



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci stěžovatele **Finančního arbitra České republiky**, se sídlem v Praze 1, Washingtonova 25, zastoupeného JUDr. Irenou Helmovou, advokátkou se sídlem v Praze 5, nám. Kinských 7, za účasti **Č. s.**, zastoupené JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem v Praze 1, Jungmannova 24, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, č. j. 5 Ca 161/2004 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Stěžovatel **je povinen uhradit** účastníku řízení, Č. s., se sídlem v Praze 4, Olbrachtova 1929/62, odměnu za zastupování advokátem ve výši 2400 Kč, k rukám JUDr. Pavla Dejla, LL.M., Ph.D., advokáta se sídlem v Praze 1, Jungmannova 24, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se Finanční arbitr České republiky (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým tento soud zrušil jím vydané rozhodnutí ze dne 25. 6. 2004, evidenční číslo 588/2004, registrační číslo 220041 (dále jen „napadené správní rozhodnutí“), pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí stěžovatele v prvním stupni ze dne 1. 6. 2004, evidenční číslo 463/2004, registrační číslo 220041 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), jímž byla

Č. s. (dále jen „instituce“ ve smyslu legislativní zkratky podle zákona č. 229/2002 Sb.), uložena pokuta 200 000 Kč za nesplnění povinnosti stanovené ustanovením § 12 odst. 6 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“).

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) posoudil věc tak, že výrok rozhodnutí o uložení pokuty shledal jako nedostatečně jednoznačný a odůvodněný jak co do vymezení skutkové podstaty správního deliktu, kterého se výše specifikovaná instituce měla dopustit, tak i co do výše uložené pokuty. Proto soud žalobou napadené i prvostupňové správní rozhodnutí zrušil bez jednání podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí a věc vrátil finančnímu arbitrovi k dalšímu řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje zákonné důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ze strany městského soudu, a také vadu řízení spočívající v tom, že v uvedeném sporu nebylo nařízeno jednání i přesto, že stěžovatel ve svém přípisu ze dne 30. 9. 2004 žádal, aby jednání nařízeno bylo, což Nejvyšší správní soud posoudil jako kasační námitku podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy námitku jiné vady řízení před soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. První námitkou, tj. tvrzeným nesprávným posouzením právní otázky ze strany soudu, stěžovatel polemizuje se závěry městského soudu, v nichž soud shledává, že jím vydaná rozhodnutí postrádají náležitosti uvedené v § 47 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), před novelou (stěžovatel zde má zřejmě na mysli před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, tj. před 1. 1. 2006). Stěžovatel je přesvědčen, že obě zrušená správní rozhodnutí náležitosti požadované shora citovaným ustanovením obsahují. Soud se vůbec nevypořádal s odkazem stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu týkající se procesního postupu při zahájení řízení, jehož nesprávnost mu byla vytýkána. Soud v odůvodnění rozsudku naprosto ignoroval ustanovení § 37 správního řádu a § 12 odst. 6 písm. b) zákona o finančním arbitrovi s tím, že se dle jeho názoru jedná o zcela zásadní výkladovou problematiku, která má vliv na skutečnost, zda instituce splnila či nesplnila svou povinnost a zda pokuta byla či nebyla uložena po právu. Soud se zabýval pouze formální stránkou vydaných rozhodnutí, ta jsou však v souladu s platnou právní úpravou.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a soud proto neměl věc rozhodnout bez jednání. Z uvedených důvodů proto navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Zároveň s poukazem na bezdůvodné přelévání finančních prostředků mezi institucí a stěžovatelem žádá přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Instituce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 23. 11. 2006 oponuje stěžovateli v jeho názoru, že soud nesprávně posoudil právní otázku, neboť stěžovatel ani neuvádí, se kterou právní úpravou má být výrok rozsudku v rozporu, ani blíže nespecifikuje, která právní otázka měla být soudem nesprávně posouzena. Z doplnění kasační stížnosti plyne, že na mysli má zřejmě nesprávné posouzení základních náležitostí správních rozhodnutí. K tomuto závěru však soud dospěl zcela v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů (zde instituce uvádí citaci a odkaz na rozhodnutí uveřejněná pod č. 27 a č. 47 ve Sbírce soudních rozhodnutí ve věcech správních a také na rozhodnutí publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 638/2005). Vzhledem k tomu, že jak napadené, tak i prvostupňové správní rozhodnutí, bylo objektivně zatíženo vadami, které způsobují nepřezkoumatelnost, když se v nich stěžovatel nedostatečně vypořádal

s námitkami instituce ve správním řízení před finančním arbitrem, je naopak nutno rozsudek považovat za zcela správný a podložený zcela správným posouzením relevantních právních otázek. Ohledně údajné vady řízení spočívající v nenařizení ústního jednání pak stěžovatel zjevně pominul existenci ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. [zde má instituce pravděpodobně na mysli písmeno a)], dle kterého platí, že ruší-li soud napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, jako tomu bylo v posuzovaném případě, činí tak bez jednání. Podle odst. 3 téhož ustanovení soud nařídí jednání, nejsou-li dány důvody pro jiný postup podle odstavců 1 a 2. Ani v tomto směru proto soud nijak nepochybil a nezavdal důvod k podání kasační stížnosti. Jestliže stěžovatel tvrdí, že se soud zabýval pouze formální stránkou napadeného rozhodnutí a nikoli výkladem ustanovení § 37 správního řádu a § 12 zákona o finančním arbitrovi, měl blíže specifikovat, který kasační důvod by mělo namítané pochybení soudu zakládat. Dojde-li totiž soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž by se musel dalšími námitkami věcně zabývat. Zde instituce odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované ve Sbírce NSS pod č. 617/2005. Závěrem uvádí, že zdůvodnění žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti „*bezdůvodným přeléváním finančních prostředků mezi žalobcem a žalovaným*“ považuje za poněkud absurdní. Dle § 107 s. ř. s., ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s., je přiznání odkladného účinku důvodné a možné pouze v situaci, kdy by právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nenahraditelnou újmu a odkladný účinek by se nepřiměřeným způsobem nedotkl práv třetích osob a nebyl v rozporu s veřejným zájmem. Odkladný účinek by proto měl být přiznáván pouze ve zcela výjimečných případech, jak to ostatně dovodila i judikatura. Stěžovatel proto musí konkretizovat, jaká závažná újma mu neprodleným výkonem rozhodnutí hrozí a z jakých konkrétních okolností takovou obavu vyvozuje (odkaz na rozhodnutí č. 248/1999 publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí ve věcech správních).

Vzhledem k výše uvedenému instituce navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal a samotnou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Nejvyšší správní soud se přednostně zabýval námitkou, v níž stěžovatel v kasační stížnosti polemizuje s názorem městského soudu, že napadené rozhodnutí stěžovatele je nedostatečně odůvodněné a v důsledku toho nepřezkoumatelné, neboť právě tato elementární vada byla důvodem ke zrušení předmětného rozhodnutí ze strany soudu. Z textu kasační stížnosti také vyplývá, že další podstatnou vadu řízení stěžovatel viděl v tom, že městský soud rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání, ačkoli s tím stěžovatel nesouhlasil a své stanovisko soudu sdělil. Tuto námitku Nejvyšší správní soud shledal lichou, neboť ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jednoznačně stanoví, že soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Podle odst. 3 téhož ustanovení soud napadené rozhodnutí zruší, popřípadě vysloví jeho nicotnost i tehdy, vyjdou-li vady uvedené v odstavcích 1 a 2 najevo až při jednání. Dospěl-li tedy městský soud k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné,

pak postupoval zcela v souladu se zákonem, zrušil-li předmětné rozhodnutí, aniž by nařizoval jednání, a to bez ohledu na to, zda nařízení jednání stěžovatel požadoval či nikoli.

Pokud jde o posouzení otázky, zda napadené rozhodnutí trpělo výše zmíněnou vadou vedoucí k soudem konstatované nepřezkoumatelnosti, zda z něj tedy bylo v dostatečné míře patrné, za jaký správní delikt byla ze strany finančního arbitra instituci udělena pokuta, a jak byla z jeho strany odůvodněna její výše, je třeba na tomto místě zdůraznit, že každé rozhodnutí správního orgánu musí mít náležitosti uvedené v zákoně, v posuzovaném případě náležitosti vymezené v ustanovení § 47 správního řádu. Podstatnou náležitostí rozhodnutí je podle odst. 2 tohoto ustanovení odůvodnění, ve kterém je správní orgán povinen uvést, jaké skutečnosti byly podkladem rozhodnutí a jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů. Pokud by rozhodnutí nespĺňovalo kritérium řádného odůvodnění, ze kterého by úvahy správního orgánu byly seznatelné, bylo by takové rozhodnutí nejen nezákonné, ale zároveň i protiústavní. V čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky je zakotvena ústavní maxima, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Tato ústavní zásada je imanentní součástí demokratického právního státu a znamená mimo jiné i to, že moderní veřejná moc musí být kontrolovatelná, případné pochybení určitého článku veřejné moci musí být zjistitelné a opravitelné. Je zřejmé, že nedostatečné odůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci možnost zjistit a napravit případnou chybu snižuje na minimum, ne-li přímo vylučuje. Proto nelze z požadavku dostatečně jasného a přesvědčivého odůvodnění v žádném případě slevit.

Tím spíše pak musí být kladen požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí v řízení, v němž je subjektu ze strany státu prostřednictvím správního orgánu ukládána sankce. Pro tzv. „*správní trestání*“ ve správním řízení proto platí stejné ústavní záruky, jaké platí pro ukládání trestu v řízení trestním. „*Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu*“ (cit. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, o který se opírá v odůvodnění svého rozsudku i městský soud).

S ohledem na to, co bylo zmíněno shora, se proto lze zcela ztotožnit se závěrem městského soudu, že výrok rozhodnutí správního orgánu musí být přesný a určitý a nemůže pouze obecně konstatovat porušení povinnosti, aniž by z něj bylo patrné, za jaké konkrétní jednání je odpovědný subjekt sankčně postižen. Pokud z tohoto pohledu napadené rozhodnutí neobstojí, je na místě, aby soud takové rozhodnutí zrušil. Skutečnost, že účelem zákona o finančním arbitrovi je bezpochyby rychlé a úsporné řízení, které je vedeno na ochranu spotřebitele a řídí se procesními pravidly *sui generis* s přiměřeným použitím správního řádu (ust. § 24 zákona o finančním arbitrovi), nemůže být hodnotově postavena nad výše naznačené ústavní záruky, a to i přesto, že s tvrzením stěžovatele, vyjádřeným v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí, že zákon o finančním arbitrovi je speciálním právním předpisem vzhledem ke správnímu řádu, a efektivní a rychlé vyřešení jím projednávaných sporů je v celospolečenském zájmu, je možno bezvýhradně souhlasit. Zároveň je třeba připustit i to, že zákonná úprava tohoto specifického řízení začleněného do českého právního řádu v důsledku jeho harmonizace s „*acquis communautaire*“, jež reflektovala směrnici Evropského parlamentu a Rady 97/5/ES o přeshraničních platbách a doporučení 98/257/ES, je v mnoha ohledech nedokonalá a neucelená. Průběh řízení je upraven pouze rámcově v nejpodstatnějších rysech, což příliš nepřispívá k právní jistotě účastníků řízení a samotného

arbitra to může přivést v některých případech do aplikačních problémů a v krajním případě i do „slepé uličky“ v jeho jistě legitimní snaze vyšetřit a rozhodnout spor a poskytnout tak spotřebiteli účinnou ochranu.

V daném případě však skutečně nelze přehlédnout, že stěžovatel v napadeném rozhodnutí jen velmi lakonicky konstatoval porušení ustanovení § 12 odst. 6 písm. b) zákona o finančním arbitrovi, které podle jeho názoru stanoví povinnost instituce předložit jím požadovanou dokumentaci, bez ohledu na to, zda takovou dokumentaci je instituce vůbec povinna vést, a nepřipouští o tom žádnou polemiku. Stěžovatel v předmětném rozhodnutí dovedl, že jím požadovanou dokumentaci musí instituce i obstat, pokud ji nemá k dispozici, aby mohla svou povinnost vůči stěžovateli splnit, a jakým způsobem tak učiní, již zůstává na ní. Na splnění této povinnosti stěžovatel kategoricky trvá, aniž by svůj závěr jakkoli blíže zdůvodnil. Vzhledem k tomu, že citované ustanovení ukládá instituci povinnost do 15 dnů „*vyhovět žádosti arbitra o poskytnutí vysvětlení a žádosti o předložení dokumentace vztahující se k předmětu sporu*“, je výše uvedený závěr výsledkem extenzivního výkladu zákona a takový výklad sice v obecné rovině nemůže být *a priori* bez dalšího vyloučen, avšak právě proto, že se jedná o výklad rozšiřující, bylo by nutno jej velmi důkladně a přesvědčivě argumentačně podložit, aby mohl obstát. V posuzované věci je klíčovou otázkou, zda je instituce povinna předložit stěžovateli originál dokumentu, který nemá ve své dispozici, a zda je možné, ospravedlnitelné a ze zákona vyplývající, aby byla nucena pod hrozbou sankce tento originál obstat a získat od třetího subjektu, byť by tento subjekt byl jejím obchodním partnerem a podílel se nějakým způsobem na přezkoumávané finanční transakci. Dle názoru tohoto soudu je v této souvislosti zcela zásadní zodpovědět také otázku, zda sama instituce vůbec má povinnost uchovávat požadovanou dokumentaci či nikoli a jaké důsledky z toho ve vazbě na ustanovení § 12 zákona o finančním arbitrovi vyplývají. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že instituce byla podle ujednání ve smlouvě uzavřené se svým obchodním partnerem oprávněna požadovat po něm pouze předložení požadovaného dokumentu – v tomto případě prodejního dokladu - ve fotokopii a v tomto ohledu součinnost stěžovateli poskytovala a pokusila se dokonce nad rámec tohoto ujednání získat i originál. Z ustanovení § 16 zákona č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech („zákon o platebním styku“), plyne, že Česká národní banka (dále jen „ČNB“) za účelem ochrany držitelů elektronických platebních prostředků vydává ve Věstníku ČNB Vzorové obchodní podmínky, které obsahují úpravu vzájemných práv a povinností vydavatelů a držitelů elektronických platebních prostředků při jejich vydávání a užívání. Vzorové obchodní podmínky umožňují vydavatelům elektronických platebních prostředků sjednat si případné odchylky, mají proto spíše doporučující charakter. Proto byla instituce oprávněna řídit se svými vlastními obchodními podmínkami (které však ve vztahu k ČNB podléhají informační povinnosti) a byla limitována svými smluvními závazky ve vztahu ke svým obchodním partnerům. Jak dalece přitom zasahuje veřejnoprávní povinnost součinnosti se stěžovatelem v jím vedeném řízení do těchto smluvních vztahů, bylo nepochybně otázkou, se kterou se měl stěžovatel vypořádat ještě před tím, než instituci uložil pokutu za nesplnění povinnosti podle ustanovení § 12 odst. 6 písm. b) zákona o finančním arbitrovi. Pouhé tvrzení, že smlouva s „*třetí osobou*“ nesmí a nemůže mít vliv na řízení vedené před finančním arbitrem, je z tohoto pohledu zcela nedostatečné.

Instituce také upozornila stěžovatele na možnost požadovat vydání tohoto originálu přímo od subjektu, který má listinu potřebnou k provedení důkazu (v tomto případě k prozkoumání písmostnalcem), a to na základě ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel se o získání dokumentu touto cestou sice pokusil, nicméně bez úspěchu. Připustil tím však naznačený způsob získání potřebného dokladu, a jakkoli byl tento postup v daném případě zjevně neefektivní, sám stěžovatel tak zpochybnil jednoznačnost svého závěru o tom, že originál předmětného dokumentu je povinna obstarat instituce. Stál-li stěžovatel přesto na svém tvrzení, bylo naprosto nezbytné, aby svůj závěr podepřel propracovaným odůvodněním včetně případné úvahy o využití či nevyužití postupu podle ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu, eventuálně ustanovení § 12 odst. 9 zákona o finančním arbitrovi. Povinnost instituce obstarat předmětný dokument, nemůže-li ho stěžovatel získat jinak, by proto musela být v každém případě v rozhodnutí postavena najisto.

Za této situace je zcela neudržitelný závěr stěžovatele o oprávněnosti pokuty 200 000 Kč, která byla instituci uložena za nesplnění povinnosti stanovené v § 12 zákona o finančním arbitrovi tak, jak to bylo stěžovatelem v napadeném rozhodnutí odůvodněno. Rozhodnutí je nutno považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů také v části týkající se výše uložené pokuty, neboť tento aspekt stěžovatel v napadeném rozhodnutí zcela pominul a v prvostupňovém rozhodnutí pouze konstatoval, že pokuta byla uložena v zákonném rozmezí (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1994, č. j. 6 A 24/93 - 13).

S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Ve vztahu k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že vzhledem k tomu, že ve věci samé bylo rozhodnuto bezprostředně po provedení veškerých procesních úkonů, již o tomto návrhu samostatně nerozhodoval.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., když stěžovateli, který ve věci neměl úspěch, právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo, a instituci, která byla v řízení úspěšná, ale své náklady blíže nevyčíslila, byla náhrada nákladů přiznána podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, za jeden úkon ve výši 2100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč, celkem tedy 2400 Kč. Tato částka bude uhrazena stěžovatelem instituci k rukám jejího zástupce JUDr. Pavla Dejla, advokáta se sídlem v Praze 1, Jungmannova 24, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. dubna 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu

