



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Č., a. s.**, proti žalovanému: **Finanční arbitr České republiky**, se sídlem Washingtonova 25, Praha 1, zastoupený JUDr. Irenou Helmovou, advokátkou se sídlem Holečkova 19, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2006, č. j. 10 Ca 63/2005 - 55,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Včas podanou kasační stížností brojil žalovaný (dále též „stěžovatel“) proti shora uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 24. 1. 2005, evidenční číslo 78/2005, registrační číslo 220051. Tímto rozhodnutím byly zamítnuty námitky žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 6. 1. 2005, evidenční číslo 13/2005, registrační číslo 220051, o uložení pokuty ve výši 10 000 Kč.

[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. Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem městského soudu, že pokud finanční arbitr při rozhodování sporu mezi klientem a institucí [„institucí“ se pro účely zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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] nedospěl k závěru, že došlo k porušení zákona č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředků a platebních systémech (zákon o platebním styku), nemohl uložit instituci za porušení jiného právního předpisu než zákona o platebním styku pokutu. Soud podle stěžovatele směřuje vymezení pravomoci stěžovatele k rozhodování sporů mezi navrhovatelem a institucí (§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi) a vymezení pravomoci stěžovatele ukládat pokuty podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi. Obojí pak vykládá nepatřičným způsobem, a to na základě poznámky pod čarou v zákoně o finančním arbitrovi a § 12 a § 21 zákona o platebním styku.

[3] Podle stěžovatele vyznívá zcela absurdně závěr, hovoří - li městský soud o pravomoci k rozhodování sporů mezi institucí a navrhovatelem, neboť okruh sporů, k jejichž rozhodování je stěžovatel příslušný, je v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi určen věcným vymezením okruhu právních vztahů (spory mezi převádějícími institucemi a jejich klienty při provádění převodů peněžních prostředků podle zvláštního právního předpisu a spory mezi vydavatelem elektronických platebních prostředků, a držiteli elektronických platebních prostředků při vydávání a užívání elektronických platebních prostředků). Poznámka pod čarou v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi upřesňuje podle stěžovatele pojmy „převod peněžních prostředků“ a „elektronické platební prostředky“ pomocí odkazu na zákon o platebním styku, který tyto pojmy definuje. Jedná se tedy o veškeré spory mezi uvedenými subjekty při provádění převodů peněžních prostředků, resp. při vydávání a užívání elektronických platebních prostředků. Podle stěžovatele není tedy limitující pro vymezení okruhu sporů spadajících do působnosti stěžovatele to, zda příčinou vzniklého sporu je porušení zákona o platebním styku, ale to, zda spor mezi klientem a převádějící institucí, resp. vydavatelem elektronických platebních prostředků vznikl v souvislosti s převodem peněžních prostředků, resp. při vydávání a užívání elektronických platebních prostředků. Finanční arbitr je povinen zkoumat, zda došlo či nedošlo k porušení jakýchkoli právních předpisů, které se vztahují k danému sporu. Stěžovatel k tomu dodává, že je pravidlem, že veškeré orgány rozhodující spory mezi soukromoprávními subjekty rozhodují v souladu s celým právním řádem, a nikoli izolovaně podle jednoho právního předpisu. Tomu podle stěžovatele korespondují i zmiňovaná ustanovení § 12 a § 21 zákona o platebním styku, která hovoří o sporech, které vzniknou při provádění převodů peněžních prostředků podle části třetí zákona, resp. při vydávání a užívání elektronických platebních prostředků. Okruh sporů, jejichž řešení ve zvláštním režimu zákon o platebním styku předjímá, není tedy podle stěžovatele vymezen tím, že by muselo dojít ke sporu porušením tohoto zákona. Hodný přehodnocení je podle stěžovatele i názor soudu opíraný o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001 – 46, spočívající v tom, že při vymezení pravomocí rozhodovacího orgánu je vždy nutné volit výklad restriktivní. Stěžovatel uvádí, že s přihlédnutím k cíli zavedení účinných mechanismů mimosoudního řešení spotřebitelských sporů, zejména pak na evropské komunitární úrovni (např. doporučení Komise 98/257/ES z 30. 3. 1998), má za to, že eventuální ne zcela jasné vymezení pravomocí rozhodovacího orgánu by nemělo být vykládáno na újmu spotřebitele. Městský soud tedy podle stěžovatele interpretoval § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitru způsobem přepjatě formalistickým a nerespektujícím text zákona ani jeho účel. Z tohoto výkladu pak odvozuje i interpretaci § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, když - dle názoru soudu - toto ustanovení svým obsahem navazuje na § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi.

[4] Stěžovatel konečně namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, který právní předpis se rozumí zvláštním právním předpisem podle smyslu § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi a za jakých podmínek stěžovatel ukládá pokuty podle

zmíněného ustanovení. Podle stěžovatele zákonné zakotvení pokut pouze za porušení zákona o platebním styku by nebylo smysluplné s ohledem na skutečnost, že zákon o platebním styku představuje pouze menší část právní úpravy oblasti, která patří do rozhodovací pravomoci stěžovatele. Z hlediska jazykového výkladu daného ustanovení pak stěžovatel uvádí, že je možné předpokládat, že kdyby měla být pravomoc ukládat pokuty zúžena pouze na zákon o platebním styku (kdyby měl být zvláštním právním předpisem ve smyslu § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi pouze zákon o platebním styku), zvolil by zákonodárce jiný legislativně technický postup a nepoužil by obecnou formulaci „zvláštní právní předpis“. Stěžovatel upozorňuje, že pokud okruh právních předpisů, za jejichž porušení má být ukládána pokuta podle § 23 odst. 12 zákona o finančním arbitrovi, odráží (jak tvrdí městský soud) okruh právních předpisů aplikovaných finančním arbitrem v jeho rozhodovací činnosti vymezené v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, pak je arbitr v souladu s výše uvedeným oprávněn ukládat pokuty podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi za porušení jakéhokoli právního předpisu, jestliže je takové porušení povinnosti konstatováno v nálezu. Měl - li by být zvláštním právním předpisem podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi pouze zákon o platebním styku, docházelo by k dublování pokut, jež jsou ukládány Českou národní bankou na základě § 22 zákona o platebním styku. Ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi však sleduje podle stěžovatele jiný účel, a to penalizovat instituci, jestliže v souvislosti se sporem projednávaným stěžovatelem porušila ustanovení právních předpisů, a to i jiných předpisů než zákona o platebním styku. Navíc vzhledem k charakteru úpravy obsažené v zákoně o platebním styku nelze ve sporech projednávaných stěžovatelem zpravidla shledat přímé porušení ustanovení zákona o platebním styku. Závěrem stěžovatel konstatuje, že ukládání pokut podle smyslu § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi ve smyslu výkladu podaného výše je v souladu s textem i s cílem evropských komunitárních předpisů regulujících vztahy spadající do rozhodovací pravomoci stěžovatele, neboť přispívá k dodržování předpisů institucemi a tím k ochraně spotřebitele (navrhovatele).

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

II.

[6] Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že finanční arbitr je podle § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi příslušný pouze k rozhodování sporů mezi subjekty při provádění převodů, resp. při vydávání a užívání elektronických platebních prostředků podle zákona o platebním styku a nikoliv ke sporům souvisejícím s jinými zákony než zákon o platebním styku. Zákonodárce vymezil kompetence finančního arbitra taxativně pouze pro spory podle zákona o platebním styku, což podtrhuje i skutečnost, že spor k rozhodnutí finančnímu arbitrovi může předložit jen klient banky, nikoliv sama banka. Toto nerovné postavení stran nemůže platit pro jakýkoliv okruh sporů. Zákon o platebním styku přímo určuje v § 12 a § 21 pro rozhodování sporů vzniklých podle tohoto zákona kromě soudů i finančního arbitra. Žádný jiný právní předpis možnost rozhodnutí sporu finančním arbitrem neupravuje. Pokud by byl přijat názor stěžovatele, znamenalo by to zásadní průlom do kompetence státních orgánů, soudů i do soukromoprávních vztahů, protože finanční arbitr by mohl rozhodovat nejenom všechny spory bez ohledu na kompetence jiných orgánů a soudů, ale uložit rovněž pokutu i v případech, kdy její uložení spadá do výlučné kompetence jiných státních orgánů nebo v případech, kdy porušení právních předpisů nemá za následek uložení pokuty, ale účastníku smluvního vztahu vzniká nárok na náhradu škody, na úhradu smluvní pokuty a podobně. Přitom platí, že pokud by spor byl předložen k rozhodnutí soudu, k uložení pokuty instituci by nedošlo, protože soudy tuto kompetenci nemají.

[7] Vzhledem k tomu, že v rámci rozhodování sporů finančním arbitrem není postavení stran rovné a je zvýhodněn klient jako spotřebitel, je logické, že toto postavení je mu dáno pro omezený, taxativně vymezený okruh sporů podle zákona o platebním styku. Při širším okruhu sporů by nerovnost stran byla nepochybně v rozporu s Listinou základních práv a svobod a Ústavou ČR.

[8] Žalobce nesdílí názor stěžovatele, že finanční arbitr je povinen rozhodovat v souladu s celým právním řádem a že je oprávněn ukládat pokuty podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi za porušení jakéhokoliv právního předpisu, pokud to konstatuje v nálezu. Zákon o platebním styku sice neobsahuje podrobnou úpravu některých institutů, to však neznamená, že finanční arbitr je oprávněn si extenzivním výkladem zákona rozšiřovat příslušnost k rozhodování sporů a zejména k ukládání pokut. Přitom zákon o platebním styku výslovně předpokládá náhradu škody v souvislosti s porušením zákona o platebním styku, rovněž vrácení bezdůvodného obohacení či výpočet úroků z prodlení. Zavádějící je i odkaz stěžovatele na duplicitu pokut vzhledem k pravomoci České národní banky, neboť její pravomoc je omezena pouze na pokuty za neplnění povinností podle části třetí zákona o platebním styku.

[9] Vzhledem k výše uvedeným důvodům žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného zamítl.

III.

[10] 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, neboť nesprávně usoudil, že podle uvedeného ustanovení lze postihnout toliko porušení podle zákona o platebním styku; podle stěžovatele je správným výkladem uvedeného ustanovení, že k postihu postačí, je-li v nálezu arbitra shledáno porušení jakékoli zákonné povinnosti institucí.

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

IV.

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

[13] Dne 30. 9. 2004 vydal finanční arbitr nálezní číslo 1003/2004, registrační číslo 68/2004, v němž rozhodl, že Č. je povinna vrátit navrhovateli odčerpané peněžní prostředky ve výši 26.464,- Kč s 2,5% úrokem z prodlení. V odůvodnění finanční arbitr uvedl, že instituce je odpovědná za část škody, která navrhovateli Z. K. vznikla. Finanční arbitr dospěl k závěru, že instituce má špatně nastavený kontrolní mechanismus, zvláště pak s ohledem na ustanovení § 710 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník; v rozporu s tímto ustanovením umožnila instituce nakládat s finančními prostředky navrhovatele neoprávněnému držiteli platební karty. Dále arbitr odkázal na to, že instituce porušila Podmínky pro Maxkarty, ve kterých je zakotveno, že platební karta nesmí být použita k transakcím, které by byly v rozporu se zákonem platným v místě provedení transakce. Zde

arbitr poukázal na ustanovení § 2 zákona č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů, přičemž při dodržení § 2 tohoto zákona, tedy při dodržení povinnosti identifikace účastníka obchodu by byla zajištěna totožnost předkladatele platební karty.

[14] Poté, co řízení ve věci navrhovatele Z. K. (registrační číslo 68/2004) bylo pravomocně skončeno, vydal arbitr vůči žalobci následné rozhodnutí ze dne 6. 1. 2005, evidenční číslo 13/2005, registrační číslo 220051, kterým žalobci uložil pokutu ve výši 10 000 Kč podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, podle pravomocného nálezu evidenční číslo 1003/2004, registrační číslo 68/2004 ze dne 30. 9. 2004.

[15] O námitkách proti rozhodnutí o udělení pokuty rozhodl arbitr dne 24. 1. 2005, evidenční číslo 78/2005, registrační číslo 220051, tak, že se námitky instituce zamítají a rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 10 000 Kč se potvrzuje. V odůvodnění ve vztahu k právní otázce řešené v řízení o kasační stížnosti uvedl, že pro rozšíření právního vědomí instituce uvádí, že poznámka pod čarou není součástí normativního textu právního předpisu a takto je nutno s ní nakládat. Finanční arbitr je povinen posuzovat jemu zaslané návrhy v souladu s celým právním řádem České republiky.

[16] Proti druhoinstančnímu rozhodnutí arbitra ve věci uložení pokuty podala instituce žalobu, jejímž meritem byla výtka, že instituce neporušila 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 jediné důvodem uložení pokuty. Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku závěrem uvedl, že do působnosti finančního arbitra náleží rozhodování sporů podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, přičemž, je - li v textu tohoto ustanovení užito „podle zvláštního právního předpisu“, pak za zvláštní právní předpis je třeba považovat zákona o platebním styku. Tento výklad se rovněž týká ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, který svým obsahem navazuje na ustanovení § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Z uvedeného vyplývá, že pokud finanční arbitr při rozhodování sporu nedospěl k závěru, že došlo k porušení ustanovení zákona o platebním styku, nemohl návrhu navrhovatele vyhovět, potažmo uložit instituci za porušení jiného právního předpisu než za porušení zákona o platebním styku pokutu. Neboť v daném případě finanční arbitr dospěl k závěru, že došlo k porušení obchodního zákoníku, tj. k porušení ustanovení § 710 odst. 2 obchodního zákoníku, avšak v rozhodnutí o uložení sankce absentuje zjištění a zdůvodnění porušení konkrétního ustanovení zákona o platebním styku, je rozhodnutí finančního arbitra nezákonným.

V.

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

[18] 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. Výkladem tohoto ustanovení se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 19. 4. 2007, sp. zn. 2 Afs 176/2006 a dospěl přitom k závěru, že pokutou podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi lze postihnout toliko porušení povinnosti převádějící instituce nebo vydavatele elektronických platebních prostředků podle zákona o platebním styku.

[19] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že 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>).

[20] 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, které 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).

[21] 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.

[22] 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 rozparem 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).

[23] 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*.

[24] 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.

[25] 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.

[26] 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.

[27] 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 nepřijatelným důsledkům (srov. nálezy 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. 2 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).

[28] 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 navrhovateli, nejméně však 10 000 Kč. Zaplacení 10 000 Kč uloží i v případech, kdy předmětem sporu není peněžitá 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 peněžitá 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, nezabývá 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.

[29] 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.

[30] „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.

[31] 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.).

[32] 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.

[33] 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 právnícké obci ve všeobecnou známost (viz např. nálezy 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 kvazisankční 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), musí tím spíše platit pro ukládání plnohodnotných veřejnoprávních sankcí.

[34] 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 žalobce a Z. K. zmíněný § 710 obchodního zákoníku) i veřejného. 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 neobvykle 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.

[35] 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.

[36] 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. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že se stěžovatelem lze souhlasit, že finanční arbitr je oprávněn vyhovět návrhu navrhovatele při porušení jakékoli právní povinnosti institucí ve vztahu mezi ní a klientem, spadajícím pod § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Tato právní otázka však nemá vliv na výše uvedený výklad § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, který je předmětem sporu. Lze rovněž znovu zopakovat, že soudní kontrola rozhodovací činnosti arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi spadá do režimu části páté občanského soudního řádu, a nikoli do režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[37] Výše uvedený výklad ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi odpovídá podle názoru Nejvyššího správního soudu nejlépe základním zásadám, jimiž musí být výklad práva v materiálním právním 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 opřené 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.

[38] 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.

[39] 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 omezitelně; v pochybnostech proto nutno sankční ustanovení vykládat restriktivně ve prospěch osoby, na niž může sankční ustanovení dopadnout.

[40] 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, nezabývá 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.

VI.

[41] Městský soud v Praze proto posoudil rozhodnou právní otázku správně, dospěl-li k závěru, 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.

VII.

[42] Nejvyšší správní soud tedy nezjistil naplnění žádných z důvodů kasační stížnosti uplatňovaných stěžovatelem a kasační stížnost proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

VIII.

[43] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalobce měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 31. srpna 2007

JUDr. Ludmila Valentová, v. r.
předsedkyně senátu