



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **K., a. s.**, se sídlem v Praze 1, Na Příkopě 33, proti žalovanému: **Finanční arbitr ČR**, se sídlem Washingtonova 25, Praha 1, zastoupenému JUDr. Irenou Helmovou, advokátkou se sídlem Holečkova 19, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2006, č. j. 11 Ca 125/2005 - 55,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2006, č. j. 11 Ca 125/2005 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

[1] Včas podanou kasační stížností brojil žalobce (dále též „stěžovatel“) proti shora uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2005, evidenční číslo 263/2005, registrační číslo 920051, jímž byly zamítnuty námitky žalobce a bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí Finančního arbitra České republiky ze dne 10. 4. 2005, evidenční číslo 169/2005,

registrační číslo 920051, o uložení pokuty ve výši 14 926 Kč „za porušení zvláštního předpisu“.

[2] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) – namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Podle stěžovatele je žalovaný na základě § 23 odst. 2 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění zákona č. 558/2004 Sb., tj. ve znění účinném ke dni vydání prvoinstančního i druhoinstančního správního rozhodnutí žalovaného (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“), oprávněn uložit pokutu pouze za podmínky, že v jiném řízení než v řízení o pokutě vydá pravomocný nález, v němž shledá jednání instituce [„institucí“ se pro účely zákona o finančním arbitrovi podle jeho § 3 odst. 1 rozumí *převádějící instituce a vydavatel elektronických platebních prostředků*, tedy subjekty definované v § 1 odst. 1 písm. a) a b) uvedeného zákona] porušujícím ustanovení zvláštního právního předpisu, tedy nikoliv jakéhokoliv zákona. Tímto zvláštním právním předpisem je podle odkazu v zákoně o finančním arbitrovi zákon č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku); dále jen „zákon o platebním styku“. S ohledem na znění § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi a postavení finančního arbitra jako orgánu moci výkonné není možné vykládat toto ustanovení tak, jak to učinil Městský soud v Praze. Žalovaný jako orgán moci výkonné může svou moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Jestliže ze znění zákona o finančním arbitrovi upravujícího pravomoc žalovaného vyplývá oprávnění uložit pokutu jen v případě porušení zvláštního právního předpisu, je nutné shledat meze uplatnění státní moci právě a jen v tomto zvláštním předpise. Městský soud v Praze ve svém rozsudku podle stěžovatele konstatoval, že oním zvláštním předpisem je jakýkoliv zákon, který stěžovatel poruší. Tento názor považuje stěžovatel za chybný, neboť zcela popírá logický a jazykový výklad § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi. Z výkladu tohoto ustanovení totiž vyplývá, že oním právním předpisem musí být zvláštní právní předpis, tedy pouze jediný právní předpis, a s ohledem na termín „zvláštní“ musí jít o právní předpis jednoznačně identifikovatelný a určitý. Pokud by vůlí zákonodárce bylo sankcionovat stěžovatele za to, že porušil jakýkoliv právní předpis, nepochybně by nepoužil slovní spojení „zvláštní právní předpis“, ale využil by jiné slovní spojení, např. „právní předpisy“. Tento závěr má oporu i v důvodové zprávě a stejně tak i jiných právních předpisech (příkladmo stěžovatel uvádí § 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, kdy zákonodárce použil termínu „zvláštních právních předpisů“).

[3] Stěžovatel odkazuje na čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Meze výkonu státní moci a způsob jejího uplatnění vůči soukromoprávním subjektům musí být dostatečně určité, jasné a srozumitelné. Výklad Městského soudu v Praze, spočívající v tom, že „zvláštní právní předpis“ je jakýkoliv právní předpis, nepochybně překračuje meze výkonu státní moci, rovněž vede k absurdním závěrům, kdy je orgánu moci výkonné svěřena v podstatě neomezená pravomoc rozhodovat o uložení pokuty jen na základě konstatování, že došlo k porušení „nějaké“ právní povinnosti.

[4] Žalovaný ve svém nálezu, který byl „podkladem“ pro uložení pokuty, konstatoval mimo jiné porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ačkoliv nepochybně není orgánem, kterému by kdy byla svěřena pravomoc rozhodovat o porušení tohoto zákona. Stěžovatel se proto táže, zda, pokud žalovaný konstatuje, že instituce porušila ustanovení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, a to ačkoliv k tomu

není oprávněn, může skutečně uložit instituci pokutu? Podle stěžovatele musí odpověď být jednoznačně záporná, neboť zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, není zvláštním právním předpisem ve smyslu § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi.

[5] Stěžovatel uzavírá, že ve světle výše uvedeného je jediný správný výklad ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi ten, že oprávnění žalovaného uložit pokutu je omezeno jen na porušení zákona o platebním styku. Pokud tedy v posuzovaném případě nebylo shledáno jednání stěžovatele porušujícím ustanovení zákona o platebním styku, nebyl žalovaný oprávněn uložit stěžovateli pokutu.

[6] Stěžovatel dále má rozhodnutí Městského soudu v Praze za nesprávné i z důvodu, že nemělo podle názoru stěžovatele vůbec dojít k vydání tohoto rozhodnutí. Stěžovatel v řízení před Městským soudem v Praze navrhl přerušování řízení, a to až do skončení řízení o žalobě, kterou podal k Obvodnímu soudu pro Prahu 1 a v níž napadá rozhodnutí žalovaného postupem podle části páté občanského soudního řádu. V řízení před Městským soudem v Praze byly splněny podmínky pro jeho přerušování, neboť v jiném řízení bude rozhodnuto o tom, zda žalovaný rozhodl o sporu mezi stěžovatelem a J. T. správně, či nikoliv a zda tedy bylo rozhodnutí žalovaného způsobilým podkladem pro rozhodnutí o uložení pokuty.

[7] Z výše uvedených důvodů navrhuje stěžovatel rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

### III.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel nepochopil smysl zákona o finančním arbitrovi a zřejmě se dostatečným způsobem neseznámil s napadeným rozsudkem. Stěžovatel zcela opomíjí zásadní moment, který mimo jiné taktéž vedl soud k vydání stěžovatelem napadeného rozsudku. Jedná se zejména o výklad ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) zákona o finančním arbitrovi, v němž se uvádí, že finanční arbitr je příslušný k rozhodování sporů mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků a jejich klienty, atd. Jinými slovy řečeno, z této dikce je zřejmé, že se jedná o spory, které vzniknou mezi uvedenými osobami při provádění peněžních operací, a může se tak jednat o spory jak občanskoprávní, tak obchodněprávní, např. o náhradu škody, ušlého zisku, porušení ustanovení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, či zákona č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů. Argumentace uváděná soudem v napadeném rozsudku je podle názoru finančního arbitra naprosto vyčerpávající a dává jednoznačnou odpověď, proč je v souladu s ustanovením § 1 odst. 1 písm. a) zákona o finančním arbitrovi a § 23 odst. 2 stejného zákona finanční arbitr oprávněn uložit pokutu nejen pouze podle zákona o platebním styku. S touto argumentací se finanční arbitr ztotožňuje.

[9] Navíc je podle názoru finančního arbitra zapotřebí přizpůsobit výklad zákona i výkladu používanému Evropským soudním dvorem. Úzkým pojetím a výkladem, jak má na mysli stěžovatel, by pak podle názoru finančního arbitra nebyl mimo jiné spotřebitel dostatečně chráněn proti možné zvláštní bank, které by pak mohly libovolně porušovat ostatní zákonné předpisy při provádění platebního styku, aniž by pak byly jakýmkoliv způsobem sankcionovány, v důsledku čehož by se pak spotřebitel (klient) bank (institucí) musel obracet se svými žalobními návrhy na soud, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce při tvorbě zákona o finančním arbitrovi. Je nutné aby si instituce (banky) uvědomily, že musí

respektovat právo a že ony jsou zde pro spotřebitele (klienta), a nikoliv naopak. Způsob argumentace použitý stěžovatelem však bohužel svědčí o neochotě bank či institucí zmírnit svá rigidní pravidla, přiznat chybu či vnést větší míru odpovědnosti do řad svých zaměstnanců.

[10] Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### IV.

[11] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel má za to, že Městský soud v Praze na jeho případ nesprávně aplikoval ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi - žalovaný nesprávně usoudil, že k postihu podle uvedeného ustanovení postačí, je-li v nálezů arbitra shledáno porušení jakékoli zákonné povinnosti institucí; podle stěžovatele je správným výkladem uvedeného ustanovení, že postihnout lze toliko porušení podle zákona o platebním styku.

[12] Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

#### V.

[13] Nejvyšší správní soud zjistil z obsahu správního a soudního spisu následující rozhodné skutečnosti:

[14] Podáním z 18. 7. 2004 se J. T. u arbitra domáhal na stěžovateli (K. a. s.) vrácení částky 298 520 Kč. Ta měla být podle J. T. stěžovatelem neoprávněně odčerpána z jeho účtu a stěžovatel ji měl bezdůvodně, tj. bez vědomí J. T. a za absence jím daného příkazu k převodu, převést na účet vedený na jméno M. B. Podle J. T. k neoprávněnému převodu mělo dojít v důsledku bezpečnostní chyby v systému internetového bankovníctví stěžovatele.

[15] Na základě podání J. T. proběhlo před arbitrem řízení podle § 8 a násl. zákona o finančním arbitrovi, vedené pod registračním číslem 84/2004. Po provedeném řízení vydal arbitr nález ze dne 3. 11. 2004, evidenční číslo 1098/2004, registrační číslo 84/2004, v jehož výroku vyslovil, že instituce (tedy stěžovatel) je povinna vrátit navrhovateli J. T. odčerpané finanční prostředky ve výši 298 520 Kč s 2 % úrokem z prodlení ročně od dne 29. 4. 2004 do zaplacení, to vše do tří dnů od právní moci tohoto nálezu. Arbitr odůvodnění svého nálezu opřel o závěr, že k neoprávněnému odčerpání zmíněné částky z účtu J. T. na účet M. B. došlo – krom jiného, neboť hlavní příčinou bylo jednání trestněprávní povahy, směřující k podvodnému odčerpání peněžních prostředků z účtu J. T., jejich převedení na účet M. B. a následné vyzvednutí v hotovosti – v důsledku porušení povinnosti stěžovatele poskytnout J. T. jako svému klientu dostatek informací k řádnému zabezpečení údajů potřebných k elektronické komunikaci s bankou systémem internetového bankovníctví (tj. zejména osobní certifikát a související klíče) tak, aby nemohly být zneužity třetí osobou. Podle arbitra proto nebylo vyloučeno, že v důsledku porušení této povinnosti se mohla třetí osoba dostat k údajům J. T. potřebným k elektronické komunikaci s bankou (stěžovatelem) a že proto mohla provést neoprávněný převod finančních prostředků k jeho škodě. Arbitr v nesplnění informační povinnosti stěžovatelem shledal porušení povinnosti předcházet škodám (§ 415 občanského zákoníku), jakož i porušení povinnosti při zabezpečení

osobních údajů podle § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů [podle odst. 1 tohoto ustanovení *správce a zpracovatel* (osobních údajů – pozn. NSS) *jsou povinni přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů. Tato povinnost platí i po ukončení zpracování osobních údajů.*]. Na základě toho dospěl arbitr k závěru, že stěžovatel odpovídá J. T. za škodu, která mu neoprávněným odčerpáním finančních prostředků z jeho účtu vznikla. Arbitr rovněž dodal, že stěžovatel neprokázal, že příkaz k převodu předmětných finančních prostředků dal skutečně J. T., neboť nedokázal doložit, z jakých IP-adres byl internetový příkaz k převodu finančních prostředků v předmětné věci podán.

[16] Proti výše popsanému nálezu arbitra podal stěžovatel námitky, jejichž meritem byl nesouhlas stěžovatele, že by on měl být odpovědný za to, že došlo ke zneužití přístupu k internetové bankovní službě J. T. a k neoprávněnému převodu jeho finančních prostředků. V řízení podle § 16 zákona o finančním arbitrovi byl prvoinstanční nález arbitra změněn rozhodnutím ze dne 17. 1. 2005, evidenční číslo 50/2005, registrační číslo 84/2004, tak, že instituce je povinna vrátit navrhovateli 50 % odčerpaných finančních prostředků, tj. částku 149 260 Kč, s 2 % úrokem z prodlení ročně od dne 29. 4. 2004 do zaplacení, to vše do tří dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Arbitr setrval na závěru o tom, že stěžovatel porušil ustanovení § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, a obecnou povinnost předcházet škodám podle § 415 občanského zákoníku (nedostatečně neinformoval J. T. o rizicích při využívání aplikace internetového bankovníctví resp. informoval o nich pozdě). Shledal však zároveň, že stěžovatel je toliko spoluodpovědný za to, že došlo k neoprávněnému převodu, neboť dalším spoluodpovědným je navrhovatel J. T. sám tím, že v některých ohledech nedodržel bezpečnostní zásady obsažené ve smluvních podmínkách služby internetového bankovníctví (zejm. údaje potřebné ke komunikaci s bankou sdělil v rozporu se smluvními podmínkami manželce). Vzhledem k tomu, že míru spoluzodpovědnosti J. T. a stěžovatele nelze podle arbitra přesně stanovit, určil arbitr náhradu škody, kterou musí stěžovatel J. T. uhradit, s odkazem na § 511 a násl. občanského zákoníku ve výši 50 % neoprávněně převedené částky.

[17] Poté, co řízení ve věci navrhovatele J. T. (registrační číslo 84/2004) bylo pravomocně skončeno, vydal arbitr vůči stěžovateli následné rozhodnutí ze dne 10. 4. 2005, evidenční číslo 169/2005, registrační číslo 920051, kterým stěžovateli uložil pokutu ve výši 14 926 Kč. V odůvodnění tohoto rozhodnutí arbitr odkázal na § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, ve znění ke dni vydání rozhodnutí. Uvedl, že pokutu ve výši 10 % sporné částky, nejméně však 10 000 Kč, arbitr uloží instituci která podle pravomocného nálezu (arbitra – pozn. NSS) porušila povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem. Porušení takových povinností je podle arbitra konstatováno a odůvodněno v pravomocném rozhodnutí o námitkách ze dne 17. 1. 2005, registrační číslo 84/2004. Rozhodnutí o pokutě bylo vydáno bez předtím zahájeného správního řízení, a to s odkazem na § 23 odst. 3 větu druhou zákona o finančním arbitrovi, podle něhož *řízení o uložení pokuty může být zahájeno též doručením rozhodnutí o uložení pokuty.*

[18] Proti rozhodnutí o pokutě podal stěžovatel námitky, jejichž meritem byla výtky, že stěžovatel neporušil žádné ustanovení zákona o platebním styku, na který se v § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi odkazuje a jehož porušení může podle stěžovatele být jedině důvodem uložení pokuty. Arbitr o námitkách rozhodl rozhodnutím

ze dne 1. 3. 2005, evidenční číslo 263/2005, registrační číslo 920051, tak, že je zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění ve vztahu k právní otázce řešené v řízení o kasační stížnosti uvedl, že § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi stanoví arbitrovi povinnost uložit pokutu za porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem. Odkaz na poznámku pod čarou nemá normativní povahu. Z toho podle arbitra vyplývá, že jde pouze o příkladnou normu. Arbitr je povinen posuzovat předkládané návrhy v souladu s celým právním řádem České republiky.

[19] Proti druhoinstančnímu rozhodnutí arbitra ve věci uložení pokuty podal stěžovatel žalobu, přičemž žalobní body se ohledně otázky řešené v řízení o kasační stížnosti v podstatě kryly s námitkami vznesenými ve správním řízení před arbitrem. Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že *podstata žalobní námitky žalobce spočívá v tom, že žalobce má za to, že finanční arbitr může uložit pokutu pouze v případě, kdy je pravomocným nálezem zjištěno, že došlo k porušení povinností, které jsou stanoveny zákonem o platebním styku. Tento právní názor soud nesdílí. S přihlédnutím ke znění ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, z něhož vyplývá, že finanční arbitr uloží pokutu v případě, kdy je již pravomocným nálezem deklarováno porušení povinností institucí, které je pokuta ukládána, je nutno při výkladu tohoto právního ustanovení přihlédnout ke znění ustanovení § 1 uvedeného zákona, ve kterém je upravena příslušnost finančního arbitra k rozhodování sporů.*

[20] *Podle § 1 odst.1 písm. a) zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi je finanční arbitr příslušný k rozhodování sporů mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků a jejich klienty při provádění převodu peněžních prostředků podle zvláštního předpisu (bod 1.), při provádění opravného zúčtování podle zvláštního předpisu upravujícího činnost bank (bod 2.) a při provádění inkasní formy placení na území České republiky, jestliže výše částky, která je předmětem sporu, vyjádřená v eurech nepřesahuje ke dni podání návrhu částku 50.000 (bod 3.). U ustanovení § 1 odst. 1 písm. a), bod 1. zákona je uveden odkaz na poznámku pod čarou, kde je uveden zákon o platebním styku. Z úvodní části ustanovení § 1 odst. 1 písm. a), podle níž je finanční arbitr příslušný k rozhodování sporů „... při provádění převodů...“ vyplývá, že finanční arbitr je příslušným k rozhodování všech sporů, které se týkají převodů peněžních prostředků, a to takových převodů, které jsou činěny podle zvláštního předpisu. Dle názoru soudu se závěrečná část uvedeného ustanovení „...podle zvláštního právního předpisu...“ vztahuje ke sloům této části těsně předcházejícím. tj. k „...převodu peněžních prostředků...“ a vyjadřuje skutečnost, že příslušnost finančního arbitra se vztahuje na takové spory, které vznikají v souvislosti s převody peněžních prostředků, které se uskutečňují podle zvláštního zákona. Ze samotné skutečnosti, že převod peněžních prostředků je prováděn podle zákona o platebním styku, však nelze dovodit, že by finanční arbitr byl příslušným k rozhodování jen těch sporů, v nichž jde pouze o otázku porušení zákona o platebním styku. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že příslušnost finančního arbitra je omezena pouze tak (kromě maximální částky, což není v této věci předmětem sporu), že je příslušným rozhodovat spory, které se týkají provádění převodu peněžních prostředků mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků a jejich klienty a tyto převody jsou prováděny podle zvláštního zákona. Omezení, které dovozuje žalobce, totiž omezení spočívající v tom, že finanční arbitr je příslušným rozhodovat spory jen v případech, kdy zjistí, že došlo k porušení zákona o platebním styku, dle názoru soudu z uvedeného ustanovení nevyplývá. Obdobně to platí ve vztahu k ustanovení § 1 písm. b) zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.*

[21] *Jestliže z ustanovení § 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi nelze dovodit, že by arbitr byl příslušným jen k rozhodování těch sporů, v nichž shledá porušení zákona o platebním styku, pak nelze omezit v tomto směru ani jeho oprávnění ukládat pokutu podle ustanovení § 23 odst. 2, neboť jeho oprávnění uložit pokutu podle tohoto ustanovení se odvíjí od existence pravomocného rozhodnutí, z něhož vyplývá, že instituce porušila zákon.*

## VI.

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[23] V souzeném případě je podstatou sporu výklad ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, ve znění do změny zmíněného § 23 provedené novelizačními body č. 27 a 28 v části čtrnácté zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.

[24] Předtím, než bude lze přikročit k výkladu samotného ustanovení § 23 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi, nutno uvážit, jakou povahu vůbec mají ta která rozhodnutí arbitra vydávaná podle zákona o finančním arbitrovi a jaké vůbec je právní postavení arbitra. Arbitr je institucí v českém právním řádu novou a vcelku neobvyklou, zřízenou zejména s ohledem na požadavek článku 10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/5/ES ze dne 27. ledna 1997 o přeshraničních převodech, který členským státům ukládá zajistit, *aby existovaly vhodné a účinné postupy vyřizování stížností a zjednávání nápravy při řešení sporů mezi příkazcem a jeho institucí nebo mezi příjemcem a jeho institucí, případně za použití stávajících postupů.* Arbitr má být pro spotřebitele vhodně, účinně a rychle fungujícím a z hlediska nákladů nenáročným prostředkem řešení sporů mezi finančními institucemi a jejich klienty (srov. obecnou část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o Finanční arbitráži – tisk 1097, Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001, elektronická verze na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1097&CT1=0>).

[25] V § 1 odst. 1 písm. a) a b) zákona o finančním arbitrovi, a to jak v jeho znění účinném do 31. 12. 2004, tak v jeho zněních účinných po tomto datu (tj. ve zněních nejprve – od 1. 1. 2004 do 31. 3. 2004 – zákona č. 558/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a poté – od 1. 4. 2006 – též zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem), se relativně abstraktně, přesto však zcela jednoznačně taxativně vymezuje hlavní okruh působnosti arbitra. Ten lze charakterizovat

- z hlediska osobního tím, že se pravomoc arbitra vztahuje na spory mezi osobami, kteří provádějí převody peněžních prostředků, a jejich klienty [§ 1 odst. 1 písm. a) zmíněného zákona ve všech jeho dosavadních zněních] resp. na spory mezi osobami, které vydávají elektronické platební prostředky, a držiteli elektronických platebních prostředků [§ 1 odst. 1 písm. b) zákona ve všech jeho dosavadních zněních], tj. na spory mezi soukromými osobami,
- z hlediska věcného tím, že se musí jednat o spory z taxativně definovaných typů transakcí prováděných na účet klienta resp. držitele elektronického platebního

prostředku osobami, které provádějí převody peněžních prostředků resp. vydávají elektronické platební prostředky, tedy vztahy svojí povahou soukromoprávními,

- z hlediska právní povahy arbitrem řešených věcí tím, že arbitr má – jakožto na stranách sporu nezávislý třetí subjekt – pravomoc k rozhodování právních sporů týkajících se soukromoprávních vztahů mezi zákonem definovanými osobami, tj. na rozhodování o subjektivních soukromých právech; nutnou podmínkou pravomoci arbitra je, aby ve sporu, který má rozhodovat, byla dána pravomoc českého soudu ve věcech soukromého práva, tj. v nalézacím řízení soudním podle části třetí občanského soudního řádu,
- z hlediska procesních prostředků, které arbitr používá, tím, že řízení před ním je fakultativní (není povinné a návrhatel má volbu, zda se návrhem na zahájení řízení obrátí na arbitra, anebo na soud) a návrhové (viz § 8 a 14 zákona o finančním arbitrovi),
- z hlediska postavení arbitra jako orgánu, který rozhoduje, se jedná o rozhodování orgánu veřejné moci, který není soudem, byť má jisté atributy nezávislosti (viz § 4 až 7, zejm. pak § 5 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi), a který v řízení postupuje podle zákona o finančním arbitrovi a subsidiárně podle správního řádu (§ 24 zákona o finančním arbitrovi), přičemž předmětem rozhodování jsou individuální práva sporných stran a výsledkem rozhodování je individuální správní akt (rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu), který je závazný a nuceně vykonatelný (viz § 17 zákona o finančním arbitrovi) .

[26] Znamená to tedy, že rozhodovací pravomoc arbitra vyplývající z § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi je pravomocí správního orgánu rozhodovat v individuálních případech o subjektivních soukromých právech účastníků řízení před ním. Soudní kontrola rozhodovací činnosti arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi proto spadá do režimu části páté občanského soudního řádu, a nikoli do režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[27] Pravomoci arbitra se však nevyčerpávají vymezením v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Ustanovení § 23 ve znění rozhodném pro projednávaný případ, avšak i ve znění pozdějším, konstituovaném novelou provedenou zákonem č. 57/2006 Sb., dává arbitrovi pravomoc udělovat v některých případech pokuty. Pokuty jsou v českém právním prostředí tradičně finančními sankcemi za porušení veřejnoprávních povinností, typicky sankcemi za přestupek či jiný správní delikt; nejčastěji ukládají pokuty správní úřady v přestupkovém či jiném deliktním řízení správním. V soukromém právu je pojem pokuty užíván též, avšak řidčeji a zpravidla s určitým adjektivem (zejména „smluvní pokuta“ jako smluvně sjednaná sankce za porušení určité smluvní povinnosti). Užívá-li zákon pojmu „pokuta“ ve spojení se založením pravomoci určitého správního orgánu o udělení takové pokuty rozhodnout, nutno mít, nejsou-li vážné důvody pro jiný závěr, za to, že se touto pokutou míní sankce za veřejnoprávní delikt a že tuto sankci lze uložit tehdy (a jen tehdy), je-li tím, komu má být pokuta uložena, naplněna skutková podstata deliktního jednání či způsobení protiprávního stavu nebo následku. Zákonná možnost uložení pokuty tedy je spojena s určitou skutkovou podstatou veřejnoprávního deliktu. Definování skutkové podstaty pak musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kautele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. Správně a soudně postihované veřejnoprávní delikty totiž sice od sebe odlišuje jejich různá společenská nebezpečnost, míra tvrdosti



postihu, jenž za ně hrozí, a nezřídka též kvalifikovanost subjektivního vztahu pachatele deliktu k naplnění znaků skutkové podstaty (zatímco u trestných činů je zavinění požadováno bezvýjimečně, u správních deliktů, jakkoli je zavinění pro odpovědnost za ně též často vyžadováno, je nezřídka sankcionováno i nezaviněné naplnění skutkové podstaty), ve své podstatě však jde o delikty téhož druhu – vyznačující se rozporem určitého jednání, stavu či následku s objektivním veřejným právem a veřejným zájmem na jeho postihu, který se zpravidla (ne však vždy) projeví stíháním takových deliktů z úřední povinnosti a postihem v podobě uložení zákonem předvídané sankce. Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní (srov. z novější doby např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Veeber proti Estonsku ze dne 21. 1. 2003, z něhož vyplývá, že požadavkům čl. 7 Úmluvy odpovídá jen takové vnitrostátní zakotvení trestnosti určitého činu, na základě něhož jednotlivec může vědět ze znění relevantních ustanovení, a je-li to třeba za pomoci soudního výkladu, za jaké jednání a opominutí bude trestně odpovědný; podobně viz rozsudky téhož soudu např. ve věci Cantoni proti Francii z 15. 12. 1996 či Coeme a další proti Belgii z 22. 6. 2000).

[28] V této souvislosti dlužno připomenout, že ostatně i Ústavní soud svým nálezem ze dne 3. 6. 1998 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 25/97 (publikován pod č. 159/1998 Sb. a pod č. 53 ve sv. 11, str. 25 Sb. ÚS) pro nedostatečně konkrétní vymezení skutkové podstaty, za niž mohla být uložena veřejnoprávní sankce, a pro přílišnou obecnost zrušil ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) tehdejšího zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, které umožňovalo uložit cizinci správní sankci vyhoštění, *jestliže porušil povinnost stanovenou tímto zákonem* (míněn zákon o pobytu cizinců – pozn. NSS) *nebo jiným obecně závazným právním předpisem*.

[29] Ustanovení § 23 zákona o finančním arbitrovi mělo v rozhodném znění definice skutkových podstat deliktů, za něž bylo možno uložit pokutu, ve svých odst. 1 a 2. Podle odst. 1 *za nesplnění povinnosti uložené instituci v § 11, § 12 odst. 6, 7 a 9, § 19* (zákona o finančním arbitrovi – pozn. NSS) *může arbitr podle povahy a závažnosti porušení zákona uložit instituci pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Pokutu lze uložit i opakovaně, jestliže porušení povinnosti trvá*. Podle odst. 2 pak *arbitr uloží pokutu ve výši 10 % sporné částky, nejméně však 10 000 Kč, instituci, která podle pravomocného nálezu porušila povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem*. V poznámce pod čarou č. 1) vztahující se k tomuto odstavci je odkaz na zákon o platebním styku.

[30] Ustanovení § 23 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi nevyvolává – alespoň *prima facie* – pochyb o dostatečně určité specifikaci skutkových podstat, za které lze uložit pokutu. Definice je provedena odkazem na konkrétní ustanovení zákona o finančním arbitrovi, v nichž jsou instituci uloženy konkrétní povinnosti.

[31] Jinak tomu však je u skutkové podstaty podle § 23 odst. 2 zákona. Tato skutková podstata je konstruována jako akcesorická ve vztahu k předchozímu pravomocně ukončenému (soukromoprávnímu) řízení podle § 1 zákona o finančním arbitrovi, jež muselo skončit – aby bylo lze aplikovat sankční ustanovení v § 23 odst. 2 – takovým nálezem arbitra, kterým tento shledal, že instituce porušila určitou právní povinnost. I sankce, jak je v § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi formulována, má akcesorickou

povahu, neboť je odvozena procentem ze „sporné částky“ z řízení před arbitrem vedeného ve sporu podle § 1 zákona. Celková konstrukce skutkové podstaty podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi vykazuje právě kvůli své akcesorické povaze řadu nejednoznačností.

[32] Je nepochybné, že postih podle uvedeného ustanovení připadá v úvahu toliko v případě, že bylo ve věci řízení podle § 1 zákona pravomocně rozhodnuto. Nejasným však se může jevit, zda postih připadá v úvahu toliko v případě, že instituci byla arbitrem uložena povinnost k finančnímu plnění vůči klientovi, anebo zda postačí, že předmětem sporu bylo zaplacení finanční částky, kterou lze označit za „spornou částku“, i když instituci v konečném důsledku nebylo zaplacení peněžité částky uloženo, třebaže arbitr v odůvodnění rozhodnutí shledal, že ty či ony své povinnosti porušila. Teleologickou redukcí, čili vyloučením těch interpretačních alternativ, jež vedou z pohledu smyslu a účelu normy k nepříjemným důsledkům (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, publikovaný pod č. 98/2004 Sb. a pod č. 10 ve sv. 32, str. 61 Sb. ÚS), nutno dospět k závěru, že správný je v tomto ohledu restriktivní výklad, tedy takový, který jako vstupní podmínku aplikovatelnosti ustanovení § 23 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi postuluje, že v řízení před arbitrem vedeném ve sporu podle § 1 odst. 1 zmíněného zákona byla instituci pravomocně uložena povinnost zaplatit klientovi peněžitou částku. Smysl a účel tohoto sankčního ustanovení totiž lze stěží vidět v něčem jiném než v penalizaci instituce za to, že klientovi způsobila majetkovou újmu v určité výši. Svědčí pro to právě akcesorická povaha veřejnoprávní sankce zakotvená v § 23 odst. 2 – ta nastoupí pouze v případě, kdy klient utrpěl majetkovou újmu a kdy byla instituci uložena povinnost k náhradě této újmy klientovi. Povinnost k náhradě ukládaná v režimu rozhodování sporu podle § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi má funkci restorativní (obnovuje předešlý právní stav narušený protiprávním jednáním instituce), zatímco povinnost podle § 23 odst. 2 zákona má funkci punitivní a funkci speciální i generální prevence (instituci je nad rámec povinnosti napravit škodlivé následky porušení své povinnosti ve sféře soukromého práva uloženo zaplatit ve prospěch státu reprezentovaného Českou národní bankou veřejnoprávní peněžní sankci odvislou od výše způsobené soukromoprávní újmy).

[33] Sankce podle § 23 odst. 2 zákona měla zřejmě plnit vedle výše uvedených funkcí také funkci paušalizované náhrady nákladů na činnost arbitra, na které takto přispívá „procesně neúspěšná“, ve sporu s klientem prohravší, instituce. Tomuto názoru svědčí následný legislativní vývoj, neboť zákonem č. 57/2006 Sb. s účinností od 1. 4. 2006 (tedy dlouho po vydání předmětného rozhodnutí arbitra) bylo do zákona o finančním arbitrovi vloženo ustanovení nového § 17a, které určuje, že přímo v *nálezu, jímž arbitr vyhovuje, byť i jen zčásti, návrhu navrhovatele, uloží současně instituci povinnost zaplatit sankci ve výši 10 % z částky, kterou je instituce podle nálezu povinna zaplatit navrhovatel, nejméně však 10 000 Kč. Zaplacení 10 000 Kč uloží i v případech, kdy předmětem sporu není peněžité částka. Sankce je příjmem České národní banky, která ji vybírá a vymáhá a postupuje při tom podle zvláštního právního předpisu* (poznámka pod čarou zde odkazuje na zákon č. 337/1992 Sb. , o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů – pozn. NSS). Tato konstrukce je ovšem odlišná od původní, především je zcela jednoznačná v tom, že uložení pokuty nezáleží na porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem, ale je důsledkem skutečnosti, že finanční arbitr vyhověl (dokonce byť i jen zčásti a též v případech, kdy předmětem sporu nebyla peněžité částka) návrhu navrhovatele. Ustanovení nynějšího § 17a zákona o finančním arbitrovi je tedy plně akcesorické k meritornímu rozhodnutí o sporu podle § 1 odst. 1 zákona a povinnost platit

sankci nastoupí „automaticky“ tehdy, neuspěje-li instituce ve sporu s klientem. Přestože sankce podle nynějšího § 17a zákona o finančním arbitrovi je „automaticky“ odvozena od neúspěchu v soukromoprávním sporu před arbitrem, nezbavuje ji to jejího veřejnoprávního charakteru; ten je však „převrstven“ automatismem nástupu sankce tehdy, je-li instituce shledána „procesně neúspěšnou“ v řízení o soukromém právu. Z hlediska soudní kontroly je proto podstatné, že uvedená sankce je součástí rozhodnutí arbitra v „hlavní“ věci, tedy věci soukromého práva, a sdílí její procesní osud i při případném následném rozhodování civilního soudu o „hlavní“ věci v režimu části páté občanského soudního řádu. Soud proto spolu s „hlavní“ věcí automaticky rozhodne i o případné povinnosti podle § 17a zákona o finančním arbitrovi, pokud ve výsledku klientovi, byť i jen zčásti, vyhoví (ať již žalobu podle části páté občanského soudního řádu podala instituce nebo klient). Pro uvedený závěr lze podpůrně argumentovat i terminologií užívanou zákonem o finančním arbitrovi ve znění zákona č. 57/2006 Sb. a normativním okolím příslušných ustanovení – zatímco pro veřejnoprávní sankci užívá současné znění § 23 zákona o finančním arbitrovi důsledně pojmu „pokuta“, přičemž výslovně upravuje např. i prekluzivní lhůtu pro její uložení a pro zahájení řízení o pokutě (§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi ve znění zákona č. 57/2006 Sb.), § 17a zákona naopak hovoří o „sankci“, jež je ukládána v rámci rozhodnutí o „hlavní“ věci soukromého práva a u níž není samostatně upravena prekluze či promlčení jejího uložení.

[34] Pravidla výše popsaná pro rozhodování podle nynějšího § 17a zákona o finančním arbitrovi však nelze přenést na rozhodování podle § 23 odst. 2 téhož zákona ve znění před účinností zákona č. 57/2006 Sb. Jakkoli i rozhodování podle staré právní úpravy je „akcesorické“ v tom smyslu, že je možné pouze tehdy, bylo-li určitým způsobem rozhodnuto ve věci soukromého práva, řada argumentů hovoří spíše pro závěr, že i řízení o pokutě podle tehdejšího § 23 odst. 2 bylo – vedle řízení o pokutě podle § 23 odst. 1, u něhož o tom není a ani dříve nebylo jakýchkoli pochyb – samostatným řízením ve věci veřejného práva. Pro uvedený závěr hovoří systematika zákona, argumenty opřené o zákonem užitou terminologii, způsob definování sankční skutkové podstaty i další podpůrné argumenty opírající se o ústavní požadavky na právní regulaci. Uvedený výklad není v rozporu ani se smyslem a účelem interpretovaného ustanovení v kontextu se smyslem a účelem zákona o finančním arbitrovi jako celku.

[35] „Jazykovým“ argumentem pro zařazení sankce podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi mezi sankce veřejnoprávní je užitá terminologie definující postih instituce při naplnění skutkové podstaty – hovoří se zde o „pokutě“, stejně jako v § 23 odst. 1 zákona a stejně jako v řadě jiných veřejnoprávních předpisů definujících skutkové podstaty správních deliktů a sankce za ně. Zvláštní důvod, proč by se právě zde mělo přes zákonem užitou typicky „veřejnoprávní“ terminologii jednat o sankci soukromoprávní, není patrný.

[36] Systematika zařazení skutkové podstaty podle § 23 odst. 2 právě do tohoto paragrafu označeného nadpisem „Pokuty“, jenž je vzhledem ke svému obsahu zjevně koncipován jako relativně ucelené a samostatné ustanovení o sankcích za porušení povinností, jichž se právní úprava postavení arbitra dotýká, je dalším argumentem pro tento závěr. Na pokutu podle § 23 odst. 2 se nepochybně vztahují i ustanovení o prekluzi práva uložit pokutu a zahájit řízení o ní, obsažená v odst. 3 téhož ustanovení (ve znění před novelizací zákonem č. 57/2006 Sb.).

[37] Způsob definování skutkové podstaty deliktu podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi sice zčásti vychází z akcesority sankce (podmínění možnosti jejího uložení předchozím rozhodnutím arbitra v soukromoprávní věci, jež vyznělo zákonem předvídaným způsobem), avšak zčásti definuje vlastní autonomní podmínky sankční odpovědnosti, byť svou podstatou též vázané na předmět řízení v předchozím soukromoprávním řízení před arbitrem. Touto relativně autonomní podmínkou je, že pro nástup sankční odpovědnosti je třeba, aby instituce *podle pravomocného nálezu porušila povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem*. Uvedená podmínka má dvě klíčové komponenty: Jednak „porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem“, jednak to, že k porušení mělo dojít „podle pravomocného nálezu“ arbitra.

[38] V souvislosti s podmínkou porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem se v § 23 odst. 2 odkazuje v poznámce pod čarou č. 1) na zákon o platebním styku. V současné době je – vzhledem k relevantní judikatuře Ústavního soudu, jež vešla v právní obci ve všeobecnou známost (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, publikovaný pod č. 173 ve sv. 16, str. 259 Sb. ÚS) – notorií, že *poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování. Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování. Pokud právní předpis nehodlá stanovit takové pravidlo přímo, musí odkázat na jiný předpis nebo jinou formu vyjádření pravidel chování (obvyčej, smlouva, morální pravidla, cizí právní předpis atd.)*. Znamená to tedy, že obsah poznámky pod čarou sám o sobě nedává normativní obsah pojmu „zvláštního právního předpisu“ v textu § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi. Přesto však uvedenou poznámku nelze ignorovat, naopak, bude ve spojení s některými právními argumenty významnou interpretační pomůckou. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že jeho filozofie pohledu na výklad veřejného práva sankčního vychází krom jiného ze zásady, kterou Ústavní soud formuloval sice v souvislosti s právem daňovým, jež však podle Nejvyššího správního soudu má širší dopad než jen na toto právní odvětví. V nálezu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, publikovaném pod č. 145 ve sv. 31, str. 291 Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl, že *„za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod - tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius)“*. Co platí pro ukládání daní, které má toliko kvazisanční povahu (viz k tomu více v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 2 Afs 178/2005 - 64, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), musí tím spíše platit pro ukládání plnohodnotných veřejnoprávních sankcí.

[39] První ze dvou v úvahu připadajících výkladových alternativ je, že „zvláštním právním předpisem“ bude jakýkoli zákon (pouze na základě zákona totiž lze, jak stanoví Listina základních práv a svobod v čl. 4 odst. 1, stanovit povinnosti soukromým osobám, mezi něž patří i „instituce“ ve smyslu zákona o finančním arbitrovi), který instituci stanoví nějakou právní povinnost, ať již jakoukoli, přičemž pramenem této povinnosti by mohla být jakákoli norma práva soukromého (třeba i arbitrem v jeho soukromoprávním rozhodnutí ve věci stěžovatele a J. T. zmíněný § 415 občanského zákoníku) i veřejného (třeba tamtéž zmiňované ustanovení § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních

údajů). V této interpretační alternativě je poznámka pod čarou pouze příkladným odkazem na jeden ze zákonů, který instituce často aplikují, takže jeho porušení může v praxi často znamenat důvod pro uložení sankce. Shledal-li by arbitr při rozhodování o sporech spadajících do jeho působnosti, že instituce nějakou takovou povinnost v tomto či jakémkoli jiném zákoně porušila, připadalo by v úvahu uložení sankce. V popsané alternativě bude možnost uložení pokuty arbitrem z věcného hlediska definována neobyčejně široce a v podstatě neomezeně a hrozba pokuty bude pro instituci velmi nepředvídatelná – sankce hrozí za ve své podstatě jakékoli porušení normy, jež je součástí právního řádu. Je zjevné, že uvedená interpretační alternativa je – vzhledem k tomu, že se jedná o veřejnoprávní sankci – stěží přijatelná pro naprostou obecnost jednoho ze znaků sankční skutkové podstaty, podobně jako tomu bylo v případě Ústavním soudem zrušeného § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky. Absentuje zde shora v souvislosti s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva zmíněná možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní; právní úprava je tedy pro instituci ve svých důsledcích nepředvídatelná a nezaručuje dostatečnou míru právní jistoty. Z uvedených důvodů ji proto je nutno odmítnout.

[40] Druhou výkladovou alternativou je „vzetí poznámky pod čarou vážně“. Sankční ustanovení v § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi pak bude vnímáno jako to, které nebude aplikováno automaticky po každém uložení povinnosti instituci k zaplacení peněžité částky v řízení o soukromoprávním sporu podle § 1 odst. 1 tohoto zákona, nýbrž pouze tehdy, bude-li v uvedeném soukromoprávním řízení zjištěno porušení „kvalifikované“ právní povinnosti. Tou bude povinnost, která přímo a bezprostředně souvisí se smyslem a účelem institutu arbitra a se základní příčinou sporů před ním, tedy některá z povinností podle zákona o platebním styku, na který jediný se ostatně odkazuje i v poznámce pod čarou v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi v jeho znění účinném do 31. 12. 2004, jež je vzhledem k době, v níž mělo k údajně deliktnímu jednání stěžovatele dojít, rozhodné [zákonem č. 558/2004 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2005 spolu se změnou dikce uvedeného ustanovení zákona o finančním arbitrovi do něho přidána i poznámka pod čarou 1a) odkazující na § 20c zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění zákona č. 126/2002 Sb.; zákonem č. 57/2006 Sb. pak byla s účinností od 1. 4. 2006 přidána poznámka pod čarou č. 1b) odkazující na zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů; odkaz na občanský soudní řád v poznámce pod čarou č. 2), který je v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi přítomen po celou dobu od jeho přijetí, pak se zde řešeným právním problémem vůbec nesouvisí]. Znamená to tedy, že instituci lze podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi uložit pokutu za podmínky, že 1) jí byla v soukromoprávním řízení před arbitrem uložena povinnost zaplatit peněžitou částku a současně 2) bylo „podle pravomocného nálezu“ shledáno porušení některé z povinností této instituce uložené jí zákonem o platebním styku. Uvedená výkladová alternativa poskytuje soukromé osobě dostatečný komfort právní jistoty, neboť suma povinností podle zákona o platebním styku, za jejichž porušení může být sankcionována, je pro instituci, tedy profesionála v oboru platebního styku, bezpochyby přehlednutelná, a tedy jsou pro ni důsledky povinností plynoucích pro ni z objektivního práva v dostatečné míře předvídatelné. Smysl a účel zákona o finančním arbitrovi není takovýmto výkladem, v maximální míře respektujícím ústavní požadavek právní jistoty, nijak dotčen – v soukromoprávní rovině bude mít porušení jakékoli právní povinnosti institucí, bude-li relevantní pro posouzení, zda je ve vztahu mezi ní a klientem, spadajícím pod § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, povinna uhradit

tomuto klientovi nějakou peněžitou částku, vést ke vzniku soukromoprávní povinnosti instituce takovou částku uhradit a arbitr jí to také bude moci uložit. Základní smysl a účel zákona o finančním arbitrovi, tedy poskytnout klientům efektivní prostředek k prosazení jejich práv týkajících se některých transakcí prováděných institucemi, bude bezezbytku naplněn. V rovině veřejnoprávní pak budou „policejní“ oprávnění arbitra, svou povahou v rámci zákona o finančním arbitrovi sekundární, vyložena způsobem, který arbitrovi umožní veřejnoprávními sankcemi postihovat porušení „jádrových“ povinností institucí, tedy těch, které vyplývají ze zákona o platebním styku.

[41] Výše uvedený výklad odpovídá podle názoru Nejvyššího správního soudu nejlépe základním zásadám, jimiž musí být výklad práva v materiálním státě veden. Obecný soud je povinen volit mezi možnými výkladovými alternativami tu, která je ústavně konformní. Pokud lze takový výklad nalézt, je soud povinen jej aplikovat; v tomto případě, tj. existuje-li alespoň jedna ústavně konformní interpretační alternativa ustanovení, jež má být aplikováno, není důvodu k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, neboť tento postup musí být pro obecný soud zásadně *ultima ratio*. Ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi ve znění rozhodném pro stěžovatele ústavně konformní interpretační alternativu nabízí, a to právě za pomoci výkladu opředeného o poznámku pod čarou, a proto nebylo důvodu navrhnout jeho zrušení Ústavním soudem. Oproti tomu ve shora zmíněném případě ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) dřívějšího zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky ústavně konformní výkladová alternativa neexistovala, a proto bylo nutno je zrušit.

[42] Nejvyšší správní soud ještě pro předejití případným nejasnostem dodává, že porušení povinnosti podle zákona o platebním styku institucí nutno v souladu se základními zásadami veřejnoprávního trestání, jež se vedle práva trestního uplatní i ve správním právu deliktním, posuzovat podle znění zákona o platebním styku účinného v okamžiku deliktního jednání instituce.

[43] Dále jeví se vhodným poznamenat, že ani v období od účinnosti zákona č. 558/2004 Sb., kterým byla mj. změněna dikce § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi a vložena od něj poznámka pod čarou č. 1a), tj. od 1. 1. 2005, do změny § 23 zákona o finančním arbitrovi provedené zákonem č. 57/2006 Sb., tj. do zrušení sankčního ustanovení jeho odst. 2, k němuž došlo s účinností od 1. 4. 2006, nebylo možno instituci uložit pokutu podle uvedeného sankčního ustanovení za porušení jiných povinností než těch, které pro ni vyplývají ze zákona o platebním styku. I když se v ustanovení § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi měnil a rozšiřoval okruh vztahů, jež spadají do rozhodovací působnosti arbitra, přičemž legislativně technicky došlo i ke rozšíření odkazů na příslušné právní předpisy přidáním poznámky pod čarou 1a) odkazující na § 20c zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění zákona č. 126/2002 Sb., ustanovení § 23 odst. 2 v původním znění zůstalo novelizacemi nedotčeno. Racionální zákonodárce by jistě, pokud by chtěl rozšířit též okruh povinností, jejichž porušení má být postihováno podle tohoto ustanovení, změny v § 1 odst. 1 zákona promítl i do něho, aplikoval-li stejnou legislativně technickou metodu (tj. vložení nové poznámky pod čarou odkazující na zvláštní zákon, jímž se řídí vztahy nově podřízené pravomoci arbitra podle § 1 odst. 1 zákona) na jiném místě tohoto zákona. Neučinil-li tak, nelze než zůstat u výkladové alternativy, že i nadále zákonodárce v textu zákona o finančním arbitrovi projevil vůli postihovat podle § 23 odst. 2 pouze porušení zákona o platebním styku a že porušení povinností stanovených jiným zákonem, a sice zákonem o bankách, jakkoli se jeho postavení novelou č. 558/2004 Sb. stalo pro účely soukromoprávního řízení podle zákona o finančním

arbitrovi z věcného hlediska v řadě ohledů srovnatelným se zákonem o platebním styku, sankčnímu režimu nepodrobil. I zde nutno totiž trvat na dostatečně určitém vymezení povinností, jejichž porušení lze postihovat, a teleologickým výkladem okruh těchto povinností rozšiřovat jen krajně omezeně; v pochybnostech proto nutno sankční ustanovení vykládat restriktivně ve prospěch osoby, na niž může sankční ustanovení dopadnout.

[44] Poslední otázkou, kterou je nutno vyřešit, je výklad té části ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, která uložení sankce podmiňuje porušením povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem „podle pravomocného nálezu“ arbitra. Je zjevné, že arbitr ve výroku svého nálezu ve věci soukromoprávní nedeklaruje porušení povinnosti institucí, nýbrž jí toliko ukládá (je-li důvodu tak rozhodnout) povinnost zaplatit peněžitou částku. Zjištění či konstatace porušení povinnosti proto nemůže než být obsahem odůvodnění. Nelze ovšem přehlédnout, že pokuta podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi se ukládá v samostatném správním řízení před arbitrem, na které se subsidiárně vztahuje správní řád. Znamená to tedy, že naplnění znaků sankční skutkové podstaty musí být shledáno v řádném důkazním řízení a že instituce musí mít zaručena příslušná procesní práva. To, že arbitr v odůvodnění předchozího soukromoprávního rozhodnutí konstatuje porušení povinnosti, nezbavuje jej ještě v řízení o uložení pokuty povinnosti řádně zjistit, zda k porušení povinnosti, popsanému v odůvodnění soukromoprávního rozhodnutí, vskutku došlo. Odůvodnění nelze považovat za rozhodnutí příslušného orgánu o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu z roku 2004, neboť obsahem soukromoprávního rozhodnutí je uložení povinnosti zaplatit peněžitou částku – konstatace porušení určité povinnosti je toliko důvodem, pro který bylo určitým způsobem rozhodnuto. Jakkoli je existence takového odůvodnění, v němž se konstatuje porušení povinnosti podle zákona o platebním styku institucí, nutnou, byť ne dostatečnou, podmínkou uložení pokuty podle § 23 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi, není samo odůvodnění rozhodnutí ničím více než důkazem, jenž může být „přebit“ jinými důkazy, jež budou v řízení o uložení pokuty provedeny.

## VII.

[45] Městský soud v Praze proto neposoudil rozhodnou právní otázku správně, dospěl-li k závěru, že k postihu podle uvedeného ustanovení postačí, je-li v nálezu arbitra shledáno porušení jakékoli zákonné povinnosti institucí. Správným právním závěrem je, že pokutou podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, ve znění účinném do 31. 3. 2006, lze postihnout toliko porušení povinnosti institucí podle zákona o platebním styku.

[46] Vzhledem k výše uvedenému tak Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost stěžovatele byla důvodná.

## VIII.

[47] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Městský soud v Praze tedy bude dále postupovat v intencích výše vyjádřeného právního názoru Nejvyššího správního soudu.

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Městský soud v Praze pojedná v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. dubna 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu