



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **EX.CHANGE,k.s.**, se sídlem Palackého 715/15, Praha 1, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, proti rozhodnutí Bankovní rady České národní banky ze dne 7. 6. 2012, č. j. 2012/1710/110, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2015, č. j. 11 A 109/2012 – 50,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2015, č. j. 11 A 109/2012 – 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobkyně se dle rozhodnutí žalované ze dne 29. 2. 2012, č. j. 2012/1890/570, dopustila správních deliktů podle § 26 odst. 2 zákona č. 219/1995 Sb., devizového zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „devizový zákon“), za což jí žalovaná uložila pokutu ve výši 500 000 Kč a povinnost nahradit paušální náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Správních deliktů se žalobkyně měla dopustit tím, že:

- (i) *v rámci kontrolních směn provedených dne 29. 3. 2011 v provozovně na adrese Uhelný trh 424/3, 110 00 Praha 1, ve dnech 8. 11. 2011, 10. 11. 2011 a 12. 12. 2011 v provozovně na adrese Václavské náměstí 824/29, 110 00 Praha 1 a dne 13. 12. 2011 v provozovnách na adresách Staroměstské nám. 551/17, 110 00 Praha 1 a Uhelný trh 424/3, 110 00 Praha 1, nesdělila klientům před konečným uskutečněním nákupu cizí měny výši protibodnoty nakupované cizí měny;*
- (ii) *dne 29. 3. 2011 v provozovně na adrese Staroměstské nám. 551/17, 110 00 Praha 1 neuvedla na kurzovním lístku kurzy a ceny jednotlivých služeb spolu s doprovodným textem v jednotné velikosti;*
- (iii) *dne 29. 3. 2011 v provozovnách na adresách Staroměstské nám. 551/17, 110 00 Praha 1, Uhelný trh 424/3, 110 00 Praha 1 a Václavské náměstí 824/29, 110 00 Praha 1, nezveřejnila v českém a anglickém jazyce informaci o právu klienta na vydání dokladu o poskytnutí služby s údaji podle zákona o ochraně spotřebitele a o povinnosti devizového místa této žádosti klienta vyhovět;*

čímž porušila § 3e písm. e) devizového zákona dále provedený § 5 odst. 1, 3 a 5 vyhlášky České národní banky č. 376/2009 Sb., o směnářské činnosti (dále jen „vyhláška o směnářské činnosti“). Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala rozklad, který Bankovní rada žalované zamítla rozhodnutím citovaným v záhlaví tohoto rozsudku.

[2] Žalobkyně jej napadla u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Postupně se vypořádal se všemi námitkami žalobkyně, a přestože většině z nich nepřisvědčil, shledal, že žalovaná dostatečně nezjistila skutkový stav a napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné.

[3] V odůvodnění rozsudku se mimo jiné zabýval rozdíly mezi spojenými „odstoupení od obchodu“ a „odstoupení od smlouvy“, neboť dle žalobkyně je možné je zaměňovat a žalovaná je užívala nesprávně. Městský soud vysvětlil, proč tomu tak není, a popsal proces uzavření kupní smlouvy o nákupu či prodeji cizí měny. Následně však konstatoval, že veřejnoprávní úprava podmínek pro provádění směnářské činnosti není odvislá od působení norem soukromého práva a je třeba ji vykládat podle jejího účelu. Ustanovení § 5 odst. 5 vyhlášky o směnářské činnosti sleduje ochranu klienta, a to požadavkem, aby byl při nákupu nebo prodeji valut bezpečně informován o přesné výši nabývané protihodnoty. Proto dle městského soudu není zásadní, zda je v okamžiku sdělení informace o protihodnotě kupní smlouva již uzavřena. Žalobkyně měla povinnost informovat klienta před konečným uskutečněním nákupu nebo prodeje cizí nebo české měny, tedy nejpozději bezprostředně před ukončením nákupu v technickém smyslu – okamžikem, kdy je klientem nakupovaný obnos peněz připraven ve směnářské propusti. Městský soud uzavřel, že žalovaná sice do značné míry spojuje informační povinnost devizového místa se subjektivními právy smluvních stran vyplývajícími z norem soukromého práva, v projednávané věci se však nejednalo o vadu, která by mohla ovlivnit výsledek správního řízení.

[4] Dále posuzoval dostatečnost zjištěného skutkového stavu. Žalobkyně konkrétně rozporovala závěr žalované o době instalace displejů k zobrazování výše protihodnoty; tvrdila, že byly instalovány již při kontrolních směnách dne 8. 11. 2011 a 10. 11. 2011. K vypořádání tohoto bodu městský soud nejprve posuzoval, zda správní spis obsahuje podklady, z nichž vyplývají skutková zjištění žalované a které současně splňují zákonné požadavky. Dospěl k závěru, že nikoli, neboť žalovaná neměla čerpat z úředního záznamu; zjištění z kontrolních směn měla být zachycena ve formě protokolu podle § 15 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“). Žalovaná měla žalobkyni seznámit s jeho obsahem, předat jí stejnopis, žalobkyně měla mít možnost podat námitky. Úřední záznam, na jehož základě žalovaná rozhodovala, tyto kvality nesplňoval. Dle názoru městského soudu k ochraně práv žalobkyně nedostačuje, seznámí-li se s obsahem úředního záznamu cestou nahlížení do spisu. Žalovaná tímto postupem zatížila řízení vážnou procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí.

[5] Městský soud pokračoval, že zjištěním kontrolních pracovníků žalované neodpovídá ani výrok rozhodnutí v bodě (i), citovaný v bodě [1] tohoto rozsudku. V odůvodnění tohoto rozhodnutí totiž žalovaná konstatovala, že při kontrolních směnách provedených dne 12. 12. 2011 a 13. 12. 2011 byla výše protihodnoty zobrazena na displeji umístěném za přepážkou, přitom žalobkyni vytýká absenci tohoto postupu (informování o výši protihodnoty) a kvalifikuje ji jako správní delikt. Z rozhodnutí tedy nelze učinit jednoznačný závěr o tom, zda způsob informování formou zobrazení protihodnoty na displeji je hodnocen jako zákonný a proč. Tento rozpor způsobuje nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí.

[6] Proti rozsudku městského soudu nyní žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

pokračování

## II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatelka výslovně podřadila důvod kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tvrdila tedy nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení.

[8] V první řadě odporovala názoru městského soudu, že měla o kontrolních zjištěních pořídit protokol splňující náležitosti zákona o státní kontrole. Vysvětlila, že ke zjištění skutkového stavu došlo dvěma způsoby, a to na základě státní kontroly z dubna 2011 a následných kontrolních směn z konce roku 2011, které byly provedeny v průběhu správního řízení a o kterých byl pořízen úřední záznam. Těmito kontrolními směnami chtěla stěžovatelka prověřit, zda u žalobkyně došlo k avizované nápravě.

[9] Vysvětlila, že má možnost provádět kontroly (kontrolní nákupy) i jiným způsobem, než dle zákona o státní kontrole, konkrétně odkázala na zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČNB“), který v § 44 odst. 2 předpokládá získávání informací potřebných pro výkon dohledu a kontrolu dodržování zákonů, přímo použitelných předpisů Evropské unie, příslušných sektorových zákonů, vyhlášek a opatření vydaných Českou národní bankou. Uvedla, že volba mezi různými postupy je na jejím správním uvážení s tím, že kritériem je zejména povinnost šetřit práva a právem chráněné zájmy dozorovaných subjektů. Na podporu svých závěrů odkázala na blíže nespecifikovanou odbornou literaturu vztahující se k zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

[10] Shrnula, že byla oprávněna provádět kontrolní směny na základě zvláštního zákona; kompetenci zakládá zákon o ČNB, procesním předpisem je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Zdůraznila, že o kontrolních směnách pořídila úřední záznamy, které se staly součástí spisového materiálu. Žalobkyně proto nebyla zkrácena na svých právech, neboť se s úředními záznamy mohla seznámit a vyjádřit se k nim; dle stěžovatelky je nepodstatné, zda tak mohla učinit formou námitek proti protokolu nebo vyjádření ve správním řízení.

[11] Na druhém místě rozporovala, že by napadené rozhodnutí i rozhodnutí, proti kterému směřoval rozklad, byla nepřezkoumatelná. Zdůraznila, že již v rozhodnutí ze dne 29. 2. 2012 vysvětlila, že v rámci kontrolních směn provedených dne 12. 12. 2011 a 13. 12. 2011 sice protihodnota byla sdělena, ale až v době, kdy žalobkyně nebyla ochotna připustit, aby zákazník (kontrolní pracovník stěžovatelky) odstoupil, respektive upustil od transakce. Samotná instalace displejů nemá vliv na výrok správních rozhodnutí. Podstatné je, že ke sdělení výše protihodnoty došlo až při vložení peněz do směnářenské propusti (stěžovatelka konkrétně odkázala na protokol o nahlížení do správního spisu ze dne 28. 12. 2011, kde sama žalobkyně uvedla, že výše protihodnoty se na displeji zobrazuje právě v tento okamžik), klient tedy neměl možnost zvážit, zda v transakci pokračovat, nebo od ní upustit.

[12] Poté se zabývala výkladem § 5 odst. 5 vyhlášky o směnářenské činnosti. Uvedla, že zásadně nesouhlasí se závěrem městského soudu, dle kterého klient musí být o výši protihodnoty informován nejpozději bezprostředně před okamžikem, kdy je nakupovaný obnos peněz připraven ve směnářenské propusti k odběru. Zdůraznila, že aby klient mohl vyhodnotit podmínky nákupu, musí k tomu mít dostatečný časový prostor; takovou možnost v projednávané věci neměl. Odkázala také na svou rozhodovací praxi, respektive na odůvodnění vyhlášky o směnářenské činnosti zveřejněné na internetových stránkách a na současnou právní úpravu, do které byla na základě rozhodovací praxe stěžovatelky výslovně zakotvena podmínka, aby provozovatel sdělil zájemci předsmluvní podmínky s *dostatečným předstihem* (viz § 13 zákona č. 277/2013 Sb., o směnářské činnosti). Tento časový údaj vyjadřuje právě dobu,

kteřou má zájemce k tomu, aby vyhodnotil výhodnost směnárenského obchodu a uzavřel či neuzavřel smlouvu. Stěžovatelka shrnula, že žalobkyně sice v průběhu kontrolních směn sdělila výši protihodnoty, ale stalo se tak současně s vložením peněz do směnárenské propusti s tím, že fakticky jednostranně ukončila obchod. Klient tedy obdržel informaci současně, nikoli před ukončením směny, a proto neměl žádný časový prostor pro své rozhodnutí.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatelku jedná zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

#### III. a) Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalované

[16] Na prvním místě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatelky, kterou zpochybnila závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Městský soud jej dovodil z důvodu, že stěžovatelka na jednu stranu žalobkyni vytkla pochybení spočívající v nesdělení protihodnoty, na druhou stranu v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí výslovně konstatovala, že výše protihodnoty nakupované měny byla při kontrolních směnách dne 12. 12. 2011 a 13. 12. 2011 zobrazena na displeji.

[17] Nejvyšší správní soud v prvostupňovém rozhodnutí ověřil, že stěžovatelka se uvedenou problematikou zabývala v bodě 36., jak uvedla v kasační stížnosti. Na tomto místě ve vztahu k instalaci displejů výslovně konstatovala, že: „*informace o výši protihodnoty v rámci kontrolních směn ve dnech 12. 12. 2011 a 13. 12. 2011 sice sdělena byla, ale ve chvíli, kdy již klienti nemohli od směnárenské transakce odstoupit.*“ Z toho je zřejmé, že rozhodnutí není rozporné a tedy ani nepřezkoumatelné. Stěžovatelka sice konstatovala zobrazení protihodnoty na displeji, ale vysvětlila, že ani to nebylo včasné, proto žalobkyně svou informační povinnost specifikovanou v § 5 odst. 5 vyhlášky o směnárenské činnosti nesplnila. Tento názor vyplývá i z napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka uvedla, že kladně hodnotí zlepšení způsobu informování zákazníků pomocí displejů, nicméně to nic nemění na tom, že klienty o výši protihodnoty neinformovala včas [srovnej zejména vypořádání námitek č. 1), 4) a 5)]. Ani toto rozhodnutí proto vytykanou vadou netrpí.

#### III. b) Povinnost devizového místa informovat o výši protihodnoty

[18] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval obsahem povinnosti žalobkyně (devizového místa) informovat klienty o výši protihodnoty. Na zákonné úrovni je zakotvena v § 3e písm. e) devizového zákona, dle kterého je devizové místo povinno *informovat klienty zřetelně a jednoznačně o podmínkách nákupu a prodeje cizí měny, používaných nákupních a prodejních kurzech a cenách poskytovaných služeb; bližší podmínky pro informování klientů stanoví prováděcí právní předpis.* Tímto prováděcím předpisem je vyhláška o směnárenské činnosti, která v § 5 odst. 5 specifikuje, že devizové místo *sdělí klientovi vhodným způsobem před konečným uskutečněním nákupu nebo prodeje cizí nebo české měny*

pokračování

*ty informace, které se týkají výše protihodnoty nakupované nebo prodávané měny. V projednávané věci je stěžejní výklad spojení před konečným uskutečněním nákupu nebo prodeje.*

[19] Městský soud vycházel z toho, že pro posouzení této otázky není podstatný obsah soukromoprávních norem, neboť veřejnoprávní úprava od nich není odvislá. Jinými slovy zastává názor, že informační povinnost stěžovatelky nemůže být závislá na jejích soukromoprávních vztazích s klienty, s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Stejně tak souhlasí s tím, že výklad normy upravující informační povinnost devizového místa je třeba provádět s ohledem na její smysl. Tímto výkladem však dospěl k odlišnému závěru.

[20] Účelem uvedené úpravy nepochybně je, aby klient při nákupu či prodeji cizí měny vycházel z dostatečných informací, neboť pouze tak může posoudit, zda mu podmínky, které fakticky určuje devizové místo, vyhovují a souhlasí s nimi. Zcela zásadní, mnohdy určující podmínkou je výše protihodnoty, kterou za své směňované peníze obdrží. Proto vyhláška o směnárenské činnosti výslovně zakotvuje povinnost sdělit informace týkající se výše protihodnoty a nepostačuje, pokud má klient možnost z kurzovního lístku zjistit kurz pro nákup nebo prodej cizí měny a případně si konkrétní výši protihodnoty vypočítat. Devizové místo mu musí zřetelným, jednoznačným a vhodným způsobem sdělit konkrétní výši protihodnoty, kterou za své peníze obdrží. Klient tak může včas ověřit, zda nabízená protihodnota odpovídá informacím na kurzovním lístku, a zvážit, zda cizí měnu za těchto podmínek koupí, respektive prodá. Právní úprava tímto způsobem vyrovnává fakticky slabší postavení klienta, který oproti devizovému místu nedisponuje odbornými znalostmi a mnohdy se nachází v nekomfortní situaci, protože jeho rozhodování je časově omezené, v některých případech nehovoří jazykem, kterým by se s devizovým místem plyně dorozuměl, apod.

[21] Aby ochrana, kterou klientovi poskytují právní předpisy, byla smysluplná a účinná, je nutné sdělit informaci o výši protihodnoty tehdy, kdy ji klient může vzít v potaz, tedy v průběhu jeho rozhodování. Ustanovení § 5 odst. 5 vyhlášky o směnárenské činnosti je proto třeba vykládat tak, že spojením *konečné uskutečnění nákupu nebo prodeje* se rozumí fáze nákupu či prodeje, při které dochází k fyzické směně peněz. Je třeba zdůraznit, že se jedná o celou finální fázi spojenou s předáním měny mezi devizovým místem a klientem, tedy jak s předáním směňovaných peněz ze strany klienta a jejich převzetím devizovým místem, tak předáním protihodnoty ze strany devizového místa a převzetím klientem. Devizové místo má povinnost sdělit klientovi výši protihodnoty nejpozději před tím, než od něj přijme směňované peníze, protože pouze tehdy mohou poskytnuté informace reálně ovlivnit jeho rozhodování.

[22] V projednávané věci probíhaly kontrolní směny tak, že pracovníci žalované předložili bankovky, které požadovali směniti, ihned po přistoupení k okénku. Je zřejmé, že tuto skutečnost není devizové místo schopno ovlivnit, nicméně aby žalobkyně dostala shora uvedeným požadavkům, měla klientovi sdělit výši protihodnoty před tím, než od něj směňované peníze přijala, respektive převzala; s ohledem na skutkové okolnosti dané věci tedy nikoli nutně před okamžikem, kdy jí klient sám směňované peníze předal, ale bezprostředně poté.

### III. c) *Otázka dostatečnosti zjištěného skutkového stavu*

[23] Konečně Nejvyšší správní soud přistoupil k námitce stěžovatelky, kterou zpochybňovala závěr městského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu (konkrétně zdůvodňovala, proč o kontrolních směnách nemusela pořizovat protokol podle zákona o státní kontrole).

[24] Je třeba zdůraznit, že městský soud byl při posouzení skutkového stavu veden odlišným výkladem informační povinnosti devizového místa. Nezkoumal, zda správní spis obsahuje

dostatečné podklady pro závěr o tom, že žalobkyně nesdělila výši protihodnoty nejpozději před přijetím směňovaných peněz. Vzhledem k tomu je nutné otázku dostatečnosti zjištěného skutkového stavu posoudit znovu. Nejvyšší správní soud tak však nemůže učinit, neboť by tím nahrazoval činnost městského soudu a účastníky řízení by zkrátil na jejich procesních právech.

[25] V napadeném rozsudku bylo posouzení městského soudu ukončeno konstatováním, že skutková zjištění, týkající se kontrolních směn provedených 8. 11. 2011 a 10. 11. 2011, nebyla zachycena v zákonné formě. Touto otázkou se soud zabýval na základě námítky žalobkyně, týkající se doby instalace displejů v provozovnách. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že žalobkyně v žalobě neuvedla žádný konkrétní důsledek, který okolnost instalace displejů měla v projednávané věci mít, pouze konstatovala, že skutková zjištění jsou *opravdu velmi problematická a svědčí o účelovém a neobjektivním průběhu těchto kontrol*. Dále poznamenala, že na displeji se protihodnota zobrazuje na začátku, nikoli na konci transakce, ale nevysvětlila, který okamžik to dle jejího názoru je. Ze žalobního bodu je tedy toliko zřejmé, že zpochybňovala profesionalitu kontrolních pracovníků stěžovatelky, ani náznakem však nezpochybnila formu, ve které byla zachycena kontrolní zjištění.

[26] V dalším řízení bude městský soud posuzovat námítky žalobkyně optikou výkladu informační povinnosti uvedeného shora. Ověří, zda správní spis obsahuje dostatečné podklady pro závěr, že žalobkyně nesdělila informaci o výši protihodnoty včas, a při zodpovězení této otázky bude posuzovat obsah podkladů správního spisu. Při posouzení námítky žalobkyně ohledně doby instalace displejů také zváží, zda byla tato okolnost pro posouzení odpovědnosti žalobkyně za přestupek relevantní, nebo nikoli, jak tvrdí stěžovatelka. Vzhledem k dispoziční zásadě, kterou je ovládáno řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), se nebude zabývat formou podkladů obsažených ve správním spise.

[27] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud nemohl otázkou dostatečnosti zjištěného skutkového stavu věcně zabývat. Stěžovatelčinu námítku shledal důvodnou, nemohl však posuzovat její argumentaci shrnutou v bodech [8] až [10] tohoto rozsudku.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[28] Ze všech shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. srpna 2015

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu