udání účelu, nakládat. Účastník řízení správně uvádí, že pojem „vklad“ podle ZoB je pojmem širším než „jednorázový vklad“ podle § 2680 OZ. Proto je třeba pojem „vklad“ dle ZoB vykládat ve vztahu k právní úpravě, v níž je obsažen, tj. pro oblast bankovníctví. Přitom sám ZoB pojem vkladu poměrně jasně definuje jako svěřené peněžní prostředky, které představují závazek vůči vkladateli na jejich výplatu [§ 1 odst. 2 písm. a) ZoB]⁴¹. Již z takové definice je zřejmé, že postačí, pokud vkladatel svěří příjemci peněžní prostředky, a příjemce se zaváže, že takové prostředky vrátí. ZoB v žádném případě nevyžaduje, aby svěřené finanční prostředky byly svěřeny „neúčelově“.

(49) Nadto je třeba poznamenat, že byť účastník řízení odkazuje na „účelovost“ přijatých vkladů a na limitaci z tohoto účelu vyplývající, sám s peněžními prostředky **nakládal i mimo smluvní účel**, když se rozhodl některé peněžní prostředky nepoužít k financování určeného projektu [viz bod (27)⁴²]. Jeho tvrzení o vázanosti účelem se tak **nezakládá na pravdě**, když smluvní ujednání obsažené ve smlouvách o úvěru mu reálně nijak nezabránilo v odlišném, než ve smlouvách o úvěru deklarovaném způsobu / cíli užití.

(50) V této souvislosti pak správní orgán k námitce účastníka řízení shrnuté v bodě (39), ve které účastník řízení tvrdí, že mu *byly peněžní prostředky poskytnuty až s uzavřením konkrétní smlouvy o úvěru* (pozn. správního orgánu: konkrétní smlouvou o úvěru zde správní orgán rozumí smlouvu, kterou účastník řízení uzavřel se třetí osobou a na jejímž základě měl být financován konkrétní projekt) *a že do té doby tyto prostředky spravovala společnost Nebanka*, dodává, že uvedené tvrzení **nevyhodnotil jako pravdivé**. Ze smluvní dokumentace totiž plyne, že účastník řízení peněžní prostředky obdržel, jakmile společnost Nebanka nastrádala cílovou částku [viz bod (24)]. Ostatně, již samo tvrzení účastníka řízení, že k dalšímu poskytování prostředků získaných od partnerů prostřednictvím společnosti Nebanka docházelo na základě *smluv o úvěru*, plně neodpovídá tomu, co účastník řízení uvedl [podle účastníka řízení byly třetím osobám poskytovány i služby faktoringu⁴³, viz bod (27)].

⁴⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 1 Ads 149/2021-59, anebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 Azs 230/2016 – 54.

⁴¹ Tomu odpovídá i „obecnost“ předlohy národní právní úpravě obsažené v čl. 9 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o omezitelném dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, podle které platí: „Členské státy zakáží osobám nebo podnikům, které nejsou úvěrovými institucemi, vykonávat podnikatelskou činnost spočívající v **přijímání vkladů nebo jiných splatných prostředků od veřejnosti**.“.

⁴² Účastník řízení také uvedl, že některé projekty přesto, že na ně získal prostředky od investorů, nakonec neúvěroval (nefinancoval), neboť je vyhodnotil jako rizikové.

⁴³ Přičemž konkrétně nepopsal, jak k poskytování těchto služeb fakticky docházelo.

(51) Pokud jde o účastníkem řízení tvrzenou praxi správního orgánu, podle které má být zapotřebí „neúčelovost“ vkladu, pak správní orgán uvádí, že **taková praxe neexistuje**. V žádném z účastníků řízení odkazovaném rozhodnutí správního orgánu nebyla taková „podmínka“ zkoumána. Naopak, ve všech rozhodnutích vychází správní orgán z výkladu, že se vkladem rozumí svěřené peněžní prostředky, které představují závazek vůči vkladateli na jejich výplatu. V rozhodnutí správního orgánu ze dne 28. 2. 2019, č. j. 2019/23821/570, pak správní orgán explicitně uvedl, že ZoB „žádnou podmínku účelu užití peněžních prostředků nestanoví“. K tomu dále správní orgán odkazuje na rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 20. 6. 2019, č. j. 2019/070085/CNB/110⁴⁴, podle kterého „[p]ojmu „svěřené“ zřejmě není možné přisoudit význam, který by jakkoli omezoval **kauzu** závazku z vkladu.“ V rozhodnutí ze dne 27. 3. 2023, č. j. 2023/35362/570, pak správní orgán uzavřel: „V této souvislosti správní orgán konstatuje, že k porušení § 2 odst. 1 zákona o bankách postačuje pouhé přijímání vkladů od veřejnosti. **Účel využití peněžních prostředků zjišťuje pro odlišení skutkové podstaty přestupku neoprávněného přijímání vkladů od jiných porušení právních předpisů.**“. Z rozhodovací praxe správního orgánu tedy plyne, že „účelovost“ poskytnutých peněžních prostředků není pro posouzení peněžních prostředků jako vkladu ve smyslu § 2 odst. 1 ZoB rozhodná.

(52) Totéž plyne i ze stanoviska správního orgánu „K neoprávněnému přijímání vkladů od veřejnosti (tzv. černé bankovnictví)“⁴⁵, byť účastník řízení předkládá výklad jiný [viz bod (33)]. Účastník řízení z uvedeného stanoviska izoluje tvrzení, že „zásadní přitom vždy bude, zda příjemce těchto peněžních prostředků může se svěřenými prostředky nakládat jako s vlastními, či nikoliv“. Daný výklad se však zabývá problematikou „zálohy“ jako vkladu. Celý odstavec, jehož je toto tvrzení součástí, zní včetně poznámky pod čarou č. 16 takto: „Od vkladu je však nutné odlišovat zálohu, tedy situaci, kdy účelem svěřených peněžních prostředků není závazek osoby přijímající peněžní prostředky vyplatit částku odpovídající plné výši vložených prostředků (jako je tomu u vkladu), ale závazek tyto prostředky stanoveným způsobem využít na klientův účet (např. záloha na nákup cenných papírů). Zásadní přitom vždy bude, zda příjemce těchto peněžních prostředků může se svěřenými prostředky nakládat jako s vlastními, či nikoliv [pozn. č. 16: Je důležité (např. smluvně) zajistit, aby prostředky investorů v podobě „záloh“ před rozhodnutím o konkrétní investici nebyly využívány k financování vlastní činnosti osoby přijímající prostředky, ale sloužily pouze pro skutečně deklarovaný účel.]“. Není tedy pravdou, že by snad správní orgán aproboval výklad, že přijaté peněžní prostředky představují vklad jen tehdy, jsou-li poskytnuty neúčelově (tj. pro příjemce vkladu neomezeně k užití). Naopak správní orgán ve svém stanovisku sdělil, že i „záloha“ může být za určitých podmínek posouzena jako vklad. Je však třeba upozornit, že účastník řízení nikdy netvrdil, že by peněžní prostředky přijímal jako zálohu a ani z podkladů rozhodnutí tomuto závěru nic nenásvědčuje.

(53) K námitce účastníka řízení uvedené v bodu (32) správní orgán znovu odkazuje na své rozhodnutí ze dne 28. 2. 2019, č. j. 2019/23821/570, ve kterém uvedl: „Skutečnost, že se peněžní prostředky účastník řízení zavazuje vrátit po určité době a nikoliv na požádání, není rozhodná. Zákon o bankách v tomto smyslu při vymezení vkladu nic nestanoví, přičemž banky přijímají jak vklady, které jsou splatné na požádání, tak i termínované vklady, které také nejsou zákazníkům vráceny před uplynutím sjednané doby. Účastník řízení se rovněž mylí, když uvádí, že ten komu svědčí závazek na vrácení peněz, může s těmito peněžními prostředky nakládat. Naopak s peněžními prostředky může nakládat pouze ten, komu byly svěřeny, v tomto případě účastník řízení. Osoba, která peněžní prostředky svěřila, má právo na jejich vrácení, ale až v termínu stanoveném smluvními stranami.“.

⁴⁴ <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/pravomocna-rozhodnuti/>

⁴⁵ https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/stanoviska-k-regulaci-financniho-trhu/RS2022-04/#_ftn6

(54) Správní orgán opakuje, že účastník řízení přijímal finanční prostředky na základě smluv o úvěru, které obsahují přímo závazek úvěrujícího (partnera) poskytnout peněžní prostředky účastníkovi řízení (dlužníkovi) a rovněž závazek účastníka řízení (dlužníka) je vyplatit, resp. vrátit i s úroky. Skutečnost, že právním titulem pro přijetí prostředků účastníkem řízení byly smlouvy o úvěru uzavírané podle § 2395 OZ, není z hlediska vyhodnocení přijatých prostředků jako vkladů rozhodná. Rozhodujícím faktorem pro posouzení, zda se jedná, nebo nejedná o vklad ve smyslu legální definice tohoto pojmu, je samotný obsah závazku, na jehož základě byly peněžní prostředky (dočasně) svěřeny účastníkovi řízení. Pokud přijaté peněžní prostředky představují pro účastníka řízení, jemuž byly peněžní prostředky svěřeny, vůči subjektu, který peněžní prostředky poskytl, závazek na jejich výplatu, **jde vždy o vklad ve smyslu § 1 odst. 2 písm. a) ZoB.**⁴⁶

(55) Účastník řízení dále uvedl, že získané finanční prostředky nepoužíval k financování vlastní činnosti; jeho služby tak nemohly spadat pod činnosti regulované ZoB. Ani v tomto případě nedává správní orgán účastníkovi za pravdu. Předně správní orgán uvádí, že je lhotejno, k jakému účelu účastník řízení vklady přijaté od veřejnosti užije. V případě účastníka řízení je však známo, že v době od 30. 7. 2020 do 23. 2. 2022 **poskytl úvěr nebo jiným způsobem financoval třetí osoby**, přičemž k tomu využil i prostředky získané prostřednictvím platformy společnosti Nebanka [k tomu viz bod (28)], resp. získanými prostředky **jinak financoval třetí osoby** [k tomu viz bod (27)], a to za úplatu.

(56) Je přitom lhotejno v jakém rozsahu účastník řízení financoval podnikatelské poskytování úvěrů či jiné formy financování právě z peněžních prostředků přijatých od veřejnosti a v jakém rozsahu z prostředků získaných jinak. Jakmile se totiž dostaly peněžní prostředky vkladatelů z řad veřejnosti do jeho dispozice, staly se jeho majetkem, vstoupily do jeho účetnictví. Nelze tedy rozlišovat, zda byly úvěry poskytovány z vlastních zdrojů účastníka řízení, z úvěrů, nebo ze zdrojů získaných vklady od veřejnosti, protože úvěry byly vždy poskytovány z majetku účastníka řízení. K tomu je třeba uvést, že podnikání účastníka řízení se zaměřuje/zaměřovalo právě na nebankovní financování. To jednak plyne ze samotné prezentace účastníka řízení uvedené na jeho webových stránkách [viz bod (10)] a za druhé to zjevně plyne z objemu poskytnutého financování (11 296 821 412,80 Kč).

(57) Správní orgán konstatuje, že **účastník řízení přijímal vklady od veřejnosti, čímž vykonával zásadní činnost banky ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) ZoB, a to aniž by k tomu měl bankovní licenci podle ZoB a aniž by jej k takové činnosti opravňoval jiný právní předpis.**

(58) Podle § 36c odst. 1 písm. a) ZoB se právnická osoba dopustí přestupku tím, že přijme vklad v rozporu s § 2 ZoB.

(59) Správní orgán konstatuje, že **účastník řízení v období od 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022 přijal na základě 10 890 smluv o úvěru uzavřených s 1 625 fyzickými osobami a 57 právnickými osobami peněžní prostředky v celkové výši 1 821 547 000 Kč, ačkoli k tomu neměl bankovní licenci, povolení ani jiné oprávnění, čímž porušil zákaz uvedený v § 2 odst. 1 ZoB, a dopustil se tak přestupku podle § 36c odst. 1 písm. a) ZoB.**

(60) Správní orgán si uvědomuje, že oproti Oznámení [viz bod (2)] nastala skutková odchylka, kdy správní orgán v Oznámení uvedl, že „*účastník řízení v období od 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022 přijal peněžní prostředky od veřejnosti v objemu 1 771 651 351 Kč, a to*

⁴⁶ Srov. bod 12 rozhodnutí bankovní rady ČNB o rozkladu ve věci RAMFIN Holding a.s., č.j. 2019/109621/CNB/110 ze dne 17. října 2019. Bod 16 stejného rozhodnutí upřesňuje: „[J]e nutné zákaz přijímat vklady od veřejnosti podle § 2 odst. 1 zákona o bankách vztáhnout i na případy, kdy jsou peněžní prostředky získávány od fyzických osob na základě smlouvy o zápůjčce.“; dostupné zde: https://www.cnb.cz/cs/dohled-finančni-trh/vykon-dohledu/pravomocna-rozhodnuti/pravomocna-rozhodnuti-cnb-v-rozenich-zahajenych-po-datu-1.1.2009/detail/?entityId=S-Sp-2018/00264/CNB/573&backUrl=/cs/dohled-finančni-trh/vykon-dohledu/pravomocna-rozhodnuti/pravomocna-rozhodnuti-cnb-v-rozenich-zahajenych-po-datu-1.1.2009/?susr_partners=*RAMFIN*Holding*a.s.*@

na základě celkem 10 890 smluv o úvěru“. V průběhu řízení však správní orgán zjistil, že účastník řízení ve stejném období a na základě totožných smluv o úvěru přijal peněžní prostředky v celkové výši 1 821 547 000 Kč, tedy byl zjištěn jiný rozsah následku skutku, než jak byl popsán v Oznamení. Skutek, pro který bylo toto řízení zahájeno, a skutek, za nějž je účastník řízení nakonec tímto rozhodnutím trestán, jsou i přesto totožné, neboť byla zachována totožnost jednání – tj. přijímání peněžních prostředků na základě konkrétních smluv o úvěru v určitém vymezeném období.

F. Pokuta

(61) Dle § 36c odst. 8 písm. f) ZoB, může správní orgánu uložit za přestupek podle § 36c odst. 1 písm. a) ZoB pokutu až do **dvojnásobku výše neoprávněného prospěchu**; není-li možné výši neoprávněného prospěchu zjistit, lze uložit pokutu do výše 10 % čistého ročního obrátu dosaženého právníkou osobou za bezprostředně předcházející účetní období, který zahrnuje položky uvedené v čl. 316 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013.

(62) Neoprávněným prospěchem ve smyslu § 36c odst. 8 písm. f) ZoB se přitom rozumí vše, co bylo získáno v důsledku neoprávněného jednání⁴⁷, v projednávaném případě tedy **peněžní prostředky získané účastníkem řízení od investorů z řad veřejnosti**. Účastník řízení takto získal **1 821 547 000 Kč, maximální výše pokuty**, tj. dvojnásobek výše neoprávněného prospěchu, tudíž činí **3 643 094 000 Kč**.

(63) Správní orgán při **výměře pokuty** přihlížel v souladu s § 37 písm. a), c) a g) PřZ k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a k povaze činnosti účastníka řízení. Zmíněný § 37 PřZ stanoví demonstrativní výčet faktorů, z nichž bylo možné vzhledem k charakteru přestupku uplatnit pouze výše jmenované.

(64) Podle § 38 PřZ je **povaha a závažnost** přestupku dána zejména: a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, b) významem a rozsahem následku přestupku, c) způsobem spáchání přestupku, d) okolnostmi spáchání přestupku, f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele a g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku.

(65) Účastník řízení svým jednáním spáchal přestupek právnické osoby podle § 36c odst. 1 písm. a) ZoB. Takové **porušení** předpisů upravujících oblast poskytování bankovních služeb a činností vyhrazených úvěrovým institucím hodnotí správní orgán v jeho celkovém rozsahu jako **mimořádně závažné povahy**.

(66) Získávání peněžních prostředků od veřejnosti podléhá na finančním trhu silné regulaci, jejímž základním smyslem je minimalizace rizika ohrožení návratnosti peněžních prostředků, které byly od veřejnosti přijaty. Dodržování pravidel z regulace vyplývajících pak pro subjekty legálně přijímající vklady od veřejnosti vyžaduje vynakládání nemalých nákladů (zejm. náklady na získání příslušného oprávnění, včetně potřebného kapitálového vybavení a náklady na vybudování a udržování řídicího a kontrolního systému v požadované kvalitě). Přijímání vkladů ze strany subjektů, které se uvedenými pravidly neřídí, tak vedle ohrožení návratnosti svěřených prostředků představuje též významnou konkurenční výhodu oproti subjektům, které regulaci podléhají. Na hodnocení **významu zákonem chráněného zájmu** má také vliv skutečnost, že porušení zákazu přijímat vklady od veřejnosti může mít negativní dopad nejen do majetkové sféry vkladatelů, ale také do oblasti fungování hospodářské soutěže a fungování finančního trhu a důvěry veřejnosti v něj, resp. fungování finančního systému,

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2023, č. j. 7 Afs 230/2022 – 78, odst. [77].

o jehož bezpečné fungování správní orgán pečuje⁴⁸. Význam zákonem chráněného zájmu tedy správní orgán hodnotí jako **velmi vysoký**.

(67) Pokud se jedná o **následek** protiprávního jednání, k naplnění skutkové podstaty vytýkaného přestupku dochází **bez ohledu na skutečnost**, zda v konkrétním případě dojde příslušným jednáním ke **vzniku škody** na majetku, či nikoli. Pro naplnění skutkové podstaty tedy postačí ohrožení zákonem chráněného zájmu. V daném případě byly ohroženy peněžní prostředky od veřejnosti, a to ve výši **přes 1,8 mld. Kč**. V případě, že by skutečně byla způsobena škoda vkladatelům (tj. jimi svěřené finanční prostředky by jim nebyly vráceny), byla by tato skutečnost jednoznačně považována za přitěžující okolnost.

(68) Co se týká **způsobu porušení** předpisu upravujícího oblast poskytování bankovních služeb a činností vyhrazených úvěrovým institucím, považuje správní orgán předmětný přestupek za delikt **komisivní povahy**, neboť účastník řízení se v tomto případě dopustil aktivního konání, které mu zákonná úprava zapovídala. V této souvislosti správní orgán uvádí, že účastník řízení ke své činnosti využíval služeb společnosti Nebanka, která provozovala platformu mající za cíl získávat financování projektů ze strany široké veřejnosti.

(69) Celkové časové rozpětí, ve kterém docházelo k neoprávněnému přijímání vkladů, činilo 616 dnů⁴⁹, což správní orgán hodnotí jako **dlouhou dobu**. Účastník řízení přitom v období od 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022 s celkem 1 682 osobami uzavřel 10 890 smluv o úvěru a přijal peněžní prostředky v celkové výši 1 821 547 000 Kč. Nyní trestaný přestupek se tedy skládá přinejmenším z 1 682 dílčích útoku⁵⁰ vedených jednotným záměrem, tj. získat peněžní prostředky od veřejnosti. **Počet vkladatelů, jakož i celkový objem přijatých vkladů, správní orgán hodnotí jako velmi závažné okolnosti, které výrazně zvyšují společenskou škodlivost nyní trestaného jednání.**

(70) Jako k **okolnosti, za níž byl přestupek spáchán**, pak přihlédl správní orgán především ke skutečnosti, že porušení ZoB mělo u účastníka řízení zcela jednoznačně **dlouhodobý a systémový charakter**⁵¹ (což dokládá využívání internetových stránek společnosti Nebanka, vytvoření propracované smluvní dokumentace atp.), když tento provozoval systém generující mu pravidelný a stabilní přísun likvidity od veřejnosti. Správní orgán tak byl nucen k této skutečnosti přihlédnout jako k **pritěžující okolnosti**.

(71) Co se týče otázky **zavinění**, jedná se o přestupek založený na objektivní odpovědnosti, a proto konkrétní zavinění není třeba zkoumat. Pokud jde o **účinek protiprávního jednání** účastníka řízení, k naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku dochází bez ohledu na skutečnost, zda v konkrétním případě dojde příslušným jednáním ke vzniku škody na majetku zákazníků či nikoli. Vznik škody netvoří obligatorní znak skutkové podstaty tohoto přestupku.

(72) Jako **polehčující okolnost** pak správní orgán zohlednil, že se u účastníka řízení jedná o první porušení předpisů upravujících podnikání na finančním trhu a že účastník řízení doposud nebyl správním orgánem trestán.

(73) Pokud se má správní orgán vyjádřit k **povaze činnosti účastníka řízení**, účastník řízení je společností zabývající se nebankovním financováním. Nikoliv zanedbatelnou část svého podnikání se přitom účastník řízení rozhodl financovat „bankovním“ způsobem, tj. přijímáním vkladů od veřejnosti. Účastník řízení přitom oproti bance využil konkurenční výhody,

⁴⁸ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o České národní bance.

⁴⁹ 1 rok, 8 měsíců a 6 dnů.

⁵⁰ U některých vkladatelů se jednalo totiž o vklady opakované či o situaci, kdy došlo k navýšení vkladu.

⁵¹ Sám účastník řízení uvedl, že se rozhodl část své podnikatelské činnosti financovat prostřednictvím úvěrů od osob skrze platformu společnosti Nebanka [viz odstavec (30)], za účelem shromažďování finančních prostředků od veřejnosti vypracoval příslušnou smluvní dokumentaci a zároveň materiály, které měly dokumentovat projekty, na které získával finanční prostředky.

neboť nesplňoval povinnosti, které jsou bankám ukládány právními předpisy, jako je např. splacený základní kapitál minimálně ve výši 500 mil. Kč, další kapitálová vybavenost přiměřená podstupovaným rizikům, pravidla týkající se likvidity, úvěrové angažovanosti či účasti na povinném pojištění vkladů, jakož i požadavky týkající se řídicího a kontrolního systému. Účastník řízení benefitoval však již z toho, že nepodstoupil časově i finančně náročné licenční řízení. Účastník řízení, který se zaměřoval na nebankovní financování, si přitom musel být dobře vědom, že přijímáním vkladů od veřejnosti a jejich následném využití při financování dalších osob z jeho činnosti činí „bankovní financování“. Správní orgán i tuto skutečnost bere v potaz při stanovení výše uložené pokuty.

(74) Správní orgán zkoumal rovněž **majetkové poměry** účastníka řízení. Správní orgán několikrát vyzval účastníka řízení k předložení aktuálních účetních závěrek. Poprvé tak učinil ještě před zahájením řízení, kdy výzvou ze dne 29. 7. 2022, č. j. 2022/76952/570, vyzval účastníka řízení k předložení účetní závěrky za rok 2021 ve formě rozvahy a výkazu zisku a ztráty. Na tuto výzvu reagoval účastník řízení nejprve podáním ze dne 18. 8. 2022, kdy požádal o prodloužení lhůty k předložení účetní závěrky do 30. 9. 2022, a to z důvodu kompletní rekonstrukce svého účetnictví. Správní orgán účastníkovi řízení vyhověl, nicméně účastník řízení podáním ze dne 30. 9. 2022 znovu sdělil, že není schopen účetní závěrku za rok 2021 doložit, přičemž **ani neuvedl, v jakém termínu tak bude schopen učinit**. V průběhu správního řízení pak správní orgán účastníka řízení vyzval k předložení účetních závěrek za roky 2020, 2021 a 2022, a to přípisem ze dne 30. 6. 2023, č. j. 2023/86498/570. Účastník řízení pak doložil pouze účetní závěrku za rok 2020.

(75) **K účetní závěrce za rok 2021** účastník řízení v podání ze dne 31. 7. 2023 uvedl, že bylo nutné provést zpětnou kontrolu účetnictví roku 2019, resp. přeúčtování celého roku 2019, neboť účastník řízení v roce 2019 rozšířil svou podnikatelskou činnost o poskytování dalších služeb, jejichž povaha vyžadovala pečlivou účetní evidenci. Rekonstrukce účetnictví roku 2019 si však vyžádala více času, čímž se účastník řízení dostal do prodlení ve zpracování účetnictví i za následující roky. V roce 2021 dále došlo k významnému nárůstu podnikatelských aktivit účastníka řízení a s tím souvisejícího objemu účetních položek. Povaha těchto činností, které představují hlavní činnost účastníka řízení, vyžaduje pečlivé navázání účetní evidence na uzavřené smlouvy, respektive pečlivé zpracování interních podkladů na základě uzavřených smluv. **K účetní závěrce za rok 2022** pak účastník řízení uvedl, že její zpracování předpokládá do konce kalendářního roku 2023.

(76) Správní orgán proto shrnuje, že na jeho výzvy byla předložena toliko účetní závěrka ve formě rozvahy a výkazu zisku a ztráty za rok 2020. Ke dni 31. 12. 2020 účastník řízení vykazoval vlastní kapitál v záporné hodnotě - 7 694 tis. Kč, výsledek hospodaření pak činil též zápornou hodnotu, a to - 2 471 tis. Kč. Je nicméně zřejmé, že se nejedná o aktuální majetkové poměry, když ke většině dílčích útoků, tj. k přijetí vkladů, došlo v roce 2021. **Jen v období od 4. 1. 2021 do 29. 12. 2021 účastník řízení od veřejnosti shromáždil částku 1 294 267 000 Kč⁵²**. Sám účastník řízení přitom uvádí, že v roce 2021 došlo k významnému nárůstu jeho podnikatelských aktivit. **Pro účely stanovení výše pokuty tak není možné vycházet jen z účetní závěrky za rok 2020** a účastník řízení, byť opakovaně vyzván, své aktuální majetkové poměry nijak netvrdil ani nedoložil.⁵³

⁵² Spis, příloha č. 1, DVD-R, soubor: CCL - 1. seznam všech projektů.xlsx.

⁵³ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2020, č. j. 1 As 481/2018 – 28: „Správní orgán je povinen zkoumat, zda ukládaná pokuta nebude mít pro účastníka řízení likvidační charakter, činí tak ovšem na základě poznatků o majetkových poměrech, které mu účastník řízení tvrdí a doloží. Pokud tak neučiní, je správní orgán oprávněn vycházet ze skutečností, které vyšly najevo v průběhu řízení či které jsou mu známy z jeho vlastní činnosti. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, ze kterého vycházejí i krajským soudem citované rozsudky).

(77) Pro účely zjištění majetkových poměrů účastníka řízení v nezbytném rozsahu správní orgán uvádí, že činnost účastníka řízení spočívala, resp. dle informací uvedených na jeho webových stránkách⁵⁴ stále spočívá v nebankovním financování. Dle zjištění správního orgánu v době od 30. 7. 2020 do 23. 2. 2022 účastník řízení poskytl úvěr nebo jiným způsobem financoval třetí osoby v celkovém objemu **11 296 821 412,80 Kč a 6 000 000 EUR** [viz bod (30)]. Ze Seznamu úvěrů pak plyne, že úrok při poskytnutí financování ze strany účastníka řízení se nejčastěji⁵⁵ pohyboval okolo **12 % p. a.**, tedy výnosy z úroků dosahují vysokých částek. Takto odhadnuté majetkové poměry správní orgán považuje za „odhad v nezbytném rozsahu“, a to s ohledem na níže uvedenou výměru pokuty.

(78) Vedle úvah správního orgánu týkajících se povahy a závažnosti přestupku a přitěžujících a polehčujících okolností, má správní orgán za to, že je nutné, aby při rozhodování o výši sankce zohlednil skutečnost, že důsledkem pokuty nemá být odčerpání prostředků účastníka řízení, které jsou určeny pro splacení závazků, které má účastník řízení vůči poskytovatelům vkladů. Správní orgán si je vědom toho, že druh a výměra trestu mají být určeny tak, aby trest měl dostatečný preventivní i represivní účinek, avšak správní orgán je také toho názoru, že je zároveň nutné přihlížet i k ochraně osob dotčených přestupkem tak, aby tyto osoby nebyly správním rozhodnutím (resp. uloženým trestem) poškozeny ještě více nežli jednáním účastníka řízení, resp. aby nedošlo k tomu, že v konečném důsledku budou rozhodnutím správního orgánu dotčení spíše poskytovatelé jednotlivých vkladů, než samotný účastník řízení. Správní orgán má za to, že takový postup je v souladu s § 2 odst. 4 SŘ, dle kterého má správní orgán dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu. **Z těchto důvodů tak správní orgán neukládá pokutu při vrchní sazbě (3 643 094 000 Kč), přestože se jedná o přestupek mimořádně závažný.**

(79) Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem a v souladu s kontinuitou rozhodovací praxe České národní banky se správní orgán rozhodl uložit účastníku řízení peněžitý trest – **pokutu ve výši 25 000 000 Kč**, a to podle § 36c odst. 8 písm. f) ZoB. Takto uložená pokuta je výrazně při dolní hranici zákonem vymezeného rozpětí, když představuje jen cca 0,7 % z maximální možné pokuty (**3 643 094 000 Kč**). Správní orgán je s ohledem na výši ukládané pokuty přesvědčen, že tato pokuta, přestože může být pro účastníka řízení citelná, odpovídá závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení, okolnostem, za kterých se jej dopustil a není pro účastníka řízení likvidační, a nemůže být tak považována za takovou, která by byla nepřiměřená zjištěnému rozsahu daného případu.

G. Náklady řízení

(80) Dle § 95 odst. 1 PřZ věty první správní orgán uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Paušální částka je stanovena prováděcím předpisem, kterým je vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů. Z § 6 odst. 1 této vyhlášky vyplývá, že paušální částka nákladů řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 1 000 Kč.

(81) Vzhledem k tomu, že byl účastník uznán vinným ze spáchání přestupku, rozhodl správní orgán o jeho povinnosti uhradit náklady řízení stanovení paušální částkou ve výši 1 000 Kč. Lhůta 30 dnů stanovená k zaplacení paušální částky nákladů přestupkového řízení je pak zcela přiměřená s ohledem na výši stanovené povinnosti.

⁵⁴ <https://cclsro.cz/>, [cit. 2024-01-26].

⁵⁵ Pohyboval se spíše nad 12 % p. a., nižší úrok tvoří výjimky.

P O U Č E N Í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat podle § 81 SŘ ve spojení s § 152 odst. 1 SŘ rozklad u České národní banky, Na Příkopě 28, 115 03 Praha 1, a to prostřednictvím sekce dohledu nad finančním trhem. Lhůta pro podání rozkladu činí podle § 83 odst. 1 SŘ ve spojení s § 152 odst. 4 SŘ 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí.

RNDr. Zuzana Silberová, Ph.D. CIA
ředitelka
sekce dohledu nad finančním trhem
podepsáno elektronicky

Mgr. Jan Vokroj
ředitel
odbor správních řízení
podepsáno elektronicky

- **rozhodnutí bankovní rady České národní banky o rozkladu č.j. 2024/060783/CNB/110 ze dne 23. května 2024, sp.zn. Sp/2022/49/573**

V Praze dne 23. května 2024
Č. j.: 2024/060783/CNB/110
Počet stran: 116
Vypraveno dne: 24. května 2024

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 15. 2. 2024 společností C.C. leasing s.r.o., IČO: 241 32 446, se sídlem Staré náměstí 13/7, 161 00 Praha 6, zastoupenou [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], advokátem, působícím ve [REDAKCE], IČO: [REDAKCE], se sídlem [REDAKCE], [REDAKCE], a dále doplněného podáním ze dne 11. 3. 2024, rozhodnutí České národní banky č. j. 2024/014820/CNB/580 ze dne 30. 1. 2024, sp. zn. Sp/2022/49/573, 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 C.C. leasing s.r.o., IČO: 241 32 446, se sídlem Staré náměstí 13/7, 161 00 Praha 6, se podle § 90 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 46c zákona o České národní bance zamítá a rozhodnutí České národní banky č. j. 2024/014820/CNB/580 ze dne 30. 1. 2024 se potvrzuje.

ODŮVODNĚNÍ

[1.] Dne 1. 2. 2023 zahájila Česká národní banka jako správní orgán prvního stupně (dále „správní orgán prvního stupně“) se společností C.C. leasing s.r.o., IČO: 241 32 446, se sídlem Staré náměstí 13/7, 161 00 Praha 6 (dále „účastník řízení“) správní řízení ve věci podezření z porušení zákazu podle § 2 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o bankách“ nebo „ZoB“), a to doručením oznámení o zahájení řízení č. j. 2023/13463/570 ze dne 30. 1. 2023.

[2.] Dne 30. 1. 2024, poté co správní orgán prvního stupně umožnil účastníkovi řízení realizovat jeho procesní práva, včetně možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí č. j. 2024/014820/CNB/580 (dále „napadené rozhodnutí“), kterým uznal v části I. výroku účastníka řízení vinným tím, že v období od 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022 přijal na základě 10 890 smluv o úvěru uzavřených s 1 625 fyzickými osobami a 57 právnickými osobami peněžní prostředky v celkové výši 1 821 547 000 Kč, ačkoli k tomu neměl bankovní licenci, povolení ani jiné oprávnění, a tedy bez bankovní licence a bez oprávnění stanoveného právním předpisem přijal vklady od veřejnosti. Tímto jednáním účastník řízení porušil zákaz stanovený v § 2 odst. 1 ZoB a spáchal přestupek podle § 36c odst. 1 písm. a) ZoB, za což mu správní orgán prvního stupně uložil podle § 36c odst. 8 písm. f) ZoB pokutu ve výši 25 000 000 Kč.

[3.] Výrokem II. napadeného rozhodnutí správní orgán prvního stupně uložil účastníkovi řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu ve vazbě na § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám,

a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb. náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

[4.] Dne 15. 2. 2024 podal účastník řízení proti napadenému rozhodnutí v zákonné 15denní lhůtě rozklad, který stručně odůvodnil věcnými a procesními důvody s tím, že rozhodnutí je nesprávné a nezákonné, a to především proto, že správní orgán prvního stupně nezjistil úplný skutkový stav, nesprávně právně posoudil věc, jakož i nesprávně vyhodnotil a vyložil kritérium neoprávněného majetkového prospěchu, pročež nesprávně určil zákonnou sazbu pokuty. Dále podle názoru účastníka řízení správní orgán prvního stupně nezohlednil povahu a závažnost přestupku a polehčující okolnosti. Další námitky se také týkaly výše uložené pokuty, kterou účastník řízení považuje za zcela nepřiměřenou a likvidační. Účastník řízení v rozkladu konstatoval, že námitky doplní o podrobnou argumentaci a důkazní prostředky do 11. 3. 2024, což v této lhůtě učinil zasláním dalšího podání nadepsaného „Doplnění rozkladu ze dne 15. února 2024“ (rozklad ze dne 15. 2. 2024 a doplnění rozkladu ze dne 11. 3. 2024 dále společně „rozklad“).

[5.] V rozkladu účastník řízení navrhl bankovní radě, aby napadené rozhodnutí zrušila z důvodu nezákonnosti a věc vrátila správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

[6.] *V řízení o rozkladu přezkoumala bankovní rada napadené rozhodnutí v rozsahu uvedeném v § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále „přestupkový zákon“).*

[7.] 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 rozhodné skutečnosti odůvodňující vydání napadeného rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně věc správně posoudil též po právní stránce. Námitky účastníka řízení bankovní rada neshledala důvodnými.

[8.] S ohledem na obsáhlost napadeného rozhodnutí a podrobnost rozkladové argumentace vypořádala bankovní rada dílčí námitky ve struktuře předložené účastníkem řízení.

I. K údajně nesprávnému posouzení věci (přijímání vkladů od veřejnosti)

[9.] *Účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně nesprávně kategorizuje jednání účastníka řízení jako neoprávněné přijímání vkladů od veřejnosti, a v té souvislosti dodává, že jeho jednání ani nelze právně kvalifikovat způsobem, jakým to činí správní orgán prvního stupně. Ten totiž vybudoval svoji argumentaci v napadeném rozhodnutí na definici pojmu „vklad“, jakožto závazku, na základě kterého byly peněžní prostředky svěřeny účastníkovi řízení, v té souvislosti pak účastník řízení odkazuje výslovně na bod 54 napadeného rozhodnutí.*

[10.] *Účastník řízení namítá, že se v jeho případě nejednalo o vklad podle § 1 odst. 2 písm. a) ZoB, neboť peněžní prostředky jím získané byly účelově vázané na konkrétní projekt, po jehož skončení byly věřitelům navraceny. Účastník řízení nezpochybňuje, že jemu svěřené prostředky představovaly závazek vůči vkladatelům na jejich výplatu, nicméně právě obsah tohoto závazku – tj. smlouva o úvěru – svědčí pro závěr, že se nejednalo o vklady ve smyslu § 1 odst. 2 písm. a) ZoB. V této souvislosti účastník řízení vznáší argument, že aby bylo možné jemu svěřené prostředky kvalifikovat jako vklad podle § 1 odst. 2 písm. a) ZoB, musí se příjemce vkladu zavázat je vyplatit na základě žádosti vkladatele nebo po dohodnuté době. V této souvislosti odkazuje účastník řízení na své vyjádření ze dne 31. 3. 2023, ve kterém poukázal na skutečnost, že předmětem závazku mezi účastníkem řízení a věřitelem bylo oprávnění účastníka řízení vrátit věřiteli poskytnuté peněžní prostředky i přede dnem konečné splatnosti. Věřitel nicméně nemohl požadovat po účastníkovi řízení vrácení peněžních prostředků před dnem splatnosti smlouvy o úvěru. Z absence závazku účastníka řízení vrátit věřiteli kdykoliv na základě jeho žádosti jím*

poskytnuté peněžní prostředky účastník řízení dovozuje, že se v jeho případě nemohlo jednat o vklad.

[11.] *Účastník řízení shrnuje, že účelem svěření peněžních prostředků nebyl závazek účastníka řízení vyplatit částku odpovídající plné výši vložených prostředků, ale závazek financovat konkrétní projekt, a tedy podstatou vztahu věřitele a účastníka řízení nebyl závazek vést věřiteli účet a z něj vyplácet zpět svěřené peněžní prostředky věřiteli, nebo je převést jiné osobě podle smlouvy s věřitelem, ale použít tyto prostředky na pokyn věřitele jako úvěr k financování věřitelem vybraného projektu.*

[12.] *Účastník řízení navazuje námitkou, že podstatou závazku mezi ním a věřitelem nebylo svěření a držení peněžních prostředků, ale toliko financování konkrétního projektu. Ve smyslu stanoviska České národní banky „K neoprávněnému přijímání vkladů od veřejnosti (tzv. černé bankovnictví) ze dne 16. června 2022“ (dále také „Stanovisko k černému bankovnictví“) se pak jednalo o zálohu, a nikoliv o vklad, neboť převažujícím účelem svěření peněžních prostředků bylo financování konkrétních projektů.*

[13.] *V případě nerealizovaných projektů účastník řízení poukazuje na skutečnost, že se jednalo o omezený počet projektů, přičemž účastník řízení nerealizoval toliko 4,6 % jím zamýšlených projektů, kdy ve 3 případech bylo jednání o poskytnutí financování jednotlivých projektů zastaveno v různých fázích vyjednávání, v dalších 13 případech společnosti realizující dané projekty o financování nepožádaly vůbec. V této souvislosti pak účastník řízení rozporuje tvrzení správního orgánu prvního stupně obsažené v bodu 27 napadeného rozhodnutí stran toho, že projekty nebyly realizovány z důvodů nezávislých na vůli účastníka řízení, nikoliv proto, že byly vyhodnoceny účastníkem řízení jako rizikové, jak uvádí správní orgán prvního stupně. Počet nerealizovaných projektů tak představoval toliko marginální podíl na celkovém počtu projektů realizovaných účastníkem řízení. Ve všech ostatních případech postupoval účastník řízení vždy v souladu s pokyny věřitelů k financování jimi vybraných projektů.*

[14.] *Účastník řízení nepovažuje za správný argument správního orgánu prvního stupně v bodě 52 napadeného rozhodnutí, že dosud nikdy netvrdil, že by peněžní prostředky přijímal jako zálohy. Naopak, argumentace účastníka řízení je po celou dobu řízení konsistentní a je pouze průběžně doplňována v reakci na přípisy a argumenty správního orgánu prvního stupně.*

[15.] *Závěrem této části rozkladu účastník řízení konstatuje, že je zřejmé, že podstatou a účelem smluvního vztahu věřitele a účastníka řízení byl závazek účastníka řízení použít peněžní prostředky poskytnuté věřiteli k financování věřitelem vybraného projektu, nikoli závazek vrátit je zpět. Služby poskytované účastníkem řízení nepředstavovaly neoprávněné přijímání vkladů a peněžní prostředky poskytnuté účastníkovi řízení věřiteli nepředstavovaly vklady ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) ZoB.*

[16.] *Bankovní rada odmítá námitky účastníka řízení jako nedůvodné a odkazuje zejména na body 48 a násl. napadeného rozhodnutí, se kterými souhlasí, a to tím spíše, že respektují výklad, který podala bankovní rada již dříve v rozhodnutí č. j. 2019/070085/CNB/110 ze dne 20. 6. 2019.¹ To, že správní orgán prvního stupně sledoval svoji dosavadní rozhodovací praxi a že respektoval rozhodnutí bankovní rady ze dne 20. 6. 2019, plyne též z bodu 51 napadeného rozhodnutí, na který bankovní rada odkazuje a souhlasí s ním.*

[17.] *Pokud účastník řízení tvrdí, že „účel“, za kterým mu byly peněžní prostředky svěřeny, vylučuje posouzení přijatých peněžních prostředků jako „vkladů“, bankovní rada konstatuje,*

¹ Dostupné na internetových stránkách ČNB:

https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/prilohy/S-Sp-2017_00436_CNB_573.pdf

že ustanovení § 2 odst. 1 ZoB zakazuje přijetí vkladu obecně, nikoliv pouze vkladů „neúčelových“, tj. takových, s nimiž mohou příjemci libovolně, bez udání účelu, nakládat.

[18.] Podle § 1 odst. 2 písm. a) ZoB se vkladem rozumí svěřené peněžní prostředky, které představují závazek vůči vkladateli na jejich výplatu. K tomu lze na podporu a potvrzení správnosti závěrů správního orgánu prvního stupně odkázat též na odbornou literaturu, dle které „s ohledem na smysl regulace bankovních služeb, především pak v kontextu § 2, je namístě výklad, podle něhož je vkladem ve smyslu komentovaného ustanovení jakýkoli peněžitý závazek banky vzniklý v důsledku poskytnutí peněžních prostředků. Svěřené peněžní prostředky představují předmět vkladu, nicméně zákonná dikce je v tomto ohledu poněkud rozvolněná a hovoří o vkladu jako o svěřených prostředcích, ačkoli z právního hlediska jde nepochybně o pohledávku vkladatele za bankou. Pojmu ‚svěřené‘ zřejmě není možné přisoudit význam, který by jakkoli omezoval kauzu závazku z vkladu. Tak spadají pod toto vymezení nejen závazky z titulu smlouvy o vkladu, ale jakékoli peněžitě závazky banky vzniklé v důsledku dočasného přijetí peněžních prostředků, tedy též např. z titulu půjčky nebo úvěru.“ [in Pihera, V., Smutný, A., Sýkora, P. *Zákon o bankách. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011), (text podtržen bankovní radou)].

[19.] Bankovní rada ve shodě se správním orgánem prvního stupně odkazuje na čl. 9 (1) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. 6. 2013, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (dále „směrnice CRD“ nebo „CRD“) stanovující, že „[č]lenské státy zakáží osobám nebo podnikům, které nejsou úvěrovými institucemi, vykonávat podnikatelskou činnost spočívající v přijímání vkladů nebo jiných splatných prostředků od veřejnosti.” (text podtržen bankovní radou). Eurokonformním výkladem tedy lze podle bankovní rady také jednoznačně dovodit, že pojem „vklad“ má širší význam než jen vklad podle § 2680 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále „občanský zákoník“).

[20.] Bankovní rada tedy zdůrazňuje, že bez bankovní licence nikdo nesmí přijímat vklady podle § 1 odst. 2 písm. a) ZoB od veřejnosti. Pojem „vklad“ pro účely zákona definuje § 1 odst. 2 písm. a) ZoB, a to šířeji, než jak je vymezen v § 2680 občanského zákoníku „jednorázový vklad“.

[21.] Bankovní rada proto ani nesouhlasí s účastníkem řízení, že by kauza² měla být rozhodujícím kritériem, které by z dosahu pojmu „vklad“ vylučovalo přijetí peněžních prostředků způsobem, kterým činil účastník řízení.

[22.] Na závěrech bankovní rady shora uvedených nic nemění argumentace účastníka řízení, že se v jeho případě nejednalo o „přijímání vkladu“, když peněžní prostředky byl nejen povinen vrátit po dohodnuté době, ale byl oprávněn tak učinit kdykoli předtím. Účastník řízení zjevně vychází ze Stanoviska k černému bankovníctví, v němž je mj. uvedeno: „Pokud přijaté peněžní prostředky představují pro osobu, jíž byly peněžní prostředky svěřeny, vůči osobě, která peněžní prostředky poskytla, závazek na jejich výplatu (po dohodnuté době nebo na požádání, s úroky nebo bez nich), půjde vždy o vklad ve smyslu § 1 odst. 2 písm. a) ZoB.“. Účastník řízení však nesprávně dovozuje, že ze slov „po dohodnuté době nebo na požádání, s úroky nebo bez nich“ plyne, že pokud mohou být přijaté peněžní prostředky vráceny i před sjednanou dobou, o vklad nepůjde.

[23.] Bankovní rada dále konstatuje, že výkladová stanoviska České národní banky či její metodiky mají poskytnout podrobnější výklad zákonných ustanovení, zejména tam, kde jsou sporná. Nemohou však obsahovat kazuistický výčet všech představitelných situací. Není proto ani možné vykládat Stanovisko k černému bankovníctví tak, jak to činí účastník řízení. Účastník řízení totiž vytrhává z kontextu jednotlivé pasáže a namítá, že není-li něco

² „Kauza“ tady ve smyslu právním jako důvod (typicky hospodářský) vzniku závazku (tj. důvod, proč osoba vstupuje do smluvního vztahu).

ve Stanovisku k černému bankovníctví uvedeno jako příklad nedovoleného přijímání vkladů, správní orgán prvního stupně takovou činnost nemůže posoudit jako „neoprávněné přijímání vkladů“. Nadto platí, že výkladová stanoviska zpravidla reagují na praktický problém, či kvalifikovaný dotaz, a nemohou proto ani předjímat všechny situace, ke kterým na trhu může docházet.

[24.] Účastník řízení v rozkladu také namítá, že přijaté peněžní prostředky byly pouhou „zálohou“, nikoliv vkladem. Bankovní rada v souvislosti s touto námitkou odkazuje na bod 52 napadeného rozhodnutí, se kterým souhlasí. Bankovní rada též připouští, že svěřením zálohy představuje situaci, kdy účelem svěřením peněžních prostředků není závazek osoby přijímající peněžní prostředky vyplatit částku odpovídající plné výši vložených prostředků (jako je tomu u vkladu), ale závazek tyto prostředky stanoveným způsobem využít na klientův účet (např. záloha na nákup cenných papírů). Jak je ale zevrubně popsáno v napadeném rozhodnutí, účastník řízení se zavázal přijmout peněžní prostředky a vrátit je v plné výši a se smluvným úrokem (viz bod 15 napadeného rozhodnutí). Účastník řízení s přijatými peněžními prostředky mohl nakládat jako s vlastními, a tedy nenakládal s nimi na účet vkladatelů (zapůjčitelů). To, že svěřené peněžní prostředky představovaly zálohu, poprvé namítl účastník řízení až v rozkladu a zjevně účelově v reakci na poslední věty bodu 52 napadeného rozhodnutí, které vykládá mimo kontext.

[25.] Účastník řízení namítá, že „účelovost“ přijetí peněžních prostředků vylučuje jejich posouzení jako vkladu a že tyto nerealizované projekty, v nichž účastník řízení nepostupoval podle smluveného účelu, představují jen nepodstatnou část projektů – tj. 4,6 % projektů. Tuto námitku bankovní rada odmítá jako nesprávnou a účelovou. Jak správní orgán prvního stupně již v napadeném rozhodnutí, tak bankovní rada v tomto rozhodnutí o rozkladu vysvětlily, účel svěřených prostředků není podstatný pro posouzení svěřených prostředků jako vkladu. S ohledem na to není potřeba se zabývat tím, jaká část projektů nebyla ze strany účastníka řízení realizována.

[26.] Účastník řízení dále namítá, že některé projekty nebyly realizovány z důvodů nezávislých na jeho vůli. Bankovní rada k tomu konstatuje, že nerealizované projekty v napadeném rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl v reakci na námitky účastníka řízení, tj. v tom kontextu, že nerealizování některých projektů bylo v rozporu s jiným tvrzením účastníka řízení. Konkrétně, že přijal peněžní prostředky „účelově“ na financování projektů za situace, kdy se v několika případech účastník řízení rozhodl projekty nefinancovat bez vědomí vkladatelů (zapůjčitelů), aniž by jim peněžní prostředky vrátil (viz body 27 a 49 napadeného rozhodnutí). Bankovní rada proto odmítá, že některé projekty nebyly realizovány z důvodů na vůli účastníka řízení nezávislých, jak ten tvrdí v rozkladu.

[27.] Jak dále vyplývá ze správního spisu a napadeného rozhodnutí, účastník řízení uvedl ve svém podání nadepsaném „Předložení informací na základě výzvy ČNB“ ze dne 30. 9. 2022 toto: „Důvodem pro neposkytnutí úvěru Společností bylo to, že před poskytnutím prostředků finálnímu úvěrovanému vyhodnotila Společnost míru rizika pro investory spojenou s poskytnutím úvěru jako vyšší ve srovnání s mírou rizika přiřazenou tomuto obchodu v průběhu shromažďování prostředků od investorů.“. Tvrzení účastníka řízení uplatněná v řízení a rozkladu tak nejsou konzistentní, což dále svědčí pro závěr o účelovosti této námitky účastníka řízení o tom, že některé projekty nebyly realizovány z důvodů na jeho vůli nezávislých.

[28.] Bankovní rada uzavírá, že podstatou přestupku neoprávněného přijímání vkladů je logicky právě neoprávněné přijímání vkladů od veřejnosti, lhotejno, jakým způsobem tak osoba činí. Podstatná je fakticita jednání. V této souvislosti bankovní rada konstatuje, že účastník řízení: a) přijímal od veřejnosti peněžní prostředky na základě smluv o úvěru, jejichž součástí byl závazek ve lhůtě stanovené účastníkem řízení (nebo i dříve v závislosti na rozhodnutí účastníka řízení) poskytnuté peněžní prostředky vrátit věřiteli v plné výši

a jejich zhodnocení v podobě úroku; a že b) peněžní prostředky byly společně akumulovány na konkrétním platebním účtu, tj. peněžní prostředky nebyly drženy odděleně od majetku účastníka řízení.

[29.] *Obiter dictum* bankovní rada uvádí, že argumentace účastníka řízení v rozkladu ohledně toho, že přijímal zálohy, působí dojmem účelového *ex post* výkladu, který má zhojit jeho protiprávní jednání.

II. K námitce údajně nesprávného výkladu „neoprávněného prospěchu“

[30.] Účastník řízení namítá, že závěry správního orgánu prvního stupně týkající se interpretace pojmu „neoprávněný prospěch“ jsou nesprávné. Podle názoru účastníka řízení správní orgán prvního stupně tento pojem ztotožňuje s veškerými peněžními prostředky získanými od veřejnosti. V této souvislosti odkazuje účastník řízení na skutečnost, že termín „neoprávněný prospěch“ užitý v § 36c odst. 8 písm. f) ZoB je transponován z čl. 66 (2) písm. e) Směrnice CRD, a poukazuje na skutečnost, že CRD pracuje s termínem „výhoda“. Podle účastníka řízení při hodnocení toho, zda je činnost výhodná je nutné posoudit, zda má převažující kladný výsledek. Tedy je nutné zvážit, jak záporné („co mi tato činnost bere“), tak kladné („co mi tato činnost dává“) důsledky této činnosti. Stejně tak tomu musí být při hodnocení finanční výhody či prospěchu, kdy je dle účastníka řízení nutné posoudit rozdíl mezi náklady a výnosy konkrétní činnosti s tím, že výsledkem je určení toho, zda vůbec nějaká výhoda vznikla.

[31.] V souvislosti s interpretací čl. 66 (2) písm. e) CRD odkazuje účastník řízení na různé jazykové znění pojmu „výhoda“, konkrétně na „benefit“ (anglické znění), „l'avantage“ (francouzské znění) a „Nutzens“ (německé znění). S odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) ze dne 19. 4. 2007 č. j. C-63/06 účastník řízení konstatuje, že je nutné v případě pochybností interpretovat text v kontextu jiných jazykových verzí. V této souvislosti pak účastník řízení dospívá k závěru, že termín „neoprávněný prospěch“ dle § 36c odst. 8 písm. f) ZoB je nutné identifikovat s tzv. čistým prospěchem určeným jako rozdíl mezi výnosy a náklady. V reakci na správním orgánem prvního stupně v napadeném rozhodnutí citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 24. 4. 2023, č. j. 7 Afs 230/2022-78, účastník řízení uvádí, že s takovým přístupem nekoresponduje znění čl. 67 (2) písm. g) CRD, který naopak za porušení čl. 67 odst. 1 CRD počítá se sankcí odvozenou od výše zisku nebo ztráty. V této souvislosti pak účastník řízení poukazuje na skutečnost, že termín „neoprávněný prospěch“ transponuje oba směrnice pojmy – „zisk“ i „výhoda“. V kontextu zásady *in dubio pro libertate* pak účastník řízení argumentuje tím, že je nutné ztotožnit termín „neoprávněný prospěch“ s termínem „zisk“ (tj. rozdíl mezi výnosy a náklady), když se jedná o příznivější výklad pro adresáty zákona o bankách.

[32.] Bankovní rada námitky účastníka řízení k nesprávnému určení neoprávněného majetkového prospěchu odmítá jako účelové a nesprávné.

[33.] Bankovní rada připomíná dikci čl. 66 (2) písm. e) CRD IV v anglickém znění „administrative pecuniary penalties of up to twice the amount of the benefit derived from the breach where that benefit can be determined“, která je v českém znění uvedena takto: „správní peněžitou sankci ve výši až dvojnásobku výše výhody získané z porušení, lze-li výši této výhody zjistit“. Podle bankovní rady je jazykově nutné slovo „prospěch“, resp. „výhodu“, vykládat ve smyslu „užitek“ (nikoli však jako „čistý zisk“ či „ekonomický zisk“). Obecně je tedy „prospěchem“ vše, co účastník řízení ze své protiprávní činnosti získal a bylo mu ku prospěchu, tj. v daném případě peněžní prostředky získané od třetích osob prostřednictvím přijímáním vkladů od veřejnosti bez potřebné licence České národní banky.

[34.] Neoprávněný „prospěch“ nelze vykládat jako čistý zisk z podnikání účastníka řízení či rozdíl mezi tím, co účastník řízení zaplatil nebo zaplatí na úrocích vkladatelům a co získal protiprávní činností. Při akceptaci výkladu účastníka řízení by nemohla být uložena pokuta

právě v těch nejzávažnějších případech neoprávněného přijímání vkladů, kdy výsledkem činnosti podnikání bude ztráta účastníka řízení, která se projeví v těchto nejzávažnějších případech též ve sféře vkladatelů černé banky jako ztráta vkladů (např. v důsledku enormních nákladů na vyplacené provize a na zajištění provozu černé banky, či vysoké ztrátě z jiné činnosti přestupce, která není způsobilá generovat prostředky na úhradu úroků vkladatelům). V takovém případě (ztotožnění prospěchu se ziskem účastníka řízení) by správní orgán prvního stupně nemohl uložit žádnou sankci těm účastníkům řízení, kteří vykazují ztráty, třebaže by šlo povahou o nejzávažnější případy (ve kterých došlo k materializaci ohrožení, resp. vzniku následku přestupku v podobě hmotné škody na vkladech). Způsob určování neoprávněného prospěchu, ke kterému námitka účastníka řízení směřuje, by také vedl k tomu, že by nejen podle zákona o bankách, ale i dalších předpisů na finančním trhu nebylo možné efektivně určit horní hranici sankce podle výše určitého násobku neoprávněného prospěchu, a v krajním případě přestupce vůbec potrestat, ač to zákonodárce předpokládá. Prospěch účastníka řízení totiž spočívá právě v peněžních prostředcích získaných v rozporu se zákonem (černé bankovníctví).

[35.] O tom, že výklad účastníka řízení ohledně určení neoprávněného prospěchu je nesprávný, svědčí i to, že zákon o bankách zakazuje neoprávněné přijímání vkladů od veřejnosti, nikoli již poskytování úvěrů. Nadto v praxi je obvyklé, že přestupce vykonává vedle nelegální činnosti také činnost legální. Při akceptování výkladu předkládaného účastníkem řízení by tak nebylo jasné, jak alokovat náklady na provozování jeho nelegální a legální činnosti a jak tyto náklady odečítat od výnosů z činnosti vykonávané účastníkem řízení, která protiprávní není (poskytování úvěrů a zápůjček třetím osobám, kdy je účastník řízení v pozici věřitele). V tomto směru by účastník řízení měl pouze náklady na protiprávní činnost, zatímco výnosy by nebylo možné uvažovat, protože by byly výsledkem jeho legální činnosti. Takový závěr je však zjevně absurdní. Bankovní rada také rozumí, že peněžní prostředky získané z neoprávněně přijatých vkladů od veřejnosti má účastník řízení povinnost vrátit spolu s úrokem. Nicméně to nemá dopad na výklad „neoprávněného prospěchu“, který podala bankovní rada výše, ani na správnost určení výše neoprávněného prospěchu správním orgánem prvního stupně v napadeném rozhodnutí.

[36.] Bankovní rada opakuje, že příslušná zákonná ustanovení (ZoB) upravující katalog sankcí představují transpozici směrnice CRD, je proto nezbytné je vykládat eurokonformně. Podle čl. 66 (2) písm. e) CRD platí, že mají být stanoveny správní pokuty do výše dvojnásobku neoprávněné výhody, resp. v anglickém jazyce „administrative pecuniary penalties up to twice the amount of the benefit derived from the breach where that benefit can be determined“. Článek 66 CRD (2) písm. c) a související čl. 66 (2) CRD samostatná věta *in fine* pak upravují „hrubý příjem“, srov. slova „gross income“. V rámci čl. 104 (1) písm. h) CRD odkazuje na „net profits“, tj. čisté zisky. Tedy sama CRD rozlišuje mezi „výhodou“, „hrubým příjmem“ a „čistým ziskem“. V případě určení pokuty za neoprávněné přijímání vkladů neodkazuje CRD na zisk, nýbrž právě na „výhodu“ [čemuž odpovídá transpozice v § 36c odst. 8 písm. f) ZoB a užití pojmu „neoprávněný prospěch“]. Podle bankovní rady je zřejmé, že „neoprávněný prospěch“, tak jak je vymezen v zákoně o bankách, musí být vyložen eurokonformně, tedy nikoli jako prostý rozdíl mezi výnosy a náklady. Nelze opomenout ani skutečnost, že v platném českém znění CRD je odkazováno na „výhodu“, nikoli „prospěch“, což dále svědčí pro nutnost eurokonformního výkladu „neoprávněného prospěchu“ v § 36c odst. 8 písm. f) ZoB, tak jak učinil správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí a činí i bankovní rada. Evropský zákonodárce stanovením dynamického (pohyblivého) kritéria pro určení horní hranice sazby pokuty nepochybně směřoval k tomu, aby sazba pokuty odpovídala závažnosti protiprávního jednání v konkrétním případě a aby ukládané sankce byly dostatečně účinné, vysoké a odrazující od páčání protiprávní činnosti napříč členskými zeměmi Evropské unie. Právě pohyblivá horní hranice zákonné sazby pokuty odvozená od výše neoprávněného prospěchu toto kritérium

naplňuje lépe než pokuta stanovená v absolutní částce, jak též evropský zákonodárce v jiných případech činí.

[37.] K eurokonformnímu výkladu uvedl přílehavě Nejvyšší správní soud v bodě 64 rozsudku NSS č. j. 7 Afs 230/2022-78 ze dne 24. 4. 2023: „Kritérium ‚neoprávněného prospěchu‘ podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách tak do českého právního řádu transponuje požadavek vyjádřený ve směrnici výrazem ‚výhoda‘ (tedy ‚benefit‘/ ‚der Nutzen‘/ ‚l’avantage‘). Pojmy užívané v předpisech unijního práva přitom mají autonomní, na vnitrostátním právu nezávislý význam. Nelze jim tak automaticky přisuzovat smysl, který jim běžně přikládá vnitrostátní právo.“ (text podtržen bankovní radou).³ Bankovní rada proto nesouhlasí s účastníkem řízení, že by rozsudek NSS, na který odkázal v napadeném rozhodnutí správní orgán prvního stupně, nebyl pro případ účastníka řízení přílehavý.

[38.] Konečně bankovní rada konstatuje, že správní orgán prvního stupně při výpočtu neoprávněného prospěchu postupoval v souladu s rozhodnutím bankovní rady č. j. 2019/070085/CNB/110 ze dne 20. 6. 2022 a že toto rozhodnutí bankovní rady prošlo úspěšně testem soudního přezkumu. V té souvislosti bankovní rada opětovně odkazuje na shora citovaný rozsudek NSS č. j. 7 Afs 230/2022-78 ze dne 24. 4. 2023 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 Af 33/2019-280 ze dne 31. 7. 2023.

III. K námitce nesprávného posouzení výše neoprávněného prospěchu

[39.] *Účastník řízení nejdříve opětovně zdůrazňuje, že jím poskytované služby nemohly představovat přijímání vkladů ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) ZoB. Dále účastník řízení namítá, že pokud správní orgán prvního stupně určil výši pokuty od částky 1 821 547 000 Kč, pak postupoval chybně, neboť měl jednak vycházet z částky 346 917 000 Kč, což je částka, s níž účastník řízení nakládal v rozporu se smluveným účelem, a pouze tato částka může být použita pro účely určení maximální horní hranice pokuty podle § 36c odst. 8 písm. f) ZoB, jednak pojem neoprávněný prospěch musí být vykládán tak, že zahrnuje pouze částku, kterou účastník řízení získal nad rámec nákladů, které za tím účelem vynaložil, což vyložil účastník řízení v části IV. rozkladu (viz část II. tohoto rozhodnutí o rozkladu).*

[40.] *Účastník řízení zdůrazňuje, že peněžní prostředky ve výši 1 474 630 000 Kč představovaly zálohy pro vybrané projekty. Tyto prostředky účastník řízení využil ke smluvenému účelu, nejednalo se tedy o vklady a účastník řízení podle svého názoru nezískal tyto prostředky neoprávněně.*

[41.] Bankovní rada odmítá také tyto námitky účastníka řízení jako nedůvodné.

[42.] Podle bankovní rady uplatněná rozkladová námitka svoji podstatou opakuje dřívější rozkladové námitky k přijímání vkladů (viz část I. tohoto rozhodnutí o rozkladu) a námitky k nesprávnému výkladu „neoprávněného prospěchu“ (viz část II. tohoto rozhodnutí o rozkladu). Bankovní rada proto odkazuje na vypořádání námitek účastníka řízení v příslušných částech tohoto rozhodnutí o rozkladu výše a níže k tomuto vypořádání dodává následující.

[43.] Podle bankovní rady správní orgán prvního stupně nejdříve vyložil pojem „neoprávněný prospěch“ a učinil tak správně. Následně výši neoprávněného majetkového prospěchu správní orgán prvního stupně pro účely horní hranice zákonné sazby pokuty správně vypočítal, a to na základě účastníkem řízení předložených podkladů. Správní orgán prvního stupně též správně odůvodnil, že žádná část z částky 1 821 547 000 Kč nepředstavovala zálohu, neboť účastník řízení shromáždil od veřejnosti peněžní prostředky právě v celé výši 1 821 547 000 Kč, a to jako neoprávněně přijaté vklady. V té souvislosti bankovní rada odkazuje na body 22 až 24 napadeného rozhodnutí, se kterými souhlasí.

³ Nejvyšší správní soud v době svého rozhodování vycházel z právního stavu platného v době rozhodování správního orgánu, kdy byla právní norma nyní obsažena v § 36c odst. 8 písm. f) ZoB uvedena v § 36c odst. 9 písm. e) ZoB.

IV. Námitky k výši pokuty

[44.] Účastník řízení v rozkladu předkládá obsáhlé námitky k výši uložené pokuty. Konkrétně namítá ve svůj prospěch zásadu individualizace trestu, nutnost přihlídnout k následkům přestupku, svoji součinnost a své následné chování. K těmto okolnostem měl správní orgán prvního stupně přihlížet podle názoru účastníka řízení jako k polehčujícím okolnostem. Účastník řízení dále poukazuje na své majetkové poměry a analyzuje výši uložené pokuty ve vztahu k ekonomickým údajům, jakož i namítá likvidační povahu pokuty a vybočení z rozhodovací praxe správního orgánu prvního stupně.

[45.] Bankovní rada s ohledem na značný rozsah námitek týkajících se uložené pokuty vypořádává tyto námitky jednotlivě ve struktuře předložené účastníkem řízení v rozkladu. Na úvod této části však bankovní rada považuje za zásadní připomenout, že pokuta má plnit podle teorie a praxe trestního práva funkci a) preventivní, tj. funkci výchovnou, a b) represivní. Jedním sledovaným cílem funkce preventivní je náprava na straně účastníka řízení (význam individuální prevence), druhým cílem je generálně-preventivní účel sankce. Smyslem uložení trestu v konkrétním případě je proto jak výchovné působení na účastníka řízení, tak výchovné působení na další povinné osoby (tj. odradit je od následování tohoto protiprávního jednání). Pokud jde o represivní účel sankce, ten vychází ze základního předpokladu, že porušení zákona má být potrestáno a trest má být delikventem pocíten úkorně.

[46.] Podle bankovní rady je také přirozené, že účastníci řízení (stejně jako účastník řízení v právě posuzovaném případě) vnímají uloženou sankci jako nepříjemnou a úkornou, podstatné však je, aby uložená pokuta plnila svoje funkce. Bankovní rada v té souvislosti cituje z rozhodnutí NSS č. j. 1 As 9/2008-133: „[t]o samozřejmě neznamena, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoli ze své účinnosti. Naopak,... aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu.“. Tyto závěry dále vyplývají i z nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.): „[j]e samozřejmé, že uložení této sankce je pro pachatele nepříjemné a úkorné, avšak takový účinek je přirozenou a dokonce žádoucí vlastností jakékoli sankce – pokud by tomu tak nebylo, vytratil by se generálně preventivní smysl sankcí.“ (text podtržen bankovní radou).

[47.] Bankovní rada zdůrazňuje, že jde již o několikátý případ neoprávněného přijímání vkladů od veřejnosti (tzv. černého bankovníctví) a současně jde také o nejzávažnější případ černého bankovníctví, který dosud bankovní rada posuzovala.

[48.] Bankovní rada poukazuje na to, že podle judikatury⁴ platí, že již sama výše horní hranice zákonné sazby poukazuje na typovou závažnost přestupku. V případě neoprávněného přijímání vkladů je výše zákonné sazby nadto zákonodárcem individualizována v tom směru, že určení horní hranice zákonné sazby pokuty je závislé právě na rozsahu protiprávní činnosti přestupce, když je tato hranice pohyblivá a odvozena od výše neoprávněně získaného majetkového prospěchu. Pokuta uložená účastníkovi řízení proto nepředstavuje ani vybočení ze stávající rozhodovací praxe správního orgánu prvního stupně, jak je známo bankovní radě z její úřední činnosti, viz podrobně níže ke konkrétní námitce účastníka řízení.

⁴ Viz rozsudek NSS č. j. 6 As 182/2022-37 ze dne 9. 8. 2023, cit.: „Závažnost přestupků pak v obecné rovině hodnotí zákonodárce a činí tak nastavením trestních sazeb. Městský soud proto v napadeném rozsudku správně poukázal na to, že typovou závažnost vytýkaného jednání odráží v daném případě skutečnost, že za nedodržení podmínek vydaného povolení k výrobě umožňuje zákon o léčivech uložit nejvyšší možnou pokutu upravenou tímto zákonem, a sice do výše 20 000 000 Kč.“.

IV.1 K zásadě individualizace trestu

[49.] *Účastník řízení odkazuje na § 2 odst. 4 správního řádu (zásada ochrany veřejného zájmu a rozhodování ve stejných případech stejně tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly), § 3 správního řádu (zásada materiální pravdy), § 37 až 39 přestupkového zákona (určování výměry trestu správním orgánem s přihlédnutím k povaze a závažnosti přestupku a k polehčujícím okolnostem). Dle názoru účastníka řízení správní orgán prvního stupně při výměře pokuty nepřihlédl ke všem okolnostem charakterizujícím jednání účastníka řízení, čímž došlo k vykročení z rozhodovací praxe správního orgánu prvního stupně a porušení zásady individualizace správního trestu, zásady legitimního očekávání, zásady rovného zacházení a zákazu libovůle. V té souvislosti dále odkázal na čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.*

[50.] *Na podporu své argumentace dále účastník řízení poukázal na závěry obsažené v rozsudku NSS č. j. 4 As 37/2017-119 ze dne 30. 6. 2008, rozsudku NSS č. j. 9 Afs 177/2020-48 ze dne 25. 2. 2021, rozsudku NSS č. j. 1 Afs 58/2009-541 ze dne 10. 3. 2010 a rozsudku NSS č. j. 8 Afs 8/2005-57 ze dne 19. 9. 2006. Z těchto rozsudků pak citoval pasáže týkající se nezbytnosti přihlédnout ke všem specifikům a okolnostem daného případu, jakož i pasáž k demonstrativnímu výčtu polehčujících a přitěžujících okolností.*

[51.] Bankovní rada odmítá i tyto námitky účastníka řízení jako účelové, nepodložené a nedůvodné. Při posuzování závažnosti přestupku totiž vzal správní orgán prvního stupně v úvahu všechny relevantní okolnosti případu účastníka řízení, včetně polehčujících a přitěžujících okolností, a uložil též přiměřenou pokutu, jak je podrobně odůvodněno v části F napadeného rozhodnutí a dále v následujících částech tohoto rozhodnutí o rozkladu. Ve vztahu k účastníkem řízení namítanému porušení zásad rovnosti a zákazu libovůle, bankovní rada odkazuje na dřívější rozhodnutí, kterým správní orgán prvního stupně uložil společnosti Fair Credit International, SE, pokutu 10 000 000 Kč za to, že přijímala po dobu tří let peněžní prostředky od veřejnosti (šlo zde o méně než 1000 osob), a to soustavným vydáváním dluhopisů a současným veřejným nabízením investičních cenných papírů bez prospektu, kdy výše neoprávněného prospěchu získaná přijímáním vkladů od veřejnosti činila částku 1 325 368 219 Kč. Horní hranice zákonné sazby tak byla cca 2,65 mld. Kč a pokuta byla uložena ve výši 0,38 % maximální možné zákonné sazby. V jiném případě správní orgán prvního stupně uložil pokutu společnosti PARTAPP Corp s.r.o. ve výši 3 000 000 Kč za to, že společnost, aniž by disponovala oprávněním vykonávat činnost podle zákona o bankách, v období delším než 4 roky uzavírala smlouvy o zápůjčce, na základě kterých přijímala peněžní prostředky od veřejnosti s celkovou hodnotou jí poskytnutých peněžních prostředků ve výši přes 192 000 000 Kč, přičemž minimálně část takto získaných peněžních prostředků poskytovala třetím osobám na základě smluv o zápůjčce nebo na základě smluv o úvěru, kdy v období více než roku a čtvrt takto poskytla úvěry či zápůjčky v celkové výši přes 82 000 000 Kč. Horní hranice zákonné sazby pokuty v tomto uvedeném případě byla 384 mil. Kč a pokuta byla uložena ve výši 0,78 % horní hranice zákonné sazby. V posledním dosud bankovní radou projednávaném případě společnosti PRIVATE ACTIVE INVESTORS a.s. byla uložena pokuta ve výši 8 000 000 Kč za neoprávněné přijímání vkladů od veřejnosti. Tato společnost však ve srovnání s účastníkem řízení vybrala od veřejnosti cca třikrát méně peněžních prostředků (618 845 787 Kč), a to od cca pětkrát menšího počtu osob (312 osob) a za 1,5 krát delší dobu (téměř tři roky). Pokuta zde uložená představovala při horní hranici zákonné sazby (cca 1,236 mld. Kč) pak 0,65 % horní hranice zákonné sazby pokuty.

[52.] Bankovní rada v souvislosti s touto námitkou účastníka řízení doplňuje, že správní orgán prvního stupně ani bankovní rada nejsou povinny ve správních rozhodnutích prokazovat, že rozhodly v souladu se svou rozhodovací praxí. K tomu odkazuje bankovní rada na rozsudek NSS č. j. 4 Azs 415/2021-43 ze dne 22. 12. 2022: „Stěžovatel ovšem neprokázal, že by žalovaná v jeho věci rozhodla v rozporu se svou ustálenou, jednotnou

a dlouhodobou rozhodovací praxí. [...] Dovolává-li se tedy stěžovatel ustálené rozhodovací praxe žalované [...], musí ji také prokázat.“ (text podtržen bankovní radou). Bankovní rada odkazuje také na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 Af 55/2019-83 ze dne 17. 2. 2022, ve kterém soud v bodě 100 konstatoval, že „nepovažuje za potřebné, aby správní orgány ukládající pokuty ve svých rozhodnutích uváděly a obsáhle porovnávaly jiná obdobná sankční rozhodnutí tak, aby bylo doloženo, že dostály povinnosti dle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu“. Tyto závěry jsou podle bankovní rady souladné též s dřívějšími závěry Nejvyššího správního soudu, viz rozsudek NSS č. j. 4 As 228/2019-30 ze dne 29. 8. 2019: „lze poukázat na skutečnost, že není bez dalšího povinností správních orgánů při ukládání sankce v každém jednotlivém případě podrobně popisovat svou rozhodovací praxi“ (text podtržen bankovní radou), nebo viz rozsudek č. j. 10 As 60/2017-87 ze dne 28. 2. 2018, kde soud uvedl: „Na tomto místě pak NSS dává za pravdu žalované, že není žádoucí, aby každé jednotlivé rozhodnutí o uložení pokuty obsahovalo vymezení se proti jiným případům, které by mohly být podobné případu právě posuzovanému.“

[53.] Bankovní rada dále, pokud jde o rozhodovací praxi a její význam, odkazuje pro úplnost na rozsudek NSS č. j. 9 As 60/2016-156 ze dne 15. 7. 2016, ve kterém soud uvedl: „správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání a nepředstavuje překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS a ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119).“ (text podtržen bankovní radou). Bankovní rada dále odkazuje na rozsudek MS v Praze ze dne 8. 1. 2014, č. j. 7 A 46/2011-33, ve kterém soud konstatoval, že: „v oblasti správního trestání je uplatnění zásady legitimního očekávání [...] velmi omezeno, neboť subjekt porušující zákonem stanovenou povinnost má, legitimní očekávání pouze v rozsahu maximální výše sankce stanovené zákonem“ (text podtržen bankovní radou).

IV.2 K námitce, že nebylo přihlédnuto k následku přestupku

[54.] *Účastník řízení namítá, že v rámci posuzování následku přestupku správní orgán prvního stupně nepřihlédl ke skutečnosti, zda byl objekt přestupku pouze ohrožen, nebo došlo k jeho porušení, případně jaká je výše škody. Účastník řízení poukázal na to, že v daném případě je objektem přestupku veřejný zájem na finanční stabilitě a ochraně veřejnosti a tento zájem nebyl v posuzovaném jednání porušen.*

[55.] *Dále účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně nepřihlédl k tomu, že všechny peněžní prostředky přijaté od věřitelů byly ve lhůtě vráceny, a to i s úroky. Zdůrazňuje, že nevznikla žádná škoda. Účastník řízení uvádí, že správní orgán prvního stupně neprokazuje ani narušení finanční stability, ani porušení práv věřitelů, ani vznik škody.*

[56.] *V této souvislosti účastník řízení akceptuje, že posuzované jednání je ohrožovacím přestupkem, přesto dle názoru účastníka řízení musí správní orgán prvního stupně zohlednit, zda byl veřejný zájem toliko ohrožen, nebo již porušen s tím, že u pouhého ohrožení zákonem chráněného zájmu je nižší škodlivost. Tomuto hodnocení se správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí vyhnul.*

[57.] *V souvislosti se způsobenou škodou odkazuje účastník řízení na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. 2022/58893/570 ze dne 16. 6. 2022 a č. j. 2022/58890/570 ze dne 16. 6. 2022, ve kterých správní orgán prvního stupně a contrario zohlednil skutečnost, že úpisem dluhopisů nebyla způsobena škoda. Účastník řízení v té souvislosti odkazuje na rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu osobních údajů a Národního bezpečnostního úřadu, podle kterých byla absence škody (újmy) u ohrožovacího přestupku posouzena jako polehčující okolnost, s tím, že takový postup je v souladu s rozsudkem NSS č. j. 8 As 8/2005-57*

ze dne 19. 9. 2006. Správní orgán prvního stupně pak shora uvedené nerespektuje v bodě 67 napadeného rozhodnutí, kde uvádí, že v případě, že by škoda byla způsobena, bylo by nutné tuto skutečnost považovat za okolnost přitěžující.

[58.] Účastník řízení uzavírá tuto námitku tak, že správní orgán prvního stupně „přiznává“, že ke způsobené škodě jako následku přestupku běžně přihlíží, nicméně v právě projednávaném případě účastníka řízení se zcela arbitrárně rozhodl k této skutečnosti nepřihlížet. Tento postup správního orgánu prvního stupně je tak rozporný s judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou v rozkladu účastník řízení poukázal.

[59.] Bankovní rada odmítá námitku účastníka řízení týkající se nepřihlednutí k následkům přestupku, jakož i související dílčí námitky jako nesprávné a účelové. Podstatou základní námitky účastníka řízení je, že nedošlo ke vzniku škody. To však svědčí spíše o nepochopení rozdílu mezi objektem přestupku, následkem přestupku (nabývající podoby účinku, konkrétně u vytýkaného přestupku škoda v podobě ztráty vkladu) a nepochopením kategorie ohrožovacích přestupků, u kterých se nevyžaduje vznik škody k naplnění skutkové podstaty.

[60.] Bankovní rada ve vztahu k námitce ohledně údajné absence škodlivého následku, resp. k námitce, že nebylo přihlédnuto k tomu, že nevznikla škoda (ani jiná újma) odkazuje na § 38 přestupkového zákona. Ustanovení § 38 písm. b) přestupkového zákona hovoří totiž o následku přestupku, jenž je zapotřebí chápat jako konkrétní porušení nebo ohrožení zájmů společnosti v rámci individuálního objektu přestupku.⁵ Oproti tomu § 38 písm. a) přestupkového zákona se vztahuje k objektu, tedy zákonem chráněnému zájmu a jeho významu, za který správní orgán ukládá správní trest.

[61.] Objektem přestupku v užším slova smyslu je dle bankovní rady zájem na tom, aby nebyly vklady od veřejnosti přijímány osobami, které pro tuto činnost – spočívající v nakládání s prostředky třetích osob z řad veřejnosti – nedisponují potřebným povolením, tedy licenci udělenou Českou národní bankou podle zákona o bankách, či jiným obdobným povolením uděleným k poskytování této činnosti jiným oprávněným orgánem jiného členského státu Evropské unie. Vklady od veřejnosti tedy nesmí být přijímány osobami, které pak ani nepodléhají dohledu a kontrole ze strany příslušného orgánu dohledu. Bankovní rada v této souvislosti připomíná, že platné evropské a národní právo stanoví velmi přísné požadavky pro získání takového povolení a pro výkon činnosti úvěrových institucí. Pokud tedy kdokoli přijímá vklady od veřejnosti bez licence, dopouští se tím typově mimořádně závažného přestupku na finančním trhu.

[62.] Objektem přestupku v širším slova smyslu (odvoditelným zejména z recitálu směrnice CRD) je podle bankovní rady nejen ochrana klientů úvěrové instituce, tedy vkladatelů, jak je popsáno shora, ale také zájem na zajištění stability finančního systému, jak ostatně tvrdí i účastník řízení, a snaha zajistit platební schopnost úvěrových institucí, aby ty nemusely být v případě úpadku sanovány daňovými poplatníky, jakož i cíle zachování důvěry občanů ve finanční odvětví v návaznosti na finanční krizi, jak uvádí recitál směrnice CRD. To vše jsou opět zájmy nepochybně vysokého společenského významu.

[63.] Následkem přestupku účastníka řízení ve smyslu § 38 písm. b) přestupkového zákona by bylo ale něco jiného, tj. škoda vzniklá přímo jeho klientům. Bankovní rada zde konstatuje, že vznik vyčíslitelné majetkové újmy zákazníkům účastníka řízení (tj. lakonicky řečeno klientů černé banky provozované účastníkem řízení) není znakem skutkové podstaty účastníkovi řízení vytýkaného přestupku, a proto ani absence takového účinku přestupku nepatří bez dalšího mezi skutečnosti, které by měly vést k nižší závažnosti.⁶ Podstatou ohrožovacího

⁵ Rozhodnutí NS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 8 Tdo 575/2015-28 pak dodává, že „následkem se totiž rozumí porušení individuálního objektu trestného činu v jeho konkrétní podobě, tedy porušení určitého jedinečného vztahu – zájmu“.

⁶ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 8 As 50/2015-39 nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2012, č. j. 8 As 62/2011-78, ve kterém soud k ohrožovacímu deliktu konstatoval: „[s]oučástí jeho skutkové podstaty totiž není účinek v podobě škodlivého následku, nýbrž pouze ohrožení či porušení zájmů, jež jsou chráněny příslušným zákonem.“

přestupku je právě to, že k jeho dokonání postačuje ohrožení zákonem chráněného zájmu.⁷ Pro vznik (správně-právní, přestupkové či trestní) odpovědnosti za spáchání ohrožovacího deliktu proto nemusí dojít ke vzniku majetkové újmy (škody). V případě, že by došlo ke vzniku poruchového následku, jednalo by se o „přímý zásah objektu přestupku“.⁸

[64.] Bankovní rada nezjistila pochybení na straně správního orgánu prvního stupně, který se následkem přestupku zabýval v bodě 67 napadeného rozhodnutí. Z tohoto bodu vyplývá, že v posuzovaném případě šlo o ohrožovací delikt. S ohledem na ohrožovací povahu přestupku není k naplnění skutkové podstaty rozhodné, zda vznikla škoda. Správní orgán prvního stupně v bodě 67 napadeného rozhodnutí dodal, že „v případě, že by skutečně byla způsobena škoda vkladatelům (tj. jimi svěřené finanční prostředky by jim nebyly vráceny), byla by tato skutečnost jednoznačně považována za přitěžující okolnost.“. Bankovní rada tedy souhlasí se správním orgánem prvního stupně, že nemá být přihlíženo jako k polehčující okolnosti, že spácháním ohrožovacího přestupku nebyla způsobena škoda, a to tím spíše, že tímto závěrem správní orgán prvního stupně následuje rozhodovací praxi bankovní rady.⁹ Vzhledem k tomu, že § 36c odst. 1 písm. a) ZoB předpokládá, že k naplnění skutkové podstaty přestupku postačí již jen přijetí vkladu v rozporu s § 2 ZoB, tj. již jen ohrožení chráněného zájmu, je podle bankovní rady logické, že pokud by došlo k poruchovému následku (ke ztrátě vkladů), jednalo by se o přitěžující okolnost. Z toho však nelze *a contrario* dovozovat závěr, který činí účastník řízení, že absence účinku v podobě vzniku poruchy snižuje závažnost ohrožovacího přestupku a že by absence škody, jakožto následku deliktního jednání, měla být považována za polehčující okolnost.

[65.] Pro ilustraci poukazuje bankovní rada na přílehlavé rozhodnutí NSS č. j. 3 Afs 311/2021-112 ze dne 2. 4. 2024, ve kterém soud dovodil: „Ani námitka týkající se nedostatku způsobené škody neobstojí ve stěžovatelském smyslu. Přestupek, za jehož spáchání byl stěžovatel postižen, je svojí povahou ohrožovací. I zde lze plně v souladu s městským soudem konstatovat, že součástí skutkové podstaty ohrožovacích deliktů není následek v podobě vzniku poruchy na zákonem chráněných zájmech, nýbrž postačí pouhé jejich ohrožení. Ohrožovací následek v podstatě znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy pro určitý zájem společnosti chráněný zákonem) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí. To v dané věci nastalo, neboť stěžovatel tím, že v rozporu se zákonem manipuloval s trhem, ohrozil mj. důvěru investorů v trh. Tímto postupem tedy došlo k ohrožení zákonem chráněného zájmu. Pro určení výše pokuty pak není rozhodující, zda jednáním stěžovatele byla způsobena škoda [...], nehledě na skutečnost, že v případě daného přestupku lze obtížně stanovit, zda a v jaké výši byla (či mohla být) škoda způsobena. Pokud by bylo prokázáno, že deliktním jednáním stěžovatele vznikla jiným subjektům škoda [...], jednalo by se pochopitelně o okolnost přitěžující, neboť by se nejednalo již jen o ohrožení zákonem chráněných zájmů; z důvodů výše vyložených však nelze argumentem *a contrario* dospět k závěru, že neprokázání těchto následků je nutno vnímat jako okolnost polehčující. Zároveň je vhodné připomenout, že uložená sankce dosahuje pouze 5% horní sazby pokuty, kterou byl stěžovatel ohrožen. Už jen z tohoto důvodu lze těžko hovořit o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce, která by mohla vést k zásahu soudu do správního uvážení správních orgánů (výše ukládané pokuty je z povahy věci aplikací správního uvážení, do kterého soudům v principu nepřislouží zasahovat).“.

[66.] Podle bankovní rady není důvodná ani námitka nekonsistentního postupu správního orgánu prvního stupně. V účastníkém řízení zmiňovaném rozhodnutí č. j. 2022/58893/570 ze dne 16. 6. 2022 a v rozhodnutí č. j. 2022/58890/570 ze dne 16. 6. 2022 totiž správní orgán prvního stupně uvedl, že: „[...] vzal v potaz skutečnost, že

⁷ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 172/2015-67.

⁸ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 8 As 50/2015-39.

⁹ Touto problematikou se zabývala bankovní rada v bodě 32 rozhodnutí ze dne 25. 1. 2024, č. j. 2024/012663/CNB/110, sp. zn. Sp/2022/451/573.

nebylo prokázáno, že by úpisem Dluhopisů byla způsobena škoda.“. Argumentace účastníka řízení je tak nesprávná, neboť správní orgán prvního stupně se zabýval pouze následkem přestupku, tj. tím, zda škoda vznikla (a vzal na vědomí, že nevznikla).

[67.] Bankovní rada konstatuje, že ani správní praxe jiných správních orgánů, na kterou účastník řízení odkazuje, sama o sobě není způsobilá doložit, že by postup správního orgánu prvního stupně v posuzované věci byl nesprávný. Bankovní rada k tomu dodává, že podle rozsudku NSS č. j. 9 As 26/2020-44 ze dne 16. 9. 2021, nemůže legitimní očekávání ohledně postupu správního orgánu založit rozhodovací praxe jiného správního orgánu.¹⁰ Bankovní rada v souvislosti s námitkou účastníka řízení nepřehlédla ani to, že správní praxi Úřadu pro ochranu osobních údajů, resp. Národního bezpečnostního úřadu, dokládá účastník řízení vždy jen jedním rozhodnutím. Je přitom nepochybné, že jedno rozhodnutí správní praxi nezakládá. Závěry předkládané účastníkem řízení neplynou ani z rozsudku NSS č. j. 8 As 8/2005-57 ze dne 19. 9. 2006, ve kterém je demonstrativní výčet okolností, které je třeba brát v úvahu při posuzování závažnosti přestupku, mezi nimiž jsou mj. následky přestupků a vznik škody. V této souvislosti však bankovní rada odkazuje na výklad podaný výše, podle kterého je pojmově vyloučeno posuzování skutečné škody u ohrožovacích přestupků jakožto polehčující okolnosti. Podle bankovní rady účastník řízení pouze mechanicky cituje z rozhodnutí vydaných v jiných věcech, aniž by však rozlišoval mezi různými kategoriemi přestupků a mezi objektem a následkem přestupku.

IV.3 K tomu, že nebylo přihlédnuto k součinnosti účastníka řízení ani jeho následnému chování jako k polehčujícím okolnostem

[68.] *Dále účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně nepřihlédl při ukládání pokuty k součinnosti, kterou účastník řízení poskytoval v průběhu celého řízení, že nabízel neformální setkání, kde by vysvětlil všechny podrobnosti jeho fungování, že odpovídal na dotazy správního orgánu prvního stupně pravdivě a transparentně, to vše pak za situace, kdy mnohé jiné osoby takovou součinnost správnímu orgánu prvního stupně neposkytují.*

[69.] *Podle účastníka řízení tak mělo být k součinnosti přihlédnuto jako k polehčující okolnosti. V této souvislosti odkazuje účastník řízení na § 39 písm. d) přestupkového zákona, ve kterém je napomáhání k objasnění přestupku uvedeno přímo jako polehčující okolnost, přičemž s ohledem na demonstrativní výčet polehčujících okolností není nutné, aby účastník řízení přestupek formálně oznámil. Dále účastník řízení na podporu své argumentace odkazuje na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. 2020/25481/570, ve kterém je součinnost obviněného z přestupku při prošetřování jeho činnosti zohledněna jako polehčující okolnost.*

[70.] *V další argumentaci účastník řízení poukazuje na své následné chování, kdy vytýkané jednání bylo ze strany účastníka řízení dobrovolně ukončeno po doručení oznámení o možném porušení zákona o bankách. Správní orgán prvního stupně ani tento krok účastníka řízení nezohlednil jako polehčující okolnost. V té souvislosti zdůraznil účastník řízení, že postoj pachatele ke spáchanému přestupku by měl být dle judikatury NSS zohledněn při určování druhu a výměry sankce.*

[71.] Bankovní rada odmítá námitku účastníka řízení založenou na nezohlednění součinnosti jako polehčující okolnosti za nedůvodnou a výklad § 39 písm. d) přestupkového zákona provedený účastníkem řízení považuje za účelový a zavádějící.

¹⁰ Citováno podle rozsudku NSS č. j. 9 As 26/2020-44 ze dne 16. 9. 2021: „Nad rámec pak lze uvést, že prvostupňový orgán a žalovaný nebyli vázáni postupem jiných správních orgánů. Legitimní očekávání se vztahuje k rozhodování konkrétního správního orgánu. Stěžovatel však v řízení netvrdil a ani nedoložil, že by prvostupňový orgán a žalovaný rozhodovali ve skutkově obdobných věcech jinak (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 As 12/2021-56, odst. [17]). Námitka tak není důvodná.“.

[72.] Podle § 39 písm. d) přestupkového zákona se jako k polehčující okolnosti přihlídně zejména k tomu, že pachatel oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhal. Dispozice tohoto ustanovení se skládá ze dvou podmínek, které musí být naplněny kumulativně, tj. že a) pachatel oznámil přestupek správnímu orgánu a b) při jeho objasňování účinně napomáhal. Účastník řízení však svůj přestupek neoznámil, a tak se nemůže dovolávat neaplikování polehčující okolnosti ve smyslu § 39 písm. d) přestupkového zákona. Účastníkovi řízení lze přisvědčit, že výčet polehčujících okolností je demonstrativní, nicméně v případě účastníka řízení nebyla poskytnuta správnímu orgánu prvního stupně ani účinná pomoc při objasňování přestupku nad rámec běžně poskytované součinnosti.

[73.] Bankovní rada sice připouští, že účastník řízení správnímu orgánu prvního stupně poskytoval podklady, činil tak ale na základě výzev správního orgánu prvního stupně a jejich splněním plnil svou zákonnou povinnost poskytovat správnímu orgánu součinnost. Polehčující okolností by mohlo být jen poskytování součinnosti přesahující meze běžné součinnosti, jak konstatovala bankovní rada již dříve.¹¹ Tento závěr bankovní rady odpovídá též judikatuře NSS, viz rozsudek NSS č. j. 7 As 30/2016-81 ze dne 21. 12. 2016, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud má určitý subjekt zákonem stanovenou povinnost poskytnout správnímu orgánu v rámci výkonu dohledu součinnost, nelze takto poskytnutou součinnost vnímat jako polehčující okolnost.¹² Podobně potvrdil uvedené Nejvyšší správní soud později v rozsudku č. j. 3 Afs 311/2021-112 ze dne 2. 4. 2024, podle kterého „za polehčující okolnost ve smyslu § 192 odst. 2 písm. e) ZPKT nelze považovat toliko standardní jednání účastníka řízení spočívající v plnění povinností uložených mu správním orgánem“.

[74.] Bankovní rada považuje námitku účastníka řízení za účelovou i proto, že účastník řízení v průběhu řízení ne vždy součinnost správnímu orgánu prvního stupně poskytl. Například i přes několikrát výzvy správnímu orgánu prvního stupně nepředložil dokumenty potřebné k vyhodnocení jeho majetkových poměrů, přičemž k tomuto uváděl různé důvody a zavazoval se k dodání vyžadovaných podkladů v jiných termínech, aniž by jakýkoli tento termín dodržel (viz bod 74 a násl. napadeného rozhodnutí). Následně však tentýž – ve věci majetkových poměrů součinnost neposkytující – účastník řízení namítá likvidační povahu pokuty a nedostatečné zohlednění svých majetkových poměrů.

[75.] Bankovní rada tedy při přezkoumání výše uložené pokuty vzala stejně jako správní orgán prvního stupně v úvahu součinnost účastníka řízení poskytovanou v rámci řízení, ale nepovažuje ji za nadstandardní, a proto součinnost účastníka řízení v souladu se svou rozhodovací praxí a judikaturou nepovažuje za důvod pro snížení sankce v řízení na druhém stupni. Účastník řízení nečinil nic nadstandardního, resp. nad rámec toho, co bylo požadováno ze strany správního orgánu prvního stupně nebo k čemu byl podle zákona povinen.

[76.] Pokud jde o odlišnou rozhodovací praxi, kdy má správní orgán prvního stupně dle účastníka řízení „běžně přihlížet“ ke spolupráci jako k polehčující okolnosti, pak toto bankovní rada odmítá jako další z účelových tvrzení účastníka řízení. Je tomu jednak proto, že toto obecné tvrzení o „běžném přihlížení ke spolupráci“ dokládá účastník řízení pouze jedním rozhodnutím správního orgánu prvního stupně vydaným ve věci společnosti SMART Capital, a.s., tj. rozhodnutím č. j. 2020/25481/570 ze dne 13. 2. 2020, jednak také proto, že vůči tomuto posouzení se jakožto proti nesprávnému vymezila ve svém rozhodnutí o rozkladu podanému v téže věci sama bankovní rada.

¹¹ Viz bod 20 rozhodnutí bankovní rady ze dne 25. 1. 2024, č. j. 2024/012663/CNB/110.

¹² Citováno podle rozsudku NSS č. j. 7 As 30/2016-81 ze dne 21. 12. 2016: „Pokud pak stěžovatel spatřoval polehčující okolnosti v tom, že poskytl žalovanému vyžádané podklady a otevřeně spolupracoval s žalovaným, konstatuje Nejvyšší správní soud, že jde o zákonnou povinnost stěžovatele a nikoli o jednání výjimečné, které by odůvodňovalo snížení pokuty.“

[77.] Bankovní rada totiž v rozhodnutí č. j. 2020/055953/CNB/110 ze dne 30. 4. 2020 vydaném v téže věci konstatovala: „Pokud jde o poskytování součinnosti účastníkem řízení, bankovní rada připouští k námitce účastníka řízení, že došlo k jejímu nesprávnému vyhodnocení ze strany správního orgánu prvního stupně. Bankovní rada konstatuje, že tato polehčující okolnost na straně účastníka řízení nebyla dána, tj. nemělo k ní být vůbec přihlíženo jako k okolnosti svědčící ve prospěch účastníka řízení, srov. naproti tomu bod 75 napadeného rozhodnutí: ‚Účastníkovi řízení rovněž svědčí, že v rámci správního řízení poskytoval správnímu orgánu náležitou součinnost.‘. Tedy pokud účastník řízení namítá, že vždy poskytoval potřebnou součinnost a poskytl veškeré požadované informace a podklady, k čemuž však nebylo dostatečně a přezkoumatelným způsobem přihlédnuto jako k polehčující okolnosti, pak bankovní rada konstatuje, že správní orgán prvního stupně k této skutečnosti jako k polehčující okolnosti přihlédl, ačkoliv k ní správně přihlížet neměl. Bankovní rada uvádí, že plnění povinnosti plynoucí pro účastníka řízení ze zákona totiž nelze bez dalšího považovat za polehčující okolnost. Bankovní rada při přezkoumání řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, a součinnosti v něm poskytované účastníkem řízení nepovažuje součinnost účastníka řízení za nadstandardní. Za polehčující okolnost spočívající v poskytnutí součinnosti je možné totiž vyhodnotit jen nadstandardní spolupráci a poskytování dokladů ze strany účastníků řízení. Jedná se o praxi, kterou bankovní rada aplikuje na základě judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 104/2019-50 ze dne 20. 6. 2019) a kterou aprobovala v jiných případech (srov. bod 170 rozhodnutí bankovní rady o rozkladu č. j. 2016/142310/CNB/110 ze dne 13. 12. 2016). Bankovní rada k údajně náležité součinnosti účastníka řízení odkazuje na body 103 a 104 tohoto rozhodnutí o rozkladu. Předkládání zavádějících informací v průběhu řízení ze strany účastníka řízení, jakož i procesní návrhy zřejmě mající za cíl paralyzovat správní řízení lze sice považovat za obranu účastníka řízení, nicméně ne za náležitou součinnost, ke které je potřeba přihlížet jako k polehčující okolnosti. Vyhodnocení účastníkem řízení tvrzené náležité spolupráce jako polehčující okolnosti bylo správním orgánem prvního stupně ve prospěch účastníka řízení sice učiněno, ale nepředstavuje vadu, která by vedla k nezákonnosti napadeného rozhodnutí.“.

[78.] Bankovní rada odmítá jako ryze spekulativní a nedůvodnou i tu námitku účastníka řízení, že mnohé jiné subjekty takovou součinnost jako účastník řízení České národní bance neposkytují. Nadto bankovní rada nemůže k námitce účastníka řízení hodnotit v jeho prospěch protiprávní jednání jiných blíže nekonkretizovaných osob.

[79.] Bankovní rada nepovažuje za důvodnou ani námitku, že nebylo přihlédnuto jakožto k polehčující okolnosti k tomu, že účastník řízení dobrovolně ustoupil od svého protiprávního jednání. Je tomu tak proto, že účastník řízení tak učinil až po doručení výzvy správního orgánu prvního stupně č. j. 2022/18072/570 ze dne 18. 2. 2022, ve které správní orgán prvního stupně vyzval účastníka řízení k ukončení protiprávního jednání a současně jej upozornil, že jeho jednání může vykazovat znaky přestupku podle § 36c odst. 1 písm. a) ZoB, jak ostatně sám účastník řízení v podaném rozkladu připouští. Bankovní rada tedy při závěru ohledně namítané polehčující okolnosti vzala v úvahu, že účastník řízení sice zanechal protiprávní činnosti, ale také to, že tak učinil až poté, co k tomu byl správním orgánem prvního stupně vyzván, a nikoli sám z vlastní iniciativy, přičemž tak učinil zjevně pod hrozbou možné sankce.

[80.] Bankovní rada k námitce účastníka řízení odkazuje také na rozsudek NSS č. j. 2 Afs 30/2021-61 ze dne 7. 12. 2022, ve kterém soud konstatoval: „[i] když stěžovatelka svá pochybení napravila již před vydáním prvostupňového rozhodnutí, tak přesto platí, že udržovala po nikoli krátkou dobu protiprávní stav [...]. Toto protiprávní jednání dosahovalo takové intenzity, že nebylo na místě, aby žalovaná upustila od uložení jakékoli sankce, [...]. Nadto trestání má svou dimenzi nejen v rovině individuální prevence, ale také prevence generální a roli hraje i represivní funkce. Pokud by snad mělo být od trestání upuštěno vždy,

když pachatel svého jednání zanechá či je napraví, vyprázdnil by se vůbec smysl sankčních řízení.“. Podle bankovní rady jsou závěry Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku přiléhavé též na posuzovaný případ účastníka řízení.

[81.] Pokud jde o postoj účastníka řízení, bankovní rada konstatuje, že je patrný jak z průběhu správního řízení (např. absence součinnosti, pokud jde o doložení aktuálních majetkových poměrů), tak např. ze vznášení vzájemně si odporujících námitek, přesto vždy vykládaných ve prospěch účastníka řízení. Nic z toho nenasvědčuje závěru, že by si byl účastník řízení dostatečně vědom závažnosti svého protiprávního jednání, zanechal jej skutečně dobrovolně (nikoli pod tlakem výzvy učiněné správním orgánem prvního stupně a hrozby vedení sankčního správního řízení, které mohlo vést k uložení pokuty, což se ostatně i stalo) a že ve věci projevil odpovídající sebereflexi.

IV.4 Ke skutečným majetkovým poměrům účastníka řízení ve vztahu k zákazu ukládání likvidačních pokut

[82.] *Účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně odpovídajícím způsobem nezohlednil v bodě 77 napadeného rozhodnutí jeho majetkové poměry, v důsledku čehož je mu uložena pokuta zcela nepřiměřená až likvidační.*

[83.] *V této souvislosti si je účastník řízení vědom, že správní orgán prvního stupně neměl pro účely výměry pokuty k dispozici aktuální majetkové poměry účastníka řízení, a to z důvodů problémů ležících na straně účastníka řízení. S ohledem na tuto skutečnost předkládá účastník řízení v doplnění rozkladu účetní závěrku za rok 2022.*

[84.] Bankovní rada odmítá i tuto námitku účastníka řízení jako účelovou a nedůvodnou.

[85.] Bankovní rada předně odkazuje na odůvodnění majetkových poměrů v bodech 74 až 77 napadeného rozhodnutí, se kterými souhlasí a které nikterak nesvědčí pro námitku účastníka řízení o nezohlednění jeho majetkových poměrů, v důsledku čehož by měla být uložena pokuta zcela nepřiměřená až likvidační. Pokud jde o rozsah posuzování majetkové situace ve vztahu k ukládání pokuty, lze podle bankovní rady odkázat na obecně platné závěry vyjádřené v rozhodnutí NSS č. j. 2 Afs 90/2022-54 ze dne 25. 10. 2023: „[m]ajetkovou situaci je třeba zkoumat nejen proto, aby nebyla pokuta likvidační, ale i proto, aby byla adekvátní, tedy plnila svou preventivní i represivní funkci, což znamená, že uloženou sankci musí pachatel správního deliktu pociťovat jako nezanedbatelnou újmu, tedy jako negativní zásah do své majetkové sféry.“ (text podtržen bankovní radou). Nejde tedy o posuzování majetkových poměrů jen s ohledem na zákaz ukládání nelikvidační pokuty, ale správní orgán prvního stupně musel majetkové poměry posuzovat také s ohledem na požadavek na uložení takové výše pokuty, která odpovídá závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení. Platí tedy, že pokuta nesmí být likvidační, ale současně musí být uložena v adekvátní výši.

[86.] Bankovní rada konstatuje, že přestupek, kterého se účastník řízení dopustil, je typově velmi závažný. Provozování černého bankovníctví totiž patří mezi vůbec nejzávažnější přestupky na finančním trhu. Závažnost přestupku účastníka řízení je mimořádně závažná také *in concreto*, když lze poukázat zejména na souhrn všech neoprávněně přijatých prostředků od veřejnosti. Bankovní rada v té souvislosti zdůrazňuje, že účastník řízení získal celkem 1 821 547 000 Kč, přičemž jeho protiprávní jednání trvalo 616 dnů. Mimořádná závažnost vytýkaného přestupku je dána také vysokým počtem vkladatelů, tj. celkem 1 682 osobami. V tomto směru je případ účastníka řízení svým rozsahem ojedinělým. Pokud je bankovní radě známo, podobně závažný případ černého bankovníctví ve své rozhodovací praxi správní orgán prvního stupně doposud neřešil.

[87.] Bankovní rada dále konstatuje, že ani případná ztráta účastníka řízení nemůže být bez dalšího důvodem pro uložení nízké pokuty, a v té souvislosti cituje z rozsudku NSS č. j. 6 Ads 129/2011-19 ze dne 4. 7. 2012: „trest v podobě pokuty lze ukládat nejen těm subjektům, které mají k jejímu okamžitému uhrazení dostatečné, volné finanční prostředky. Nejvyšší správní soud tu připomíná, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž nelze odhlédnout od toho, že primárním významem trestání, sankcí a pokut je z povahy věci potrestání pachatele, který musí sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítit.“ (text podtržen bankovní radou). Obdobné dovodil Nejvyšší správní soud také v rozsudku č. j. 8 Afs 25/2012-351 ze dne 29. 1. 2015.¹³

[88.] Ilustrativní pro případ účastníka řízení jsou také závěry Městského soudu v Praze v rozhodnutí č. j. 9Af 43/2015-89 ze dne 31. 10. 2018: „Žalobkyně spatřovala likvidační povahu sankce zejména ve vztahu ke svým ekonomickým ukazatelům (výši kapitálu a hospodářského výsledku). Soud si je vědom závěrů 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, podle něhož je správní orgán ukládající pokutu za správní delikt povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem. Rozšířený senát v citovaném usnesení zároveň dodal, že nutnost přihlížet k osobním a majetkovým poměrům neznamená, že by pokuta měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Informace o majetkové situaci pachatele by měla působit jako „záchranná brzda“, tedy jako určitý korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustně likvidační charakter.“. Dále soud uvedl: „[p]okud žalobkyně poukazuje na narůstající hospodářskou ztrátu za období od 1. 1. 2014 do 30. 9. 2014 a s tím související snižování (vlastního) kapitálu, pak soud konstatuje, že tyto okolnosti jsou v daném případě ve vztahu k posuzování likvidačního charakteru uložené pokuty irelevantní“, neboť „za likvidační sankci ve smyslu shora citované judikatury je třeba chápat pouze takovou sankci, která je sama o sobě způsobilá přivodit pachateli platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost.“ (text podtržen bankovní radou).

[89.] Podle bankovní rady je zjevné, že pokuta uložená účastníkovi řízení není natolik vysoká, že by sama o sobě byla způsobilá přivodit účastníkovi řízení platební neschopnost či jej donutila ukončit legální aktivity. To platí i s přihlédnutím k měsíčním nákladům, které účastníkovi řízení vznikají s vyplácením úrokového výnosu jeho klientům, jakož i k výnosům, které účastníkovi řízení naopak plynou z úvěrů a zápůjček poskytnutých třetím osobám, viz tvrzení účastníka řízení v rozkladu o tom, že uložená pokuta dosahuje 1/2, resp. 1/3 jeho úrokových výnosů za rok 2021 (54 mil. Kč) a 2022 (84 mil. Kč).

¹³ Citováno podle rozsudku č. j. 8 Afs 25/2012-351 ze dne 29. 1. 2015: „Má-li stanovení přiměřené výše pokuty vést k dosažení účelu trestu z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Pokud se pachatel dostal do závažných finančních problémů ještě před uložením pokuty v důsledku jiných okolností (ať již zaviněných nebo nezaviněných), je zřejmé, že bude pokutu pocítovat citelněji než subjekt, který není zatížen dluhy. Důsledkem předlužení pachatele však nemůže být automatická imunita vůči sankcím ukládaným v oblasti veřejného práva. Opačný závěr by zcela popřel účel trestu a narušil efektivitu prosazování práva hospodářské soutěže. Mohl by vést dokonce k absurdním důsledkům, kdy předlužený subjekt by se fakticky mohl chovat na trhu libovolně a mohl by beztržně páchat jakoukoliv protiprávní činnost, včetně té nejzávažnější. Takový závěr je třeba odmítnout.“.

[90.] Bankovní rada v souvislosti s hodnocením majetkových poměrů účastníka řízení odkazuje na rozsudek NSS č. j. 5 As 374/2020-35 ze dne 18. 6. 2021, kde soud konstatoval: „Z napadeného rozhodnutí plyne, že stěžovatel neposkytl potřebnou součinnost k prokázání stavu osobních a majetkových poměrů, o kterou jej správní orgán I. stupně požádal již v oznámení o zahájení řízení. [...] Jak již bylo řečeno, stěžovatel k otázce majetkových poměrů v řízení sám žádné relevantní informace neposkytl, správní orgány proto za dané situace zohlednily majetkové poměry stěžovatele dostatečně [...]“. (text potvrzen bankovní radou). Tedy i s ohledem na nesoučinnost účastníka řízení ohledně doložení jeho aktuálních majetkových poměrů, považuje bankovní rada vyhodnocení majetkových poměrů účastníka řízení v bodě 76 napadeného rozhodnutí, které bylo provedeno na základě správnímu orgánu prvního stupně dostupných údajů, za dostatečné a přesvědčivé. Ostatně, ani účetní závěrka za rok 2022 není ke dni rozhodování bankovní rady v květnu 2024 aktuálním dokladem o hospodářské situaci účastníka řízení a nemůže ani zpochybnit úvahy a závěry správního orgánu prvního stupně stran uložené pokuty. Bankovní rada v té souvislosti dále konstatuje, že považuje za přílehavou úvahu správního orgánu prvního stupně v bodě 77 napadeného rozhodnutí, ve kterém je poukázáno na skutečnost, že se úrok při poskytnutí financování ze strany účastníka řízení pohyboval nejčastěji na úrovni 12 % p. a., přičemž třetí osoby byly povinny splácet účastníkovi řízení úroky z částky 11 296 821 412,80 Kč a 6 000 000 EUR, což dostatečně svědčí o dostatečně robustní majetkové základně účastníka řízení a o tom, že uložená pokuta nemůže být pro účastníka řízení likvidační.

[91.] Bankovní rada pro úplnost doplňuje, že odmítá posuzovat majetkové poměry ve vztahu k ukládané pokutě pouze a jen optikou zákazu ukládání likvidačních pokut (byť samozřejmě judikatorní závěry o zákazu ukládání likvidačních pokut je nutné respektovat a bankovní rada je respektuje i v právě posuzovaném případě účastníka řízení), a připomíná, že majetkovou situaci je nutné zkoumat také proto, aby uložená pokuta byla adekvátní (viz bod 85 tohoto rozhodnutí o rozkladu).

[92.] Bankovní rada uzavírá, že ani účetní závěrka z roku 2022, ani další skutečnosti namítané účastníkem řízení (viz dále v části IV. 5 tohoto rozhodnutí o rozkladu) nesvědčí o nedostatečném vyhodnocení majetkových poměrů nebo o likvidační povaze uložené sankce ze strany správního orgánu prvního stupně.

IV.5 K údajné likvidační výši pokuty s ohledem na poměr výše uložené pokuty ve vztahu k výnosům z úroků a ve vztahu k vlastnímu kapitálu a obratu, námitka nesprávné aplikace zákonného rozpětí sazeb pokut v zákonech na finančním trhu

[93.] *Účastník řízení namítá, že uložená pokuta dosahuje 1/2, resp. 1/3 jeho úrokových výnosů za rok 2021 (54 mil. Kč) a 2022 (84 mil. Kč), což představuje uložení drakonické a zcela nepřiměřené pokuty.*

[94.] *Následně účastník řízení poukazuje na poměr výše pokuty a vlastního kapitálu. Dovojuje, že jeho podnikatelská činnost v roce 2021 skončila ztrátou 27 mil. Kč, resp. v roce 2022 ztrátou 2,4 mil. Kč, vlastní kapitál činil -35 316 000 Kč v roce 2021, resp. -40 493 000 Kč v roce 2022, a to při celkovém obratu 89,7 mil. Kč v roce 2021, resp. 187,8 mil. Kč v roce 2022. V této souvislosti účastník řízení poukazuje na skutečnost, že ukládaná pokuta tvoří 27,8 %, resp. 15 % jeho obratu za rok 2021, resp. 2022.*

[95.] *Účastník řízení namítá, že např. zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZPKT“) operuje v případě výpočtu pokuty z obratu maximálně s hranicí 10 % celkového celoročního obratu. Obdobně je to i v případě zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále „AML“), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví jako maximální horní sazbu pokuty 10 % čistého ročního obratu. V nařízení GDPR jde potom*

o 4 % celkového ročního obrátu. Je tedy zřejmé, že národní i evropský zákonodárce považují pokutu ve výši 10 % celkového obrátu za mimořádně vysokou a výjimečnou. Pokuta uložená účastníkovi řízení ve výši 27,8 % celkového obrátu pak tuto hranici řádově převyšuje a dokládá nepřiměřenost pokuty.

[96.] S ohledem na vše shora uvedené považuje účastník řízení výši uložené pokuty za zcela nepřiměřenou a likvidační, a proto nezákonnou. Poukazuje pak v té souvislosti na dlouhodobě vykazované ztráty, které v letech 2020 až 2022 dosáhly u účastníka řízení bezmála 60 mil. Kč.

[97.] Účastník řízení namítá, že ukládaná pokuta vede k poškození osob dotčených přestupkem a je v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, který upravuje problematiku ochrany veřejného zájmu. Ten ovšem správní orgán prvního stupně napadeným rozhodnutím ohrozil, když v bodu 78 napadeného rozhodnutí uvedl, že při rozhodování o výši sankce zohlednil skutečnost, že pokutou nemají být odčerpány peněžní prostředky určené na vyplacení vkladů jejich poskytovatelům, a contrario však uložením pokuty ve výši 25 000 000 Kč jedná v rozporu s tímto závěrem, když tato pokuta je pro účastníka řízení fakticky likvidační. Účastník řízení poukazuje na to, že zaplacením uložené pokuty dojde ke zničení majetkové základny pro další podnikatelskou činnost a pravděpodobně tedy k neschopnosti uhradit zbylé úvěry svým věřitelům. Uložená pokuta tak v důsledku povede jak k poškození účastníka řízení, tak pravděpodobně k likvidaci jeho podnikání a k významnému poškození jeho věřitelů. Je tedy patrné, že správní trest, jehož reálným důsledkem bude neschopnost splatit své závazky vůči věřitelům je zjevně nepřiměřený až likvidační a současně v rozporu s veřejným zájmem.

[98.] Účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně v posuzovaném případě chybně určil horní hranici pokuty (viz námitka týkající se výkladu pojmu „neoprávněný prospěch“) a odkázal v té souvislosti dále na rozsudek NSS č. j. 5 As 46/2008 ze dne 19. 6. 2009, dle kterého se i pokuta uložená na samé dolní hranici sazby může jevit jako poměrně přísná.

[99.] Účastník řízení namítá, že v případě přestupku upraveného v § 36c odst. 1 písm. a) ZoB správní orgán prvního stupně vždy ukládá pokutu ve výši při dolní hranici vymezené zákonné sazby. Je tomu tak zřejmě proto, že by využívání plné sazby vypočítané vzhledem k neoprávněnému prospěchu, který delikvent získal, byla pro naprostou většinu subjektů (ne-li všechny) likvidační. Zvláště pak v případě, považuje-li správní orgán prvního stupně nesprávně za neoprávněný prospěch vše, co bylo získáno neoprávněným jednáním. I přesto, že správní orgán prvního stupně ukládá pokutu „jen“ ve výši cca 0,7 % z maximální, dle účastníka řízení však z nesprávně zjištěné horní hranice zákonné sazby, jedná se o pokutu, která je zjevně nepřiměřená majetkovým poměrům účastníka řízení a nepřiměřená je také vůči jiným sankcím správním orgánem prvního stupně dříve uloženým, jež svou výší výrazně převyšuje.

[100.] V této souvislosti upozorňuje účastník řízení na skutečnost, že za neoprávněné přijímání vkladů podle zákona o bankách a za neoprávněné shromažďování peněžních prostředků byly od roku 2014 ukládány pokuty v průměru ve výši 2 715 000 Kč, medián takto uložených pokut činí 1 000 000 Kč. Dosud nejvyšší uložená pokuta činila 10 000 000 Kč. Účastník řízení dodává, že vůbec nejvyšší uložená pokuta podle zákona o bankách (přestupek spočívající v nezavedení a neudržování účinného řídicího a kontrolního systému) činila 20 000 000 Kč.

[101.] Rozdíl mezi správním orgánem prvního stupně dosud ukládanými pokutami a pokutou uloženou účastníkovi řízení je dle účastníka řízení výsledkem jak špatného výpočtu horní hranice pokuty, tak i nezohledněním všech okolností posuzované případu. Výše uložené pokuty neodpovídá společenské škodlivosti jednání účastníka řízení. Správní orgán prvního stupně

při určení výše pokuty postupoval nezákonně a napadené rozhodnutí by mělo být zrušeno či změněno.

[102.] Bankovní rada odmítá námitky účastníka řízení v této části jako účelové a nedůvodné.

[103.] Dříve než bankovní rada bude reagovat na jednotlivé dílčí námitky k uložené pokutě, odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 6 Af 55/2019-83 ze dne 17. 2. 2022, který ve vztahu k ukládání sankcí konstatoval: „Dle názoru soudu je třeba vždy vnímat rozhodnutí komplexně jako celek a nelze z něj ‚vytrhávat‘ jednotlivé dílčí argumenty, což v případě ukládání sankce platí dle názoru soudu dvojnásobně, neboť skutečností, které musí správní orgány při ukládání sankce zohlednit, je velký počet.“. Bankovní rada tak přihlédla k odůvodnění uložené pokuty v napadeném rozhodnutí jako k celku a dále k němu doplňuje odůvodnění níže.

[104.] Bankovní rada znova odmítá, že by uložená pokuta byla pro účastníka řízení nepřiměřená či dokonce až likvidační. Už jen z porovnání výše pokuty s úrokovými výnosy, kterých může účastník řízení dosahovat při poskytování financování třetím osobám (viz bod 77 napadeného rozhodnutí) vyplývá, že uložená pokuta není sama o sobě způsobila přivodit platební neschopnost účastníka řízení či vést k tomu, že jeho činnost povede *pro futuro* po dlouhou dobu jen ke splácení vysoké pokuty.

[105.] K problematice ztráty účastníka řízení bankovní rada uznává, že se jedná o faktor, který je potřebné při určení výměry pokuty zohlednit, což však správní orgán prvního stupně v bodě 76 napadeného rozhodnutí v dostatečné míře učinil. Bankovní rada doplňuje, že samotná ztráta z podnikání *per se* neznamena, že jakákoliv uložená pokuta může mít na sankcionovanou osobu rdousící efekt. Jak je shora uvedeno, majetkové poměry každého účastníka řízení je nutné posuzovat komplexně. V tomto směru se jeví bankovní radě v projednávaném případě uložení pokuty ve výši 25 000 000 Kč jako odpovídající majetkovým poměrům účastníka řízení, resp. účastník řízení je schopen zaplatit pokutu 25 000 000 Kč, aniž by to vedlo k výraznému oslabení jeho majetkové základny.

[106.] Pokud jde o kritérium ztráty, bankovní rada dále uvádí, že za rok 2021 účastník řízení vykázal ztrátu srovnatelnou s uloženou pokutou, tj. ztrátu ve výši cca 27 000 000 Kč. V roce 2022 však již ztráta účastníka řízení činila toliko 2 400 000 Kč. Pozdější výsledky hospodaření tedy v tomto kontextu nesvědčí ve prospěch námitky, že uložená pokuta účastníkovi řízení je drakonická, nepřiměřená či likvidační.

[107.] Bankovní rada poukazuje také na údaje ohledně aktiv účastníka řízení, které zjistila z účetních závěrek za roky 2021 a 2022, když oběžná aktiva účastníka řízení v roce 2021 dosahovala hodnoty 1 mld. Kč, v roce 2022 se pak jednalo o částku cca 499 mil. Kč. Pohledávky účastníka řízení z obchodních vztahů dosahovaly v roce 2022 po korekci částky 477,81 mil. Kč. Při širším srovnání ekonomických ukazatelů ohledně podnikání a majetkové situace účastníka řízení se námitka, že účastník řízení hospodaří se záporným základním kapitálem, či se ztrátou, jeví jako účelová. Je totiž patrné, že podniká se záporným základním kapitálem již delší dobu a je schopen při tom postupně snižovat ztráty kumulované v dřívějších letech. Podle bankovní rady tedy s přihlédnutím ke shora uvedenému nemůže vést uložení pokuty ve výši 25 000 000 Kč k platební neschopnosti účastníka řízení, ani k jeho likvidaci.

[108.] Vedle toho bankovní rada poukazuje na možnost účastníka řízení k jeho žádosti dosáhnout úhrady pokuty ve splátkách. V této souvislosti bankovní rada odkazuje na rozhodnutí NSS č. j. 6 As 250/2014-35 ze dne 4. 2. 2015¹⁴ nebo rozsudek NSS č. j. 6 As

¹⁴ Citováno podle rozsudku NSS č. j. 6 As 250/2014-35 ze dne 4. 2. 2015: „Nelze přehlédnout ani skutečnost, že rozhodnutím žalované ze dne 5. 9. 2013 byla stěžovateli povolena úhrada pokuty ve splátkách v měsíční výši 12.500 Kč a usnesením krajského soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 31 Ad 34/2013-50 byl správní žalobě stěžovatele přiznán odkladný účinek. Využití obou uvedených institutů pak dále zmírňuje citelnost zásahu do majetkové sféry stěžovatele uložením sankce za správní delikt“.

83/2022-38 ze dne 10. 6. 2022,¹⁵ dle kterých může citelnost uložené pokuty snížit její rozdělení do jednotlivých splátek.

[109.] Navíc, pokud by pokuta 25 000 000 Kč byla způsobila sama o sobě skutečně přivodit účastníkovi řízení platební neschopnost, a to i po jejím rozložení do splátek, pak s ohledem na náklady vyplývající pro účastníka řízení z jeho běžné provozní činnosti, které zjistila bankovní rada z výkazu zisku a ztráty za rok 2022 (viz výše provozních nákladů ve výši cca 62 mil. Kč), lze dovodit, že členové statutárního orgánu účastníka řízení měli povinnost postupovat podle § 98 č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů. Porušení povinnosti v tomto ustanovení stanovené pak vede k odpovědnosti za škodu podle § 99 téhož zákona a § 66 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů. Jestliže navzdory těmto zákonným ustanovením, zejména přísné osobní odpovědnosti za porušení péče řádného hospodáře, členové statutárního orgánu nepovažovali za nutné podat dlužnický návrh na prohlášení úpadku, pak s tím není nikterak konsistentní námitka účastníka řízení v podaném rozkladu o tom, že napadeným rozhodnutím byla uložena likvidační pokuta.

[110.] Bankovní rada konečně odkazuje na rozsudek NSS č.j. 5 As 218/2015-44 ze dne 30. 8. 2016,¹⁶ dle kterého není úkolem správního orgánu vyhledávat důvody, proč je ukládaná sankce likvidační. Důkazní břemeno ve věci rdousícího efektu uložené sankce nese sám účastník řízení. Účastník řízení však nepředložil žádnou věrohodnou analýzu své hospodářské, resp. majetkové situace, ze které by vyplýval rdousící efekt uložené sankce na jeho činnost, neuvedl nic ani k nemožnosti získání dalšího financování nebo k dopadu uložené pokuty do jeho cash-flow. V této souvislosti bankovní rada odkazuje na rozsudky NSS č. j. 7 As 133/2017-47 ze dne 26. 4. 2018¹⁷ a č. j. 3 Ads 336/2017-63 ze dne 4. 4. 2019,¹⁸ ze kterých vyplývá, že toliko předložení účetních výsledků nebo daňového přiznání bez dalšího nepostačuje k prokázání likvidačního charakteru pokuty. Nadto bankovní rada nepřehlédla, že účastník řízení v rozkladu tvrdí, že pokuta je likvidační, drakonická a povede ke zničení jeho majetkové základny (viz body 62, 63 nebo 67 a 80 doplnění rozkladu ze dne 11. 3. 2024), ale v jiných částech rozkladu toto své tvrzení relativizuje do roviny pravděpodobností s tím, že uložená pokuta pravděpodobně povede k jeho neschopnosti uhradit zbylé úvěry svým věřitelům a že též ve svém důsledku pravděpodobně povede k likvidaci jeho podnikání a významnému poškození jeho věřitelů (viz bod 69 doplnění rozkladu ze dne 11. 3. 2024). To vše ovšem bez jakýchkoli podrobností, které by uvedená tvrzení účastníka řízení měly dokládat.

[111.] K porovnání uložené pokuty s výší pokuty, která by mohla být uložena podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu za jiný přestupek podle kritéria obratu, bankovní rada konstatuje, že tato námitka účastníka řízení není relevantní. Účastník řízení je postihován za přestupek podle zákona o bankách. Obdobné je možné uvést k námitce ohledně určení pokuty podle AML zákona nebo právní regulace GDPR.

¹⁵ Citováno podle rozsudku NSS č. j. 6 As 83/2022-38 ze dne 10. 6. 2022: „Stěžovatelka ve své kasační stížnosti sice na jednu stranu tvrdí, že je pro ni pokuta likvidační, na druhou stranu však sama přiznává, že splátky v řádu jednotek tisíců měsíčně, které platí, jsou pro ni zvládnutelné, byť obtížné. Pokud stěžovatelka sama uvádí, že je pokutu schopná splácet, i když je pro ni měsíční splátka nezanedbatelným výdajem, má Nejvyšší správní soud za to, že pokuta je přesně v duchu citovaného usnesení rozšířeného senátu citelným zásahem do majetkové sféry stěžovatelky, avšak bez likvidačního účinku.“

¹⁶ Citováno podle rozsudku NSS č. j. 5 As 218/2015-44 ze dne 30. 8. 2016: „Krajský soud rovněž správně uvedl, že není povinností správního orgánu namísto stěžovatele vyhledávat důvody, proč je sankce likvidační; povinnost tvrzení a důkazní má naopak stěžovatel.“

¹⁷ Citováno podle rozsudku NSS č. j. 7 As 133/2017-47 ze dne 26. 4. 2018: „Návrhu stěžovatele na moderaci uloženého trestu proto nevyhověl. V této souvislosti rovněž uvedl, že stěžovatelem předložené daňové přiznání neposkytuje přehled o jeho majetkových poměrech, je pouze dokladem o příjmech a výdajích za jeden kalendářní rok. Stěžovatel tak nedoložil tvrzenou skutečnost – likvidační charakter pokuty.“

¹⁸ Citováno podle rozsudku č. j. 3 Ads 336/2017-63 ze dne 4. 4. 2019: „Jako podnikatelský subjekt si přitom stěžovatel musí být vědom, že k posouzení ekonomických dopadů uložené pokuty na jeho další existenci pouhý účetní výsledek hospodaření nepostačuje. Není přitom věci soudu, aby za účastníka aktivně domýšlel možnou konkrétní argumentaci a vyhledával za něj důkazy na její podporu. Neuvedl-li tedy stěžovatel nic konkrétního, z čeho by bylo možné na oprávněnost tvrzené hrozby usuzovat, pak zmíněné pochybení krajského soudu nedosahuje intenzity, pro kterou by měl být jeho rozsudek zrušen.“

[112.] Bankovní rada dále konstatuje, že nelze mechanicky porovnávat pokuty ukládané podle jiných zákonů, jiným přestupcům za jiné protiprávní jednání, za jiného skutkového stavu, protiprávní jednání jiného rozsahu a jiné závažnosti, to vše při odlišných majetkových poměrech účastníků řízení. Je tomu tak proto, že nelze porovnávat neporovnatelné. K tomu bankovní rada odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 Af 55/2019-83 ze dne 17. 2. 2022: „K žalobcem odkazovaným rozhodnutím lze konstatovat, že se jedná o rozhodnutí v jiných věcech, za jiných skutkových okolností, byly projednávány jiné delikty a uvedené společnosti se nacházely v odlišné majetkové situaci. Dle soudu tak nelze mechanicky porovnávat tato rozhodnutí s případem žalobce, a ostatně to také dle názoru soudu není principem zásady zakotvené v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Pokud má správní orgán pravomoc ukládat pokuty v určitém rozsahu (v sazbách) a odůvodní si to konkrétními okolnostmi daného případu, tak se dle názoru [soudu] nezákonnosti nedopouští. Úkolem správního soudu (a ostatně ani správního orgánu) není ‚tabulkovat‘, neboť ani trestní ani správní sankce takto nejsou zákonodárce nastaveny.“.

[113.] Bankovní rada nesouhlasí, že by účastníkovi řízení uložená pokuta byla rozporná s kritériem veřejného zájmu spočívajícího v možném ohrožení splácení splátek dluhů účastníka řízení vůči jeho věřitelům (ohrožení splácení zápůjček). Je tomu tak zejména proto, že pokuta nemá pro účastníka řízení likvidační povahu a sama o sobě nemůže vést k platební neschopnosti účastníka řízení a ani ohrozit plnění jeho závazků, jak je podrobně vysvětleno výše v tomto rozhodnutí o rozkladu.

[114.] Bankovní rada sice již dříve připustila možnost správního orgánu prvního stupně zohlednit důsledek uložení pokuty na možné odčerpání peněžních prostředků účastníka řízení, které pak nemohou být použity pro splácení závazků, jež má účastník řízení vůči poskytovatelům vkladů, v bodě 65 svého rozhodnutí 2023/074088/CNB/110 ze dne 15. 6. 2023 též však uvedla, že jde o jedno z více kritérií, které má být vzato v úvahu, nikoli kritérium jediné. To platí tím spíše, že takové závazky v zákoně ani nejsou explicitně uvedeny jako kritérium, ke kterému je třeba přihlédnout při ukládání druhu a výměry trestu, ani jako k polehčující okolnosti, a dodala, že „[s]tále totiž platí, že se účastník řízení dopustil jednoho z typově nejzávažnějších přestupků na finančním trhu (provozování černé banky), což se mj. odráží právě ve vyšší horní zákonné sazbě pokuty.“.

[115.] Bankovní rada připomíná, že v projednávaném případě je dán též veřejný zájem na bezpečném fungování finančního trhu, tj. aby na něm v regulovaných oblastech působily osoby s příslušným povolením a spadající pod dohled regulátora (v tomto případě tedy banky s licencií pod dohledem České národní banky). Ani tento zájem nemohla bankovní rada při posuzování výše pokuty pominout, aby sankce plnila svoji generálně preventivní funkci. Pro úplnost bankovní rada poukazuje na bod 73 napadeného rozhodnutí, se kterým souhlasí. Bankovní rada nemůže tolerovat vyhýbání se zákonné regulaci pro úvěrové instituce, která např. vyžaduje po zakladateli banky splacený základní kapitál minimálně ve výši 500 000 000 Kč a další kapitálovou vybavenost, která by odrážela postupovaná rizika banky (dodržování pravidel kapitálové přiměřenosti), určitou likviditu a úvěrovou angažovanost, účast na systému pojištění vkladů a robustní řídicí a kontrolní systém odpovídající činností a rizikům úvěrové instituce. Bankovní rada též odmítá připustit situaci, kdy by v důsledku ukládání neadekvátně nízkých pokut byly další osoby motivovány k provozování černé banky, která má podstatně nižší náklady, do nichž lze zahrnout očekávatelnou nízkou pokutu jako přijatelný náklad. K tomuto nežádoucímu důsledku by mohlo vést ukládání pokut správním orgánem prvního stupně právě podle požadavků účastníka řízení, tj. na úrovni průměru nebo mediánu dosud uložených pokut.

[116.] Bankovní rada v souvislosti s námitkou rozhodovací praxe znovu zdůrazňuje, že správní orgán prvního stupně nebo bankovní rada nejsou povinny ve správních rozhodnutích

prokazovat, že rozhodly v souladu se svou rozhodovací praxí.¹⁹ Bankovní rada, pokud jde o rozhodovací praxi a její význam, pro stručnost odkazuje na bod 53 tohoto rozhodnutí o rozkladu a dodává, že v případě účastníka řízení nebyla uložena pokuta vybočující ze stávající rozhodovací praxe.

[117.] Bankovní rada k tomu odkazuje na dřívější rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterými byla uložena pokuta za přestupky spočívající v neoprávněném přijímání vkladů. Správní orgán prvního stupně totiž uložil za obdobný přestupek pokuty společnostem Fair Credit International, SE, PARTAPP Corp s.r.o. a PRIVATE ACTIVE INVESTORS a.s. Bankovní rada tyto případy podrobně porovnála s případem účastníka řízení v bodě 51 tohoto rozhodnutí o rozkladu, ve kterém poukázala také na odlišnosti případu účastníka řízení od těchto případů a vysvětlila adekvátnost pokuty uložené účastníkovi řízení.

[118.] Pokuta uložena účastníkovi řízení tedy nevybočuje z rozhodovací praxe České národní banky, posuzuje-li bankovní rada v rámci rozhodovací praxe obdobné přestupky spočívající v neoprávněném přijímání vkladů od veřejnosti a za ně uložené pokuty, a to ve vztahu k procentu vzhledem k horní hranici zákonné sazby (která je pohyblivá a dána na dvojnásobku neoprávněného prospěchu). Pokuta ve výši 25 000 000 Kč totiž představuje cca 0,7 % horní hranice zákonné sazby, která u účastníka řízení činí 3 643 094 000 Kč (viz též bod 79 napadeného rozhodnutí). Jestliže je pokuta 25 000 000 Kč při porovnání s dříve uloženými pokutami za obdobný delikt v absolutní částce nejvyšší, reflektuje to značný rozsah protiprávní činnosti účastníka řízení, který byl v porovnání s předchozími případy jednoznačně největší. Dynamická (pohyblivá) horní hranice zákonné sazby, která je určena ve výši dvojnásobku neoprávněného prospěchu získaného protiprávní činností konkrétního účastníka řízení (tj. závislá na objemu neoprávněně shromážděných peněžních prostředků veřejnosti), má přímo odrážet závažnost přestupku toho kterého účastníka řízení a je zjevně zákonodárcem sledovaný důsledek konstrukce takové zákonné sazby. Rozsahu protiprávní činnosti účastníka řízení tedy odpovídá výše zákonné sazby, jakož i výše uložené pokuty. Pokuta uložena účastníkovi řízení je tak v absolutní částce nejvyšší za přestupek neoprávněného přijímání vkladů od veřejnosti, ale v relativní výši z dosavadní rozhodovací praxe nikterak nevybočuje.

[119.] Námitky účastníka řízení spočívající v porovnání výše jemu uložené pokuty k průměru nebo mediánu dosud uložených pokut, nadto též za přestupky ukládané podle jiných zákonů a podle jiných kritérií, jsou s ohledem na shora uvedené *prima facie* nedůvodné a nerelevantní. Dle bankovní rady má správní orgán prvního stupně přihlížet ke kritériím pro uložení pokuty stanoveným v zákoně (a případně dovozených judikaturou). Na prvním místě má přihlížet k závažnosti protiprávního jednání, dále k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem, jakož i k majetkovým poměrům účastníka řízení, tak aby uložena pokuta nebyla likvidační a byla adekvátní. Správní orgán prvního stupně není povinen a ani nemá přihlížet k průměru dosud uložených pokut, či k mediánu, ani jinak „tabulkovat“ dříve uložené pokuty. V důsledku toho by totiž byli zvýhodněni pachatelé nejzávažnějších přestupků a relativně přísněji postižení přestupci nejméně závažných přestupků (tedy účastníkem řízení navrhovaným postupem by byly extrémní případy nejvíce zvýhodněny, resp. znevýhodněny). V logice námitek účastníka řízení by se delikventům vyplatilo

¹⁹ K tomu odkazuje bankovní rada na rozsudek NSS č. j. 4 Azs 415/2021-43 ze dne 22. 12. 2022: „Stěžovatel ovšem neprokázal, že by žalovaná v jeho věci rozhodla v rozporu se svou ustálenou, jednotnou a dlouhodobou rozhodovací praxí. Odkazuje pouze na jediné rozhodnutí žalované z roku 2016 vydané ve věci jiného cizince a stručně z něj (v žalobě) cituje, aniž však lze z této krátké citace, bez znalosti celého obsahu rozhodnutí a skutkových okolností v něm posuzovaného případu dovodit, že v něm šlo o věc skutkově a právně obdobnou jako je stěžovatelův případ. Dovolává-li se tedy stěžovatel ustálené rozhodovací praxe žalované [...], musí ji také prokázat.“ (text potvrzen bankovní radou).

přistoupit k co největšímu rozsahu páčání protiprávní činnosti. To bankovní rada odmítá jako zcela nepřijatelné, neboť takový způsob stanovení sankcí by motivoval přestupce k páčání protiprávní činnosti v co největším rozsahu.

[120.] Bankovní rada též upozorňuje na bod 64 rozhodnutí 2023/074088/CNB/110 ze dne 15. 6. 2023, ve kterém konstatovala, že uložená „výše pokuty sice podle bankovní rady nevybočuje z rozhodovací praxe správního orgánu, ale ani nepředstavuje naplnění požadavku na uložení dostatečně odrazující sankce, jak ukládá evropské právo. To platí tím spíše, že v posuzovaném případě částka pokuty představuje pouze cca 1/5 celkových ročních úrokových nákladů, k jejichž úhradě se účastník řízení svým klientům zavázal, počítaných z celkové částky neoprávněně přijatých vkladů, bude-li bankovní rada pro jednoduchost vycházet z úroku 6,5 % p. a. z částky 600 000 000 Kč.“. Bankovní rada v bodě 66 téhož rozhodnutí dodala: „Bankovní rada odmítá aprobováním postupu správního orgánu prvního stupně v tomto případě bez dalšího zakládat (ne)důvodná legitimní očekávání dalších účastníků trhu, že případné porušení zákazu přijímání vkladů od veřejnosti (tj. provozování černé banky) bude v budoucnu postiženo pokutou na samé dolní hranici zákonné sazby, tj. ne výše než činí 1 % horní hranice zákonné sazby. V tomto směru účastníkovi řízení uložená pokuta dostatečně nenaplnuje generálně-preventivní účel sankce. Při ukládání pokut za neoprávněně přijímání vkladů od veřejnosti je podle bankovní rady potřeba do budoucna nastavit přísnější správní praxi tak, aby lépe odpovídala vysoké typové závažnosti tohoto přestupku.“.

[121.] Bankovní rada konstatuje, že na svých závěrech z roku 2023 nemá důvod cokoli měnit, a znovu zdůrazňuje, že pokuta uložená účastníkovi řízení nevybočuje z dosavadní rozhodovací praxe a že odpovídá vysoké závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení.

[122.] S ohledem na již několikrát případ typově obdobného přestupku, který je zároveň považován za jeden z nejzávažnějších, ne-li nejzávažnější na finančním trhu vůbec, jakož i na stále větší rozsahy vkladů, které byly získány neoprávněným přijímáním vkladů od veřejnosti, je zřejmé, že správním orgánem prvního stupně ukládané pokuty za neoprávněně přijímání vkladů od veřejnosti stále ještě dostatečně nenaplnují generálně preventivní účel sankce. Bankovní rada proto s ohledem na výše uvedené doporučuje správnímu orgánu prvního stupně do budoucna nastavení přísnější rozhodovací praxe v případě přestupků spočívajících v neoprávněném přijímání vkladů od veřejnosti, samozřejmě při respektování všech zákonných a judikaturou formulovaných pravidel pro ukládání sankcí.

[123.] Bankovní rada k tomu dodává, že správní praxe není petrifikovaná do té míry, že ji nelze změnit. V tomto směru odkazuje na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, v němž soud vysvětlil, že „správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (přip. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).“.

K tomu doplnil v recentním rozsudku NSS č. j. 3 Afs 295/2021-68 ze dne 12. 1. 2024: „[z] uvedeného vyplývá, že správní praxe zakládající legitimní očekávání není absolutně nepřekonatelná a lze ji změnit. Odchýlit se od vytvořené správní praxe správní orgán může, avšak zásadně pouze

pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86). Zásada legitimního očekávání je také omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat, zejména zásadou legality (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 10. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233).“ (text podtržen bankovní radou).

[124.] Bankovní rada zdůrazňuje, že pokud zákon stanoví relativně vysokou horní hranici zákonné sazby, což není v oblasti finančního trhu výjimečné, existují korektivy dané judikaturou. Tyto korektivy se týkají stanovení pokut se zohledněním objektivní a subjektivní závažnosti správního deliktu a rovněž osoby delikventa a jeho osobních poměrů, včetně zákazu ukládání likvidačních sankcí. Právě ve vztahu k problematice vysokých horních hranic zákonné sazby u neoprávněného přijímání vkladů od veřejnosti Nejvyšší správní soud navázal na shora citovanou judikaturu a doplnil ji v rozsudku NSS č. j. 7 Afs 230/2022-78 ze dne 24. 4. 2023 takto: „Tyto požadavky, včetně zákazu ukládání likvidačních pokut, se plně uplatní i v právě projednávané věci, a to přesto, že je horní sazba pokuty stanovena poměrně vysoce. Jak uvedl Ústavní soud např. v nálezu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, č. N 163/74 SbNU 397: „[s]tupňování represe představované zvýšením horní hranice sankce může naplnit zamýšlený cíl a vzhledem k dostatečnému prostoru pro zohlednění okolností konkrétního případu umožňuje dostát i podmínce přiměřenosti zásahu“. Stanovení horní hranice pokuty jako dvojnásobek částky, kterou subjekt neoprávněně získal v důsledku svého protiprávního jednání, tudíž neznamená, že bude uložena pokuta, která bude nepřiměřená či likvidační. Naopak otevírá větší prostor pro individualizaci uloženého trestu, a to za současného plného uplatnění všech výše uvedených zákonných a ústavněprávních korektivů, které zajišťují přiměřenost pokuty vzhledem k okolnostem věci a poměrům pachatele.“ (text podtržen bankovní radou).

[125.] Shora uvedené judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu představují také odpověď na další námitku účastníka řízení spočívající v tom, že jestliže správní orgán prvního stupně určil vysokou horní hranici zákonné sazby (zde ve výši 3 643 094 000 Kč), dokládá to dle účastníka řízení samo o sobě, že ji správní orgán prvního stupně určil nesprávně a že neoprávněný majetkový prospěch je nezbytné vypočítat jinak. Obdobnou argumentací se totiž Nejvyšší správní soud výslovně zabýval právě v rozsudku NSS č. j. 7 Afs 230/2022-78 ze dne 24. 4. 2023 a odmítl ji jako nesprávnou, když v bodě 68 rozsudku konstatoval: „NSS naproti tomu považuje za obhajitelný výklad § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách, jak jej provedla stěžovatelka v napadeném rozhodnutí, tedy že za „neoprávněný prospěch“ je nezbytné považovat vše, co by žalobkyně nemohla získat a čím by nemohla disponovat, pokud by postupovala v souladu se zákonem, a to bez ohledu na to, jak a s jakým úspěchem žalobkyně protiprávně získané peněžní prostředky veřejnosti investovala.“.²⁰ V podrobnostech bankovní rada odkazuje na vypořádání námítky účastníka řízení k výkladu a určení neoprávněného majetkového prospěchu v části II. tohoto rozhodnutí o rozkladu.

[126.] Bankovní rada uzavírá, že správní orgán prvního stupně v napadeném rozsahu uloženou pokutu dostatečně odůvodnil, přihlédl ke všem okolnostem případu, zejména k závažnosti přestupku, který považoval za typově mimořádně závažný a *in concreto* jde o nejzávažnější přestupek v oblasti neoprávněného přijímání vkladů, který dosud projednával, čemuž odpovídá i výše uložené sankce. Výše pokuty, jak zjistila bankovní rada, není nepřiměřená majetkovým poměrům účastníka řízení, tím spíše není ani likvidační.

V. Námitky k zásahu do ústavních principů a základních práv

[127.] *Účastník řízení namítá, že uložená zjevně nepřiměřená pokuta, která má pro účastníka řízení rdousící efekt a v důsledku povede k ukončení jeho podnikatelské*

²⁰ Viz poznámka pod čarou č. 3, jde o případ, kdy Nejvyšší správní soud v době svého rozhodování vycházel z právního stavu platného v době rozhodování správního orgánu, kdy byla předmětná právní norma v jiném ustanovení.

činnosti a ekonomické likvidaci, je rozporná s Listinou základních práv a svobod (dále „Listina“), konkrétně s čl. 2 odst. 2 Listiny (státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem) a čl. 11 ve spojení s čl. 26 odst. 2 Listiny, tj. s právem vlastnit majetek, přičemž jen zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání a činností.

[128.] *Ke shora uvedené námitce účastník řízení odkazuje na nález Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2022, podle něhož pokuta v likvidační výši představuje v zásadě nejtvrdší případ zásahu do majetkových poměrů, jež ostatně může vést i k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny.*

[129.] *Účastník řízení si je vědom toho, že ze zákazu likvidačních sankcí jsou za mimořádných okolností přípustné ojedinělé výjimky, to však není případ účastníka řízení. Účastník řízení v té souvislosti dále poukazuje na rozsudek NSS č. j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010.*

[130.] *Účastník řízení namítá, že uložení likvidační pokuty neobstojí v testu proporcionality, jelikož cíle sledovaného uložení nepřiměřené pokuty by bylo možné dosáhnout také méně invazivním opatřením, tj. uložení pokuty v přiměřené výši, která by neměla likvidační efekt.*

[131.] *Postup spočívající v uložení zjevně nepřiměřené až likvidační pokuty je tudíž nezákonný a představuje zásah do základních ústavních principů a zaručených základních práv účastníka řízení.*

[132.] *Bankovní rada odmítá i tyto námitky účastníka řízení jako zjevně nesprávné, účelové a nedůvodné.*

[133.] *Bankovní radě je známá judikatura Ústavního soudu, který opakovaně zdůrazňuje, že sankce by měla být přiměřená nejen k objektivní a subjektivní závažnosti správního deliktu, ale rovněž k osobě delikventa a jeho osobním poměrům (např. nálezy Ústavního soudu, ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS. 38/02, ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04, ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS. 52/13, či ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3062/14). Zásadním je podle Ústavního soudu především zákaz ukládání likvidačních pokut.*

[134.] *Relevantní je také plenární nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb., jímž Ústavní soud zrušil část § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, která stanovila dolní hranici pokuty za jiný správní delikt podle stavebního zákona ve výši 500 000 Kč. Ústavní soud posuzoval, zda toto zákonodárcem zvolené řešení je legitimním zásahem do základních práv – v daném případě do práva vlastnit majetek. Ústavní soud přitom vycházel z toho, že ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, nýbrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. tak, že mění celkovou majetkovou pozici „zmařením samé podstaty majetku“. V případě podnikajících osob je vyloučen zásah, v jehož důsledku by byla „zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost“. Nepřípustné jsou tudíž podle Ústavního soudu takové pokuty, jež mají „likvidační charakter“.*

[135.] *K uložení nepřiměřené, natož pak likvidační, pokuty účastníkovi řízení v posuzovaném případě podle názoru bankovní rady nedošlo. Pokuta ve výši 25 000 000 Kč totiž zjevně není způsobilá zmařit majetkovou základnu účastníka řízení, a proto ani zde vznesené námitky účastníka řízení nejsou důvodné. Výše uložené pokuty nenabývá intenzity, která by zakládala porušení základních práv účastníka řízení, mj. práva vlastnit majetek.*

[136.] *Bankovní rada si je vědoma, že ze zákazu ukládání likvidačních pokut existují přípustné výjimky. Nicméně s ohledem na to, že účastníkovi řízení nebyla uložena likvidační pokuta, není námitka účastníka řízení o tom, že jeho případ nespadá mezi přípustné výjimky z ukládání likvidačních pokut, relevantní.*

[137.] Pokud účastník řízení namítá, že uložení likvidační pokuty neobstojí v testu proporcionality, jelikož cíle sledovaného uložení nepřiměřené pokuty by mohlo být dosaženo méně invazivním opatřením, je podle bankovní rady zjevné, že nerozlišuje mezi přiměřeností pokuty, kdy uložení přiměřené pokuty je výsledkem správního uvážení s přihlédnutím ke kritériím pro uložení pokuty, a zákazem ukládání likvidačních pokut, neboť i jinak přiměřená pokuta nemůže být uložena, pokud by měla na účastníka řízení rdousící efekt, tj. vedla by k jeho likvidaci. Bankovní rada se k výši pokuty obsáhle vyjádřila v části IV. tohoto rozhodnutí o rozkladu a uloženou pokutu shledala přiměřenou, a nikoli likvidační. Na odůvodnění shora tedy bankovní rada odkazuje a námitku účastníka řízení i v tomto směru považuje za nedůvodnou.

[138.] To, že Ústava, resp. Listina, předpokládají možnost stanovit omezení pro výkon podnikatelské činnosti, nesouvisí se zákazem ukládání likvidačních pokut za protiprávní činnost. Nadto neoprávněné přijímání vkladů od veřejnosti naplňuje skutkovou podstatu přestupku podle zákona o bankách. Protiprávní přijímání vkladů od veřejnosti tak stěží může být chápáno jako podnikání podle živnostenského zákona nebo dovolená činnost podle zákonů upravujících činnosti a služby poskytované na finančním trhu. Námitka účastníka řízení se zde míjí s podstatou jemu vytýkaného přestupku.

[139.] Rovněž není důvodná námitka, že by správní orgán prvního stupně vybočil z mezí své působnosti a jednal *ultra vires*. Dohled České národní banky na finančním trhu zakotvuje část desátá zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o ČNB“) a pro případ neoprávněného přijímání vkladů od veřejnosti osobou, která nedisponuje licencí vydanou Českou národní bankou, stanoví přestupek zákon o bankách. K projednávání tohoto přestupku je podle zákona o ČNB a zákona o bankách příslušná Česká národní banka. Tedy čl. 2 odst. 2 Listiny nebyl porušen.

VI. K závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení

[140.] Bankovní rada závěrem poukazuje na body 86 a 126 tohoto rozhodnutí o rozkladu a v návaznosti na ně opětovně zdůrazňuje, že účastník řízení získal celkem 1 821 547 000 Kč od 1 625 fyzických a 57 právnických osob, přičemž jeho protiprávní jednání trvalo 616 dní. To vše při výkonu neoprávněného podnikání v sektoru vyhrazeném licencovaným úvěrovým institucím, pro které platí nejprísnejší pravidla regulace na finančním trhu, neboť nakládají ve velkém objemu s peněžními prostředky třetích osob, zejména retailových zákazníků a spotřebitelů.

[141.] Bankovní rada považuje v souvislosti s bezprecedentním jednáním účastníka řízení za nezbytné poukázat na výčet jednotlivých vkladatelů s částkami vkladů, které neoprávněně účastník řízení ve výroku vymezeném období ode dne 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022 přijal, viz tabulka níže. Pokuta ve výši 25 000 000 Kč se tak sice může jevit vysoká při izolovaném posouzení absolutní částky, ale ve vztahu k závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení, objemu protiprávně přijatých vkladů, jakož i ve vztahu výše pokuty k horní hranici zákonné sazby (která činí 3 643 094 000 Kč) se jeví jako adekvátní.

- *na stranách 29 až 115 tohoto rozhodnutí se nachází tabulka, v níž jsou uvedeny údaje o jednotlivých vkladech a vkladatelích; z důvodu ochrany osobních údajů je tato tabulka anonymizována.* -

[142.] Bankovní rada nezjistila v řízení, které předcházelo vydání rozkladem napadeného rozhodnutí, ani v napadeném rozhodnutí ze strany správního orgánu prvního stupně pochybení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Skutkový stav věci byl zjištěn správním orgánem prvního stupně řádně. Výklad právní úpravy v zákoně o bankách je v napadeném rozhodnutí též logicky koherentní a správný.

[143.] Bankovní rada neshledala ani porušení zásad správního trestání, v důsledku čehož měla být účastníkovi řízení uložena nepřiměřená pokuta, nebo dokonce pokuta likvidační. Výši uložené pokuty považuje bankovní rada za adekvátní a dostatečně odůvodněnou závažností protiprávního jednání účastníka řízení. Volba druhu trestu a uložení pokuty jsou dostatečně podrobně odůvodněny v napadeném rozhodnutí.

[144.] Bankovní rada po posouzení věci dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami způsobujícími jeho nesprávnost či nezákonnost. S ohledem na shora uvedené považuje bankovní rada rozklad za nedůvodný a rozhodla rozklad zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.

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.
viceguvernérka
podepsáno elektronicky

doc. Mgr. Tomáš Holub, Ph.D.
člen bankovní rady
podepsáno elektronicky