



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Komerční banka, a. s.**, se sídlem Na Příkopě 33, Praha 1, proti žalovanému: **Finanční arbitr České republiky**, se sídlem Washingtonova 25, Praha 1, zastoupen JUDr. Irenou Helmovou, advokátkou se sídlem nám. Kinských 7, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2008, č. j. 11 Ca 66/2007 – 41,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2008, č. j. 11 Ca 66/2007 – 41, bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 14. 3. 2007, reg. č. 55-2920051, kterým byly zamítnuty námitky Komerční banky, a. s. (dále jen „účastník řízení“) a potvrzeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 6. 2. 2007, reg. č. 55-2920051, kterým byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 28 011 Kč za porušení § 3 zákona č. 124/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o platebním styku“). V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že citované ustanovení neobsahuje žádnou právní povinnost, kterou by mohl účastník porušit. Jestliže má rozhodnutí o správní sankci obsahovat odkaz na skutkovou podstatu, za jejíž porušení je sankce ukládána, pak v tomto ohledu neobstojí odkaz na citované ustanovení, neboť jde o ustanovení, které definuje, co se rozumí platebním převodem a neobsahuje pravidlo chování, jehož porušení by mohlo být sankcionováno. V oblasti správního trestání má být zcela nepochybně a přesně uvedeno, za porušení kterých povinností je sankce ukládána, k čemuž v tomto případě nedošlo. Této skutečnosti si byl vědom i stěžovatel, neboť při ústním jednání uvedl, že zákon o platebním styku nemá zakotveny povinnosti a závazky. Ohledně lhůty pro vydání rozhodnutí o pokutě odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 – 96, a uvedl, že z ustanovení § 23 odst. 3 zákona č. 229/2002 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2006 (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“) vyplývá, že je zde stanovena lhůta, do kdy lze zahájit řízení o pokutě a do kdy lze pokutu uložit. Aby mohl být učiněn závěr o tom, že pro řízení o uložení pokuty podle ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi se nevztahují lhůty uvedené v ustanovení § 23 odst. 3 citovaného

zákonu, muselo by to být výslovně v zákoně uvedeno. Proto se na ukládání pokuty podle § 23 odst. 2 citovaného zákona vztahují i ustanovení o prekluzi práva uložit pokutu a zahájit řízení o ní obsažená v odst. 3 citovaného ustanovení tohoto zákona.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že ust. § 3 zákona o platebním styku neobsahuje pravidlo chování, jehož porušení by mohlo být sankcionováno ukládáním pokut. Nesouhlas vyjádřil také s interpretací svého vyjádření při ústním jednání, že si je vědom skutečnosti, že zákon o platebním styku nemá *expresis verbis* uvedena práva a povinnosti, nicméně se jedná o závazný právní předpis, kde povinnosti, zejména institucí, jsou jednoznačně dány a stanoveny a instituce jsou povinny se jím řídit. Pokud by byl způsob interpretace přijatý městským soudem připuštěn, pak by v podstatě ust. § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi nikdy nemohlo být naplněno, neboť by nikdy nemohlo dojít k porušení zákona o platebním styku. Ustanovení § 3 zákona o platebním styku stanoví kogentním způsobem, co se rozumí převodem finančních prostředků. Z jeho dikce jasně vyplývá, že k tomu, aby převod mohl být realizován, musí existovat příkaz oprávněného příkazce. Tato podmínka však splněna nebyla a účastník řízení pouze hledá důvody, jak se vyhnout placení pokuty. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na výklad k aplikaci zákona o platebním styku podaný v komentáři k obchodnímu zákoníku (nakladatelství C. H. Beck, 11. vydání, na str. 1373) ke smlouvě o běžném účtu. Z vysvětlení podaného v tomto komentáři vyplývá, že k porušení zákona o platebním styku dochází vždy, je-li porušena jiná právní norma, konkrétně obchodní zákoník. Stěžovatel také poukázal na ustanovení § 11 zákona o platebním styku, které hovoří o povinnostech instituce a např. v odst. 1 je stanoven důsledek porušení povinností stanovené instituci. Ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 – 96, neobsahuje stanovisko týkající se platnosti či neplatnosti ustanovení o platebním styku. Pouze dovozuje, že finanční arbitr uloží pokutu pouze za porušení ustanovení zákona o platebním styku. Proto navrhl, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že základními zásadami trestního práva, které podle jeho názoru lze aplikovat i na oblast správního trestání, jsou zásady *nullum crimen sine lege* (žádný zločin bez zákona) a *nulla poena sine lege* (žádný trest bez zákona). Význam těchto zásad spočívá v omezení moci justičních, resp. správních orgánů, nadaných pravomocí ukládat sankce. Postihovat určitý skutek jako trestný čin, resp. správní delikt, mohou jedině v případě, že jeho znaky jsou popsány v příslušném kodexu účinném v době spáchání skutku a mohou za tento skutek uložit pouze sankci, se kterou se na daný skutek v příslušné kodexu pamatuje. V tomto případě zákon o platebním styku nezná skutkovou podstatu správního deliktu zjednodušeně označeného jako „převod prostředků bez pokynu majitele účtu“. Výklad stěžovatele je proto v této souvislosti absurdní a v rozporu s ústavní kautelou obsaženou v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 17 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Účastník řízení dále upozornil na to, že Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v rozsudku ze dne 21. 1. 2003 *Veeber proti Estonsku*, č. stížnosti 45771/99 (dále jen „*Veeber proti Estonsku*“) konstatoval, že požadavkům čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod odpovídá jen takové vymezení trestnosti určitého skutku, na základě kterého může jednotlivec předem rozpoznat, za jaké jednání bude trestně odpovědný. Obdobně ESLP judikoval ve věcech *Cantoni proti Francii* či *Coëme a další proti Belgii*. Účastník řízení poukázal i na skutečnost, že dalším důvodem zrušení rozhodnutí stěžovatele bylo porušení ustanovení o prekluzivní lhůtě k uložení pokuty, které se podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 – 96, vztahují i na pokutu podle ust. § 23 odst. 2 zákona o platebním styku. Dále upozornil i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2007, č. j. 2 Afs 50/2007 – 94, kterým

byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatele založená na podobných argumentech. S ohledem na výše uvedené navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi uloží arbitr pokutu ve výši 10 % sporné částky, nejméně však 10 000 Kč, instituci, která podle pravomocného nálezu porušila povinnosti stanovené zvláštním předpisem.

Podle ustanovení § 3 zákona o platebním styku se převodem pro účely tohoto zákona rozumí operace prováděná na základě příkazu, který dal příkazce své převádějíci instituci za účelem převedení peněžních prostředků ve prospěch příjemce. Převod může být uskutečněn zejména odepsáním z účtu příkazce nebo složením hotovosti příkazcem a připsáním na účet příjemce nebo výplatou hotovosti příjemci a že příkazcem a příjemcem může být tatáž osoba. Za převod s výjimkou přeshraničního převodu se nepovažuje a) poštovní poukaz podle zvláštního právního předpisu, b) platba daně a poplatku podle zvláštního právního předpisu, c) platba pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti podle zvláštního právního předpisu a d) platba pojistného na všeobecné zdravotní pojištění podle zvláštního právního předpisu.

Úlohou finančního arbitra je chránit veřejný zájem a podnikat potřebné kroky k jeho ochraně, přičemž tímto veřejným zájmem je i ochrana ekonomických zájmů a právní sféry spotřebitelů. V právním státě jsou však prostředky, způsoby a meze použití pravomocí orgánů veřejné moci k ochraně veřejného zájmu vždy vymezeny zákonem. Efektivita skutečné garance a realizace spotřebitelských práv je dána mimo jiné také kvalitou a způsobem konstrukce právního rámce, jaký orgánům chránícím spotřebitele poskytne zákonodárce. V případech ochrany spotřebitelských práv totiž zároveň dochází ke střetu zájmu spotřebitelů se zájmy právníků a fyzických osob, které své produkty a služby spotřebitelům nabízejí, a je úlohou zákonodárce stanovit těmto subjektům odpovídající povinnosti a upravit sankční mechanismus uplatňovaný při porušení těchto povinností státními orgány a jinými orgány veřejné moci, mezi něž patří i finanční arbitr.

V ustanovení § 23 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi byl zakotven určitý sankční mechanismus, který měl umožnit finančnímu arbitrovi postihovat porušení povinností stanovených např. v ustanoveních §§ 7 až 11 zákona o platebním styku. Argumentace stěžovatele, že by v podstatě ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi nikdy nemohlo být naplněno, je jistě v části případů poškození spotřebitelských práv případná, ovšem není ji možno použít jako teleologický výkladový prostředek, pomocí něhož by ustanovení § 3 zákona o platebním styku bylo možno interpretovat v tom smyslu, že je jím stanovena právní povinnost. Ustanovení § 3 zákon o platebním styku totiž obsahuje legální definici pojmu „převod“ pro účely zákona o platebním styku. Legální definice pojmu „převod“ nesplňuje elementární požadavky na definování skutkové podstaty správního deliktu a ani žádnými ústavně konformními výkladovými metodami nelze dospět k závěru, že by citované ustanovení stanovilo pravidlo chování (něco konat či naopak zákaz určitého jednoznačně vymezeného jednání).

V oblasti správního trestání, o něž se v tomto případě jedná, se uplatňují základní právní principy, jimiž jsou také principy právní jistoty a ochrany legitimních očekávání, jejichž odrazem je zásada *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, zakotvená např. v čl. 7 odst. 1 Úmluvy

o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), který stanoví, že „nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.“ Citovaný článek se v souladu s ustálenou judikaturou ESLP vztahuje i na individuální správní akty, které zasahují do právního postavení osob (viz rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998 *Lauko proti Slovensku*, Sb. 1998-VI, č. 88). Jedním z elementárních předpokladů vydání takového individuálního správního aktu je kvalifikace určitého jednání jako protiprávního v právním řádu. Tento předpoklad v dané věci nebyl naplněn, neboť ustanovení § 3 zákona o platebním styku neobsahuje vymezení skutkové podstaty správního deliktu „neoprávněné odčerpání peněžních prostředků z účtu navrhovatele“, který z něj dovozuje stěžovatel. Také systematika zákona o platebním styku a užitá terminologie, kdy zákonodárce zakotvil povinnosti převádějících institucí konkrétním a srozumitelným způsobem (např. v ustanoveních § 7 - 11 citovaného zákona) nenasvědčuje tomu, že by v ustanovení obsahujícím legální definici pojmu „převod“ zamýšlel být latentním způsobem stanovit převádějící instituci právní povinnost. Ostatně pokud by tomu tak bylo, byl by takový postup protiústavní. Podle ustálené judikatury ESLP totiž základní předpoklady legitimního zakotvení právních povinností spočívají především v dostatečné určitosti, konkrétnosti a jednoznačnosti povinnosti stanovené adresátu (viz např. rozsudek ESLP ze dne 25. 5. 1993 *Kokkinakis proti Řecku*, série A, č. 2060 – A, rozsudek ze dne 21. 1. 2003 *Veeber proti Estonsku*, č. stížnosti 45771/99 a již citovaný rozsudek ve věci *Lauko proti Slovensku*). Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 10. 2007, č. j. 2 Afs 50/2007 – 94, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), uvedl, že „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.“ Interpretaci ustanovení § 3 zákona o platebním styku, bez konkretizace, o který odstavec se jedná, tak představuje nepřijatelnou restrikcí čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 Úmluvy. Je na zákonodárci, aby jasně formuloval právní povinnosti, v důsledku jejichž nesplnění dochází k zákonem předvídanému sankcionování. Veřejný zájem na ochraně spotřebitele nelze upřednostňovat před základními principy právního státu, a napadený rozsudek městského soudu není nezákonný.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel řízení úspěch neměl a účastník řízení, který měl ve věci úspěch, žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 15. ledna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu