



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci žalobce: **Global Travel, spol. s r.o.**, se sídlem Palackého 15, Praha 1, zastoupeného JUDr. Miroslavem Cejnarem, advokátem, se sídlem Novotného lávka 5, Praha 1, proti žalovanému: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady žalované ze dne 8. 12. 2015, č. j. 2015/133506/CNB/110,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí bankovní rady České národní banky (dále jen „bankovní rada“ nebo „rozkladový orgán“) blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí České národní banky (dále jen „ČNB“ nebo „žalovaná“) ze dne 2. 10. 2015, čj. 2015/107264/570 a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.

Prvostupňovým rozhodnutím ČNB jako orgán dohledu příslušný v oblasti směnárství podle § 1 odst. 3, § 44 odst. 1 písm. e) a § 44 odst. 2 písm. f) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České národní bance“) a § 17 odst. 1 zákona č. 277/2013 Sb., o směnárenské činnosti (dále jen „zákon o směnárenské činnosti“), ve spojení s § 24 odst. 4 téhož zákona a ve vazbě na prováděcí vyhlášku č. 315/2013 Sb., o směnárenské činnosti (dále jen „vyhláška 315/2013“) a orgán dohledu nad ochranou spotřebitele dle § 23 odst. 9 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), uložila žalobci pokutu ve výši 800 000 Kč, neboť

- 1) dne 26.2.2015 v provozovnách na adresách Václavské náměstí 831/21, Praha 1, Václavské

- náměstí 772/2, Praha 1, Náměstí Republiky 660/6, Praha 1 a Staroměstské náměstí 548/20, Praha 1 a dne 11. 3. 2015 v provozovnách na adresách Rytířská 398/26, Praha 1 a Náměstí Republiky 660/6, Praha 1 informoval klienty o úplatě za provedení směnářského obchodu tak, že je mohl uvést v omyl, když na kurzovních lístcích byly údaje o úplatě 27 % za nákup cizí měny (z pohledu směnárníka) a 2,7 % za prodej cizí měny (z pohledu směnárníka) uvedeny vzájemně zaměnitelným způsobem,
- 2) v rámci kontrolních směn provedených dne 26.2.2015 v provozovnách na adresách Náměstí Republiky 660/6, Praha 1, Staroměstské náměstí 548/20, Praha 1 a Václavské náměstí 772/2, 1 a dne 11.3.2015 v provozovnách na adresách Rytířská 398/26, Praha 1 a Náměstí Republiky 660/6, Praha 1 a dne 16.3.2015 v provozovně na adrese nám. 28. října 1610, Hradec Králové nedodržel formu sdělení informace před provedením směnářského obchodu dle § 13 odst. 2 zákona o směnářské činnosti, když zájemce (kontrolní pracovník) o provedení směnářského obchodu si nemohl tuto informaci uchovat a opakovaně zobrazovat,
- 3) v období od 31.8.2014 do 30.4.2015 neoznámil bez zbytečného odkladu ČNB změnu údajů uvedených v žádosti o udělení povolení k činnosti směnárníka nebo v jejích přílohách, na jejichž základě mu bylo povolení k činnosti směnárníka uděleno, spočívající ve změně jeho vedoucí osoby, když s účinností ode dne 31.8.2014 se stal jeho druhým jednatelem M. P., nar. XXX, bytem YYY namísto dosavadního jednatele R. A. T., nar. XXX, bytem YYY a nedoložil k této změně vedoucí osoby dokumenty podle ustanovení § 5 odst. 2 vyhlášky 315/2013,

tedy porušil ad 1) zákaz podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s § 5 odst. 1 písm. b) téhož zákona, ad 2) povinnost podle § 13 odst. 1 zákona o směnářské činnosti a ad 3) povinnost podle § 8 odst. 1 zákona o směnářské činnosti ve spojení s § 5 odst. 1 a 2 vyhlášky 315/2013, čímž se dopustil ad 1) správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, ad 2) správního deliktu provozovatele podle § 22 odst. 1 písm. g) zákona o směnářské činnosti a ad 3) správního deliktu směnárníka podle § 21 zákona o směnářské činnosti.

V podané žalobě nesouhlasí žalobce s napadenými rozhodnutími, která považuje za nezákonná a své námitky vyjádřil v následujících žalobních bodech:

V prvním žalobním bodu uvádí žalobce, že nikdy nepopíral, že na kurzovních lístcích měl uvedenou informaci, kterou mu ČNB vytýká. Namítá však, že nebylo prokázáno, že tím vědomě nebo úmyslně uváděl spotřebitele v omyl. Domnívá se, že ČNB rozhodnutí o klamavé praktice nedostatečně odůvodnila, resp. neodůvodnila vůbec, přitom poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. j. 7 As 110/2014-52. Dle žalobce obecné úvahy o tom, že spotřebitel by se mohl mýlit nebo být uveden v omyl, jsou teoretickou úvahou podceňující spotřebitele a naopak neodpovídají intelektu průměrného spotřebitele, jako osoby, která nezná význam desetinných čárek a čísel. Navíc žalovaná takový závěr opírá o stížnosti neznámých zahraničních klientů. Žalobce připouští, že byl seznámen s obsahem stížností založených ve správním spisu, ale má za to, že stížnosti se týkají pouze výše poplatku 27%, kterou sice lze považovat za neúměrně vysokou, ale má zato, že výše poplatku byla uvedena dostatečným způsobem. Žalobce zdůraznil, že výše poplatku je svobodným rozhodnutím soutěžitele a je otázkou svobodného a volného trhu, zda bude akceptována spotřebiteli v konkurenčním prostředí.

Žalobce namítá, že žalovaný při posouzení protiprávnosti jednání žalobce nevycházel ze skutkových zjištění, nýbrž kromě obecných úvah o pořadí údajů (bod č. 31 rozhodnutí) a o intelektu spotřebitele, opřel rozhodnutí především o blíže nespecifikované stížnosti. Úvahu, zda musí vzniknout škoda či nikoliv (bod č. 84 rozhodnutí) shledává nadbytečnou, rovněž tak za irrelevantní považuje závěr v napadeném rozhodnutí o rozkladu (bod č. 17), že žalobce nevycházel svým zákazníkům požadujícím storno obchodů vstříc. Uvedené totiž s věcí nesouvisí a k takovému závěru neměla žalovaná potřebná zjištění.

Ve druhém žalobním bodu namítá žalobce, že správní orgány se nevypořádaly s námitkou, proč nepostupovala žalovaná podle § 44a odst. 3 zákona o České národní bance. Dle žalobce toto ustanovení výslovně ukládá žalované povinnost postupu a není jí umožněn alternativní postup. Bankovní rada v odůvodnění rozhodnutí (bod č. 12 napadeného rozhodnutí) ani nespecifikuje, co více mohl správní orgán ještě dalšími kontrolami zjistit, ba naopak jasně potvrzuje, že zájem žalované bylo prokázat pokračující nebo trvající charakter deliktu, tedy zájem dosáhnout možnosti uložení vyšší sankce. Priorita je však jasně dána a žalovaná volila postup v rozporu se svým základním zákonem, který upravuje její činnost. Nutno odmítnout i závěr žalované, že ust. § 44a odst. 3 zákona o ČNB, se může dovolávat toliko spotřebitel a nikoliv rušitel. Je nezadatelným právem žalobce, aby se domáhal po všech orgánech výkonné moci státu, aby konaly, jak jim zákon ukládá kogentními normami, zejména když nepřipouští alternativní postup.

Žalobce k tomu uvádí, že neměl zájem používat klamavou praktiku, a proto ihned zjednal nápravu. O tom svědčí i skutečnost, že žalovaná záznam z kontroly včetně fotodokumentace, kterou bezprostředně provedla, do spisu nezakládala a učinila tak až po výzvě žalobce, což bankovní rada přehlédla.

Ve třetím žalobním bodu trvá žalobce na tom, že se klientům dostalo předsmělní informace ve smyslu § 13 odst. 2 zákona o směnárenské činnosti,

Dle žalobce je zcela jednoznačné, že spotřebitel dostal předsmělní informaci o obchodu v textové podobě v českém a anglickém jazyce, což stvrzoval svým podpisem. Informace byla poskytnuta v požadované formě a lze ji uchovat a opakovaně zobrazovat. Nikdo nezpochybňuje, že uvedená předsmělní informace je k ochraně zákazníka, který jí musí dostat před uskutečněním obchodu, protože v této fázi musí být chráněn. Žalobce upozorňuje na § 14 zákona o směnárenské činnosti, kterým zákonodárce výslovně upravuje, co musí spotřebitel obdržet. Logické dle žalobce je, že předsmělní informace určená pro rozhodování již nemá po ukončení obchodu žádný význam. Žalobce dále uvádí, že k reklamaci předkládá spotřebitel doklad o provedeném obchodu a poskytovatel je schopen předsmělní informaci zobrazit. Zaměnitelnost je vyloučena, protože předsmělní informace je spotřebitelem autorizována. Tvzení o možnosti provozovatele manipulovat s předsmělní informací je v rozhodnutí o rozkladu (bod č. 19 napadeného rozhodnutí) nejen spekulativní, ale i nemožné právě z důvodu autorizace dokladu spotřebitelem.

Nadto žalobce zdůrazňuje, že se nelze dovolávat při výkladu práva důvodové zprávy, protože není publikovaná v státem uznávané formě pro normativní právní akty, tedy ve Sbírce. Ustanovení § 13 zákona o směnárenské činnosti neobsahuje žádné zmocnění pro žalovanou, aby normativním aktem nižší právní síly jej dále rozváděla, natož, aby tak činila svými výklady publikovanými na internetových stránkách.

Ve čtvrtém žalobním bodu sice žalobce souhlasí s tím, že neprovedl včasné nahlášení změny osoby statutárního zástupce, avšak uvádí, že se jednalo o opomenutí, které sám napravil a hlášení má žalovaný k dispozici, protože jej žalobce učinil vůči stejnému orgánu.

V *pátém žalobním bodu* žalobce nesouhlasí s výší pokuty a namítá, že jiné subjekty uvedené v rozkladu žalobce a na webových stránkách žalované neplnily vůbec povinnosti jak informování, tak zveřejňování kurzovních lístků, prováděly transakce bez dokladů, dle žalobce dostaly nesrovnatelně nižší pokuty. Žalobce namítá, že žalovaná záměrně činí nerovnost mezi soutěžiteli četností kontrol u jednotlivých subjektů a výši rozdílných pokut. Nadto žalobce odmítá tvrzení o recidivě (pod bodem 24 rozhodnutí a bodem 85 rozhodnutí o rozkladu) z důvodu podané žaloby proti rozhodnutí žalované č.j. 2012/1908/570 ze dne 29.2.2012, které se týká obdobné věci u sesterské společnosti žalobce.

V *šestém žalobním bodu* žalobce tvrdí, že nebyl seznámen s obsahem kontrolních protokolů zákonným způsobem, jak určuje § 150 odst. 2 správního řádu a § 12 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb. tedy, že mu nebyly zaslány kontrolní protokoly, aby se s nimi mohl seznámit a podat proti nim námitky.

Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě navrhla žalobu jako neopodstatněnou a nedůvodnou zamítnout a k meritu věci uvedla:

- *k údajům na kurzovním lístku* – že žalobce má výhrady nikoliv ke skutkovým zjištěním, ale ke skutkovým závěrům a jejich právnímu hodnocení. Žalovaná setrvává na stanovisku, že údaje o poplatcích za směnárenský obchod byly žalobcem zájemcům o takové obchody prezentovány na jeho kurzovním lístku způsobem, který je mohl uvést v omyl ohledně ceny poskytované služby, a jak vyplývá z řady stížností zákazníků, také reálně k omylům spotřebitelů vedl. ČNB podrobně popsala v odůvodnění rozhodnutí (bod č. 30), jakým způsobem byl údaj o poplatcích zájemcům o směnu prezentován, a v čem spočívá jeho klamavost. Není tedy pravdivým tvrzení o pouze obecných úvahách o intelektu spotřebitele, pořadí údajů či stížnostech nespécifikovaných zákazníků. Z tohoto odůvodnění je zjevné, že argumentace žalobce se zcela míjí s argumentací žalované a s důvody, které žalovanou vedly k uložení pokuty. Žalovaná upozorňuje, že míru pozornosti zákazníků nelze spojovat s jejich intelektem. Naprostá většina zájemců o směnárenský obchod považuje směnu hotovosti za triviální úkon na úrovni nákupu potravin v samoobsluze, tomu odpovídá i míra pozornosti věnovaná informacím o podmínkách obchodů, které mají zákazníci právě v rámci jednoduchých a opakujících se transakcí tendenci přehlédnout, zvláště pokud jim nejsou náležitě prezentovány a liší se podle směru transakce, tj. nákup nebo prodej cizí měny.

Stížnosti zahraničních zákazníků jsou založeny ve správním spise a nejedná se o nespécifikované stížnosti, jak uvádí žalobce. Zákazníci, kteří si na činnost žalobce stěžovali, uvedli svá jména a adresy. Ze všech stížností, včetně stížností zahraničních zákazníků, jednoznačně vyplývá, že zákazníci byli až po provedené směně konfrontováni se skutečností, že žalobce účtuje poplatek ve výši 27 %. Pro dokreslení věci žalovaná doplňuje, že z některých stížností vyplývá, že v některých případech to bylo i díky tomu, že žalobce měl před směnárnou ceduli, že neúčtuje žádný poplatek. Z většiny stížností vyplývá, že pracovnice směnární odmítla transakci zrušit, jakmile zákazníci reálně zjistili, kolik obdrží za směňovanou hotovost. Zákazníci si nestěžovali pouze na výši poplatku; z jejich stížností vyplývá, že pokud by měli jasnou informaci o výši poplatku, na obchod by nikdy nepřistoupili. V uvedeném jednání žalobce naplňuje skutkovou podstatu nekalé obchodní praxe.

K poukazu žalobce, že je irelevantní úvaha, že žalobce nevycházel svým zákazníkům požadujícím storno obchodů vstříc, žalovaná uvádí, že tak bylo uvedeno v rámci vypořádání

námítky uvedené v rozkladu, že žalobce v případě nespokojenosti zákazníka obchod stornoval. Tuto otázku tedy otevřel ve správním řízení žalobce. Příslušné závěry jsou založeny na konkrétních stížnostech zákazníků, není tedy pravdou žalobcovo tvrzení, že by tato zjištění neměla oporu ve spise.

K námitce žalobce, že stanovení výše poplatku je záležitostí jeho podnikatelského rozhodnutí, uvádí žalovaná, že samotná výše poplatku nebyla žalobci vytýkána, proto je tato námitka irelevantní. Žalovaná se vypořádala s otázkou klamavosti zobrazení údajů o poplatku za směnářenský obchod, i s kategorizací nekalé obchodní praktiky. Pokud tak snad neučinila v příkazu, není to podstatné, neboť předmětem přezkumu jsou napadená rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně. Pokud považuje žalobce úvahy o vzniku škody v odstavci 84 odůvodnění žalované za nadbytečné, žalovaná uvádí, že není zřejmé, v jakém ohledu by měly tyto závěry žalované být na úkor zákonnosti či správnosti napadeného rozhodnutí. Za takových okolností žalovaná nepovažuje toto tvrzení za soudem přezkoumatelné.

- *k námitkám žalobce, že žalovaná byla povinna postupovat podle § 44a odst. 3 zákona o České národní bance* a zasáhnout okamžitě po zjištění nedostatku, uvádí žalovaná, že setrvává na svém stanovisku, že žalobce není osobou, která by se zásahu proti svému protiprávnímu jednání mohla dovolávat a odkazuje na bod č. 12 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaná musí nejprve protiprávní jednání řádně, tj. mimo jiné v celém jeho rozsahu, zjistit a zdokumentovat, pak teprve může účinně zasáhnout. Představa, že účelem neprodleného zásahu orgánu dohledu proti protiprávnímu jednání je ochrana delikventů před zjištěním přítěžujících okolností, je absurdní. Opatření k nápravě pak vzala žalovaná v úvahu (bod 86 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí). Z žalobcovy námítky, že se musel domáhat založení některých podkladů do spisu, nevyplývá, jakým konkrétním způsobem uvedený postup žalované, zkrátil žalobce na jeho právech, jestliže podklady do spisu založeny byly před tím, než byla žalovanou dána žalobci možnost se s nimi seznámit. Bankovní rada přezkoumává zákonnost a správnost napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo. Za takových okolností jí nezbylo než vzít na vědomí, že se žalobce domáhal založení určitých podkladů do spisu a správní orgán mu vyhověl, byť tak neučinil tak rychle, jak žalobce zřejmě očekával. Žalobce nenamítá, že by s nimi nebyl seznámen vůbec nebo by mu jejich opožděné založení bránilo v právu uplatnit v řízení námítky a navrhopvat důkazy. Z pohledu žalované bylo žalobci dáno právo vznášet v řízení své návrhy a námítky, žalobce tohoto práva využil a správní orgán prvního stupně jeho návrhům vyhověl.

- *k poskytování předmluvních informací* - žalovaná setrvává na svém postoji formulovaném v obou napadených rozhodnutích. Žalobce zcela pomíjí jazykový a teleologický výklad uvedený v bodu č. 19 a násl. rozhodnutí o rozkladu a polemizuje pouze s důvodovou zprávou a otázkou významu předmluvní informace pro zákazníka. Žalobcův výklad vede v první řadě k závěru, že zákazníkovi nebudou informace řádně sděleny, neboť si je nebude moci uchovat. Výklad, že informace sdělované zákazníkovi by měly být způsobilé k tomu, aby si je uchoval směnárník, nedává žádný smysl. Směnárník si může uchovat libovolné informace o směnářenském obchodu, zákazník pouze ty, které jsou mu směnárníkem předány. Zákon neukládá směnárníkovi povinnost předmluvní informace uchovávat, ale sdělit je zákazníkovi. Z hlediska dohledové činnosti žalované není uchování předmluvních informací směnárníkem nezbytné, neboť orgán odhledu nemá nástroje na ověření, zda tyto informace byly skutečně předány zákazníkovi v podobě, v jaké by případně byly předány kontrolním pracovníkům. Mnohdy nečitelné podpisy, které prezentuje žalobce jako autorizaci předmluvní informace, neobsahují žádné údaje o totožnosti zákazníka, které by umožnily zákazníka vyhledat a ověřit, zda zákazníkovi byly příslušné informace skutečně poskytnuty. Žalovaná tedy setrvává na svém stanovisku, že s

předsmluvními informacemi, které archivuje žalobce, lze manipulovat. Žalovaná setrvává též na svém stanovisku, že předsmluvní informace jsou informace určené zákazníkům a mají jim být sdělovány v textové či jiné formě umožňující opakované zobrazení a uchování s tím, že zobrazit a uchovat si je může zákazník. Argument, že pro zákazníka nemá význam předsmluvní informace po ukončení obchodu, zcela postrádá relevanci a logiku. Považuje-li se směnářský obchod za ukončený po provedení směny a předání hotovosti zákazníkovi, žalovaná poukazuje na skutečnost, že zákazník v posuzovaném případě nedisponoval předsmluvními informacemi ani do faktického zahájení směny. Poté, co byl doklad zákazníkem podepsán, žalobce mu jej odebral, a teprve poté provedl směnu. Zákazník tedy ani neměl možnost si ověřit, že předsmluvní informace odpovídá skutečně provedené transakci. Žalovaná trvá na tom, že po provedení směnářského obchodu má předsmluvní informace zcela zásadní význam, který spočívá v možnosti ověřit zpětně právě to, co bylo výše uvedeno, totiž mít k dispozici doklad, že podmínky transakce sdělené zákazníkovi před provedením směny odpovídaly podmínkám skutečně provedené transakce.

K námitce žalobce, který odmítá důvodovou zprávu jako výkladovou pomůcku, žalovaná uvedla, že z bodů č. 19 a 20 odůvodnění rozhodnutí o rozkladu je zřejmé, že žalovaná použila důvodovou zprávu jako podpůrnou argumentaci v rámci jednoho z výkladů.

K námitce žalobce, který nesouhlasí s tím, že by jeho jednání bylo recidivou z důvodu napadení předcházejícího rozhodnutí žalobou, upozorňuje žalovaná, že od roku 2012 stále nebylo rozhodnuto o žalobě o jeho předcházejícím správním deliktu, proto žalobou napadené rozhodnutí požívá presumpce správnosti a je pravomocné. Žalobcem zmiňovaný případ jeho sesterské společnosti není pro posuzovaný případ relevantní, žalovaná ho uvádí pouze na okraj.

- *k oznamovací povinnosti* – kdy žalobce vysvětluje důvody nenahlášení změny osoby statutárního zástupce, žalovaná konstatuje, že žalobce připouští protiprávnost svého jednání a vysvětluje jeho okolnosti, které žalovaná v napadeném rozhodnutí zohlednila. Není tedy zřejmé, z jakého důvodu žalobce v této části považuje rozhodnutí žalované za nesprávné či nezákonné. Žalovaná tedy tvrzení žalobcem v této části žaloby uvedené nepovažuje za žalobní bod.
- *k námitkám, že žalobce nebyl seznámen s obsahem kontrolních protokolů* podle správního řádu a kontrolního řádu a nemohl včas a kompletně reagovat na obsah kontrolních protokolů, žalovaná konstatuje, že v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, lze zahájit, vést a skončit správní řízení bez ohledu na ukončení kontroly. Stežejní pro ochranu žalobcových práv bylo, že do správního spisu byly všechny relevantní podklady pro rozhodnutí, včetně úředních záznamů o kontrolních směnách, založeny a žalobce měl možnost se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim.
- *k námitkám ohledně výše sankce* – žalovaná uvádí, že se s tímto argumentem detailně vypořádala v bodu 30 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Ve stručnosti shrnuje, že žalobce účelově vybírá rozhodnutí žalované ukládající mírnější sankce a pomíjí rozhodnutí ukládající sankce přísnější. V rámci úvah týkajících se volby druhu a výše sankce byla zvážena řada individuálních okolností posuzovaného případu, která žalobce pomíjí, a mechanicky srovnává pouze jediné kritérium spočívající v počtu porušení povinností. Žalobce v žalobě už ani neuvádí žádné konkrétní případy s tím, že nepřipustně odkazuje na podání učiněné v rámci správního řízení.

V replice ze dne 9. 8. 2016 zopakoval žalobce své argumenty vyjádřené v podané žalobě.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen

„s.ř.s.“), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce výslovně v písemném sdělení ze dne 31. 12. 2015 uvedl, že souhlasí, aby ve věci bylo rozhodnuto bez jednání a i žalovaná (výzva k vyjádření ohledně možnosti rozhodnout ve věci bez jednání byla žalované doručena dne 30. 12. 2015) ve stanovené lhůtě dvou týdnů svůj nesouhlas s takovým projednáním věci nevyjádřila (§ 51 s.ř.s.).

Městský soud posoudil věc takto:

V prvním žalobním bodu brojí žalobce proti právnímu posouzení svého jednání, v němž správní orgány spatřují naplnění prvního správního deliktu, přičemž upozorňuje, že nikdy

nepopíral, že na kurzovních lístcích měl uvedenu informaci, kterou mu ČNB vytýká, namítá však, že nebylo prokázáno, že tím vědomě nebo úmyslně uváděl spotřebitele v omyl.

Podle ust. § 2 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele pro účely tohoto zákona se rozumí spotřebitelem fyzická osoba, která nejedná v rámci své podnikatelské činnosti nebo v rámci samostatného výkonu svého povolání.

Podle § 4 ust. odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele užívání nekalých obchodních praktik při nabízení nebo prodeji výrobků, při nabízení nebo poskytování služeb či práv se zakazuje. Nekalé jsou zejména klamavé a agresivní obchodní praktiky.

Podle ust. § 5 odst. 3 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele obchodní praktika je klamavá, je-li důležitý údaj sám o sobě pravdivý, ale může uvést spotřebitele v omyl vzhledem k okolnostem a souvislostem, za nichž byl užit.

Ze správního spisu ověřil soud následující skutečnosti:

- součástí správního spisu je 13 stížností fyzických osob – klientů (první stížnost je ze dne 10. 1. 2014), které se týkají účastníkem řízení účtovaného poplatku za provedení směnářského obchodu. Ve stížnostech je poukazováno na vysoký účtovaný poplatek, kterého si před provedením směnářského obchodu nebyli vědomi či se domnívali, že jim bude účtován poplatek výrazně nižší; v některých stížnostech klienti poukazují na skutečnost, že žádali vrácení měněné částky, avšak jim nebylo obsluhou směnárny vyhověno (viz č. l. 42 – 70 správního spisu).
- ČNB uskutečnila *dne 26. 2. 2015* v provozovnách účastníka řízení na adresách Václavské náměstí 831/21 v Praze 1, Václavské náměstí 772/2 v Praze 1, Náměstí Republiky 660/6 v Praze 1 a Staroměstské náměstí 548/20 v Praze 1, dále *dne 11. 3. 2015* v provozovnách účastníka řízení na adresách Rytířská 398/26 v Praze 1 a Náměstí Republiky 660/6 v Praze 1 a *dne 16. 3. 2015* v provozovně na adrese nám. 28. října 1610 v Hradci Králové kontrolní nákup, při němž byla provedena fotodokumentace kurzovních lístků (viz č. l.

1 – 23 správního spisu).

Průběh kontrolních nákupů v jednotlivých provedených kontrolních směnách je podrobně popsán v bodech 42. – 47. prvostupňového rozhodnutí, na které soud pro stručnost odkazuje a to s poukazem na skutečnost, že žalobce v podané žalobě skutková zjištění vycházející právě z výše uvedených kontrolních nákupů ČNB v provozovnách účastníka řízení (zdokumentovaných adekvátně fotodokumentací) nijak nezpochybňuje.

Svou obranu staví žalobce na tvrzení, že nebylo prokázáno, že svým jednáním vědomě nebo úmyslně uváděl spotřebitele v omyl. Dle žalobce se správní orgány v rozhodnutích úvahám o klamavé praktice dostatečně nevěnovaly.

K takto formulované námitce soud konstatuje, že nedostatečnost či absenci správních úvah vyvrací především obsah napadených rozhodnutí. Lze konstatovat, že prvostupňový orgán se na str. 9 a 10 rozhodnutí (pod body č. 24. až 32.) zabýval právní kvalifikací jednání účastníka řízení. Nejprve se zabýval otázkou, zda na posuzované jednání může být aplikován zákon o ochraně spotřebitele, přičemž dospěl k dílčímu závěru, že klienti účastníka řízení splňují definici spotřebitele podle § 2 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, neboť se převážně jedná o zahraniční turisty — fyzické osoby, kteří žádají směnit zahraniční měnu na měnu domácí. Dále prvostupňový orgán posuzoval, zda vytýkané jednání účastníka řízení je zákonem o ochraně spotřebitele zakázáno, k čemuž poukázal na ust. § 4 odst. 3 tohoto zákona, a konstatoval, že nekalé jsou zejména klamavé a agresivní obchodní praktiky. Následně se prvostupňový orgán vypořádal s otázkou, zda předmětná obchodní praktika nepředstavuje agresivní obchodní praktiku dle § 5a zákona o ochraně spotřebitele a dospěl k dalšímu dílčímu závěru, že se nejedná o agresivní obchodní praktiku upravenou citovaným ustanovením zákona o ochraně spotřebitele. Poté se správní orgán věnoval otázce, zda posuzovaná praktika nenaplňuje znaky klamavé obchodní praktiky dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, přičemž zdůraznil, že obchodní praktika je klamavá podle písm. b) tohoto ustanovení je-li důležitý údaj sám o sobě pravdivý, ale může uvést spotřebitele v omyl vzhledem k okolnostem a souvislostem, za nichž byl užit. Následně učinil závěr, že účastník řízení tím, že dne 26.2.2015 v provozovnách na adresách Václavské náměstí 831/21, Praha 1, Václavské náměstí 772/2, Praha 1, Náměstí Republiky 660/6, Praha I a Staroměstské náměstí 548/20, Praha 1 a dne 11.3.2015 v provozovnách na adresách Rytířská 398/26, Praha 1 a Náměstí Republiky 660/6, Praha I zobrazoval údaje o úplatě za provedení směnářského obchodu uvedené na kurzovních lístcích zaměnitelným způsobem, naplnil definici klamavé obchodní praktiky dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele. Prvostupňový orgán poukázal na skutečnost, že podle § 5 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele se za důležitý údaj ve smyslu odstavce 1 písm. b) považují údaje poskytované podle § 12 tohoto zákona, což znamená, že prodávající má povinnost informovat v souladu s cenovými předpisy a přímo použitelným předpisem Evropských společenství spotřebitele o ceně prodáváných výrobků nebo poskytovaných služeb zřetelným označením výrobku cenou nebo informací o ceně výrobků či služeb jinak vhodně zpřístupnit. V daném případě však dle názoru správního orgánu byly informace o poplatku 2,7 % za prodej cizí měny (z pohledu směnárníka) a informace o poplatku 27 % za nákup cizí měny (z pohledu směnárníka), samy o sobě sice pravdivé, avšak vzájemně vizuálně zaměnitelné a splývaly, když sestávaly ze shodných číslic 2 a 7 a zájemce o provedení směnářského obchodu proto mohl velice lehce přehlédnout, že se jednalo o dvě různé sazby a že při prodeji cizí měny aplikoval účastník řízení poplatek ve výši 27 % a nikoli 2,7 %. K tomuto skutkovému zjištění prvostupňový orgán uvedl svou správní úvahu, že „*uvedení těchto dvou údajů požaduje po*

klientovi nadměrnou míru pozornosti a soustředění se na kurzovní lístek. Přehlédnutí, že v druhém údaji „chybí“ desetinná čárka, je naopak pro průměrně pozorného člověka naprosto přirozené, a to zvláště s ohledem na skutečnost, že takto diametrálně odlišné poplatky pro nákup a prodej cizí měny nejsou ve směnárnách obvyklé a klienti je zcela jistě neočekávají. Podle názoru správního orgánu by mělo být pravidlem, že informace o horším poplatku je klientovi prezentována jako primární, tedy z časového i prostorového hlediska nikoli později než informace o nižším poplatku. Údaj o úplatě za provedení směnárenského obchodu má být viditelný na první pohled a klient není povinen tento údaj dlouze hledat mezi dalšími informacemi. Účastník řízení však informaci o poplatku ve výši 27 % uváděl až pod informací o poplatku ve výši 2,7 %, takže si klient této informace nemusel vůbec všimnout a mohl ji snadno přehlédnout, protože se jednalo o shodnou kombinaci číslic.“ Svou úvahu doplnil prvostupňový orgán tak, že „Skutečnost, že údaj o poplatku 27 % za nákup cizí měny byl v kontextu informace o poplatku 2,7 % za prodej cizí měny zcela přehlédnutelný, dokládají obdržené stížnosti zahraničních klientů, kteří si poplatek ve výši 27 % na kurzovním lístku účastníka řízení vůbec nevšimli.“

Protože žalobce vznesl námitku stejného obsahu i v rámci rozkladového řízení, zabýval se touto námitkou i rozkladový orgán a to na str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí (pod body č. 10. – 17.), kde se ztotožnil s výše uvedenými závěry správního orgánu prvního stupně a dodal, že „Bankovní rada za klíčové ve shodě se správním orgánem prvního stupně považuje údaje o poplatcích za údaje zaměnitelné. Správní orgán prvního stupně účastníkovi řízení nevytýkal pořadí informací sdělovaných zájemcům o směnárenský obchod samo o sobě, ale v napadeném rozhodnutí jejich žádoucí pořadí uvedl jako jeden ze způsobů řádné prezentace informací zájemcům o tyto obchody. Lze tedy připustit v zásadě libovolné řazení informací, které ale nesmí být, i s ohledem na jiné okolnosti, pro zájemce o směnárenské obchody matoucí.“ Bankovní rada dále uvedla, že „...považuje odůvodnění záměru zmást zájemce o směnárenský obchod uvedené správním orgánem prvního stupně v odstavci 36. za logické a přesvědčivé. Námitka účastníka řízení však není podstatná, neboť zavinění není nutné vzhledem k objektivní odpovědnosti účastníka řízení zkoumat a správní orgán prvního stupně ze svého závěru o záměrném jednání účastníka řízení nevyvozoval žádné závěry ve vztahu k závažnosti správního deliktu“. K těmto úvahám lze upozornit i na odůvodnění bodu 17. napadeného rozhodnutí, z něhož vyplývá, že bankovní rada považuje za irelevantní, že informace nebyly jasné pouze zlomku obslužených zákazníků, a v této souvislosti uvádí, že „Skutečnost, že 13 zákazníků neporozumělo určité informaci, neimplikuje, že ostatní obslužení zákazníci informaci pochopili. Bankovní rada souhlasí se správním orgánem prvního stupně, že ne všichni zákazníci si na účastníka řízení stěžovali a ze stížností vyplývá spíše skutečnost, že účastník řízení rozhodně nevycházel svým zákazníkům požadujícím storno obchodů vstříc.“

K výše uvedeným úvahám správních orgánů soud uvádí, že skutkové závěry i právní posouzení skutkového stavu shledává logické, racionální, v souladu jednotlivými ustanoveními zákona o ochraně spotřebitele (viz § 2 odst. 1, § 4 odst. 3, § 5, § 12 zákona). Soud se s výše uvedeným hodnocením ztotožňuje a pro stručnost na ně odkazuje. Odůvodnění napadených rozhodnutí jsou dle soudu dostatečně konkrétní, adekvátně odrážející právní hodnocení jednání žalobce. Výtky ohledně podcenění spotřebitele jsou liché. Směnárník má být veden snahou o srozumitelnost v té míře, aby údaj o ceně služby vylučoval jakoukoli zaměnitelnost. Lze dodat, že údaj o ceně poskytovaných služeb je nepochybně údajem důležitým, a často nejdůležitějším pro rozhodnutí o uskutečnění peněžní služby. Tak významný údaj je tedy třeba směnárníkem poskytnout klientovi v co nejsrozumitelnější podobě takovým způsobem, aby klient poskytnutím informací obsažených v kurzovním lístku nebyl vystaven nesprávné, klamné představě. I když v daném případě jsou uvedené informace samy o sobě pravdivé, žalobcem zvolená výše poplatku - 2,7 % za prodej cizí měny (z pohledu směnárníka) a výše poplatku 27 %

za nákup cizí měny (z pohledu směnárníka) je dle soudu způsobila vyvolat u klientů omyl, resp. může uvést spotřebitele v omyl a to právě s ohledem na skutečnost, že vizuálně je mezi nimi nepatrný rozdíl spočívající pouze v desetinné čárce. Nadto lze důvodně předpokládat, že výše poplatku 27 % za nákup cizí měny je cíleně zaměřena především na zahraniční klienty, kteří nejsou v tuzemském prostředí mnohdy orientováni o cenách těchto služeb jako český klient. Přitom hodnotový rozdíl mezi poplatky je tak velký, že jej lze označit za nečekaný. Právě tato okolnost u zahraničních klientů zvýšila možnost uvedení v omyl. Soud nemohl přehlédnout, že žalobce při stanovení výše poplatku vychází z kombinace pouze dvou čísel, které odlišuje pouze desetinná čárka. Uvedené svědčí o zaměnitelnosti takto zvolených cen poplatků. I tato skutečnost přispěla (při nepozornosti klienta, kterou nelze zcela vyloučit) ke zvýšení možnosti omylu o ceně poskytovaných služeb. Na úvaze správních orgánů, že „*Skutečnost, že 13 zákazníků neporozumělo určité informaci, neimplikuje, že ostatní obsloužení zákazníci informaci pochopili. Bankovní rada souhlasí se správním orgánem prvního stupně, že ne všichni zákazníci si na účastníka řízení stěžovali a ze stížností vyplývá spíše skutečnost, že účastník řízení rozhodně nevycházel svým zákazníkům požadujícím storno obchodů vstříc.*“ neshledává soud nic nelogického, naopak s ohledem na časové rozpětí od první stížnosti (ze dne 10. 1. 2014) do dne provedení kontrolních nákupů ČNB v provozovnách účastníka řízení (dne 26. 2. 2015 či dne 11. 3. 2015), je lze důvodně předpokládat pravdivost takovéto úvahy.

Námitku žalobce spočívající v tvrzení, že nebylo prokázáno, že svým jednáním vědomě nebo úmyslně uváděl spotřebitele v omyl, nemohl soud shledat důvodnou. Žalobce zcela opomíjí, že odpovědnost za porušení povinnosti je koncipována jako odpovědnost objektivní, nikoli subjektivní. Pro posouzení odpovědnosti je proto rozhodující, že žalobce svým jednáním naplnil definici klamavé obchodní praktiky ve smyslu § 5 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, otázka zavinění je v tomto směru irelevantní.

Z uvedených důvodů jsou námitky v prvním žalobním bodu nedůvodné.

Ve druhém žalobním bodu namítá žalobce, že správní orgány se nevypořádaly s námitkou, proč nepostupovala žalovaná podle § 44a odst. 3 zákona o České národní bance. Dle žalobce toto ustanovení výslovně ukládá žalované povinnost postupu a není jí umožněn alternativní postup, ba tvrdí, že bankou zvolený postup byl veden zájmem žalované dosáhnout možnosti uložení vyšší sankce.

Žalobce k tomu uvádí, že neměl zájem používat klamavou praktiku, a proto ihned zjednal nápravu. O tom svědčí i skutečnost, že žalovaná záznam z kontroly včetně fotodokumentace, kterou bezprostředně provedla, do spisu nezakládala a učinila tak až po opakované výzvě žalobce, což bankovní rada přehlédla.

Podle § 44a odst. 3 zákona o České národní bance zjistí-li Česká národní banka porušení nebo má-li důvodné podezření, že může dojít k porušení společného zájmu spotřebitelů osobou, nad kterou vykonává dohled podle odstavce 1, a která se dopustila protiprávního jednání na území členského státu Evropské unie nebo v jiném státě tvořícím Evropský hospodářský prostor, zakáže této osobě pokračovat v protiprávním jednání.

Podle § 44a odst. 4 zákona o České národní bance Česká národní banka může uložit osobě uvedené v § 44 odst. 1, která porušila tento zákon nebo právní předpis, na který se

odkazuje v odstavci 1, opatření k nápravě zjištěného nedostatku odpovídající povaze porušení a jeho závažnosti; pro odstranění zjištěného nedostatku určí přiměřenou lhůtu.

S ohledem na skutečnost, že žalobce námitku ohledně postupu žalované uplatňoval již v řízení před prvostupňovým orgánem, tak i před druhostupňovým orgánem soud konstatuje, že pod bodem 33 rozhodnutí žalovaná mj. uvádí: „... v rámci dohledové činnosti správní orgán provádí tzv. kontrolní směny, jejichž cílem je prověření způsobu provádění směnářské činnosti u dohlížených subjektů. V případě, že provedením kontrolní směny správní orgán zjistí, že dohlížený subjekt porušuje zákonem stanovené povinnosti, provede u dohlíženého subjektu s časovým odstupem několika dnů nebo týdnů další kontrolní směny, které ověří, zda se jedná o jednorázové porušení povinností nebo o systémový nedostatek. Uvedeným způsobem postupoval správní orgán i v případě účastníka řízení, když v průběhu kontrolních směn provedených dne 26.2.2015 zjistil, že se účastník řízení při své činnosti dopouští klamavé obchodní praktiky. Aby správní orgán ověřil, zda se jedná o jednorázové porušení či o dlouhodobou praxi účastníka řízení, provedl správní orgán dne 11.3.2015 další kontrolní směny v provozovnách účastníka řízení, v rámci kterých zjistil, že účastník řízení pokračuje v deliktním jednání. Zjištěné poznatky z kontrolních směn následně správní orgán vyhodnotil a rozhodl se vydat příkaz jako první úkon ve správním řízení. Správní orgán tedy postupoval zcela standardně, v souladu se správním řádem.“

Pod bodem 12 rozhodnutí bankovní rada k této námitce dodává, že „...není vadou řízení, pokud orgán dohledu v zájmu komplexního a objektivního zdokumentování poměrů účastníka řízení provede opakované kontroly, aniž by kontrolovanou osobu v mezidobí upozorňoval, že je předmětem zájmu kontrolních orgánů. Pouze tak mohl správní orgán prvního stupně zdokumentovat pokračující či spíše trvající charakter deliktu, případně zjistit další porušování povinností účastníkem řízení. Účelem ustanovení § 44a odst. 3 zákona o České národní bance je chránit spotřebitele v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele (nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele). Lze si tedy představit, že se uvedeného ustanovení bude dovolávat spotřebitel, hledající ochranu před nečinností orgánu dohledu, potažmo orgány ochrany spotřebitele z jiného členského státu Evropské unie, nikoliv však delikvent s argumentem, že pokud by byl varován, že je předmětem zájmu orgánu dohledu, mohl se této skutečnosti přizpůsobit a dosáhnout nižší sankce.“

Výše uvedené důvody postupu žalované shledává soud za zcela odpovídající nastalé situaci. Je nepochybně i v zájmu žalobce, aby nejprve byl řádně zjištěn a zdokumentován skutkový stav, který je teprve následně vyhodnocen, jak v rovině skutkové, tak v rovině právní. Soud poukazuje na obsah rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 – 132, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[v] rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zahajovaného z úřední povinnosti (ex officio), jako jedné ze základních forem správního trestání je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3 správního řádu z roku 2004, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona. Skutkový stav v dané věci bylo nutno správními orgány zjištit řádně, objektivně, bez pochybností.“

Jednotlivé nástroje, které má žalovaná k dispozici, aby zajistila dohled nad osobami vykonávající činnost na finančním trhu, musí volit tak, aby jejichž užití odpovídalo nastalé konkrétní situaci. Mechanická aplikace abstrahující smysl a účel právní normy, by mohla vést k absurdním následkům.

Výše uvedené vede soud k úvaze o účelovosti žalobcem vznesené námitky. Žalobcův výklad předmětného ustanovení by totiž ve svém důsledku znamenal toliko, že delikvent by de facto pouze vyčkával až se uskuteční kontrola dozorového orgánu, do této doby by mohl

provádět zakázanou činnost, přičemž by se spoléhal, že dozorující orgán nebude moci učinit skutková zjištění, která umožňuje právě opakovaná kontrola. Takové omezení dozorové činnosti není na místě. Nadto v daném případě žalobce sám uvádí, že ihned zjednal nápravu. Z tohoto pohledu se použití opatření k nápravě zjištěného nedostatku ve formě zákazu jeví neadekvátní dané situaci. Volba žalované mezi různými postupy závisí na jejím správním uvážení a musí vycházet vždy z konkrétní nastalé situace. Dané ustanovení vychází z předpokladu, že žalovaná zjistí porušení nebo má důvodné podezření. V daném případě soud dospěl k závěru, že postup žalované nebyl v rozporu s § 44a odst. 3 zákona o České národní bance, neboť bylo třeba nejprve zjistit skutkově *všechny rozhodné skutečnosti*, k čemuž mohlo dojít dle charakteru posuzovaného deliktu právě až opakováním kontroly. Sama skutečnost, že žalovaná učinila součástí spisového materiálu záznam z kontroly včetně fotodokumentace, kterou následně provedla, až po návrhu žalobce, nemohla žalobce nijak zkrátit na jeho procesních právech. Rozhodující je, že správní spis byl doplněn dle návrhu žalobce a to ještě před rozhodnutím žalované.

S ohledem na uvedené neshledal ani námitky ve druhém žalobním bodu důvodnými.

Ve třetím žalobním bodu trvá žalobce na tom, že se klientům dostalo předsmluvní informace ve smyslu § 13 zákona o směnářenské činnosti.

Podle § 13 odst. 1 zákona o směnářské činnosti provozovatel sdělí zájemci s dostatečným předstihem před uzavřením tohoto obchodu informace uvedené v odstavci 2. Tyto informace musí být zájemci sděleny v textové podobě, určité a srozumitelně alespoň v českém a anglickém jazyce. Textová podoba je zachována, jsou-li informace sděleny takovým způsobem, že je lze uchovat a opakovaně zobrazovat.

Mezi účastníky není sporné (a tato skutečnost vyplývá i z kontrolních protokolů), že klientům byly poskytnuty předsmluvní informace ve smyslu § 13 odst. 2 zákona o směnářské činnosti před uskutečněním obchodu. Rovněž není sporným, že po podpisu předsmluvních informací v písemné podobě klientem, nedošlo již k jejich vydání žalobcem klientovi. Žalobce svou obranu staví na tom, že předsmluvní informace určená pro rozhodování již nemá po ukončení obchodu žádný význam. K reklamaci předkládá spotřebitel doklad o provedeném obchodu a žalobce je schopen předsmluvní informaci zobrazit, přičemž zaměnitelnost je vyloučena, protože předsmluvní informace je spotřebitelem autorizována.

Žalovaná hájí svůj postoj v bodu 53. – 57. rozhodnutí, kde mimo jiné uvádí, „.....ustanovení § 13 s názvem *Informace před provedením směnářského obchodu je konstruováno na ochranu zájemce. První věta tohoto ustanovení zavádí povinnost provozovatele sdělit zákonem stanovené informace zájemci, druhá věta uvádí způsob, jakým mají být informace zájemci sděleny, tedy textovou podobu těchto informací, jejich určitost a srozumitelnost alespoň v českém a anglickém jazyce. Třetí věta rozvádí větu druhou a uvádí, kdy je textová podoba zachována. Je tedy nepochybné, že možnost informace uchovat a opakovaně zobrazovat svědčí zájemci. Po obdržení předsmluvních informací má zájemce možnost rozhodnout se, zda směnářský obchod uzavře či nikoli, a k tomu potřebuje poskytnuté informace uchovat a opakovaně zobrazovat. V opačném případě by neměl zájemce dostatek informací k tomu, aby se správně rozhodl, neboť nelze předpokládat, že si všechny předsmluvní informace, které obdržel, okamžitě zapamatuje a následně správně vyhodnotí. Nedával by rovněž smysl výklad, podle něž by informace podle § 13 odst. 2 písm. c) zákona o směnářské*

činnosti, tj. identifikace orgánu dohledu a orgánu pro mimosoudní řešení sporu, jejichž využitelnost přichází prakticky v úvahu až po provedení obchodu, byly uchovávány pouze provozovatelem směnářenské činnosti. Uchování a opakované zobrazení poskytnuté informace na straně klienta tak může být proveditelné pouze za předpokladu, že mu bude kopie předmluvní informace předána a ponechána. Tím, že účastník řízení v rámci kontrolních směn odebral zájemcům (kontrolním pracovníkům) podepsané předmluvní informace a kopii těchto informací jim neponechal, neumožnil jim předmluvní informace uchovat a opětovně je zobrazit...“ a bankovní rada uvádí v bodu 19. rozhodnutí jako další argument, že by nedával smysl výklad účastníka, neboť využitelnost poskytnutých informací přichází prakticky v úvahu až po provedení obchodu pro případ nespokojenosti zájemce, byly uchovávány pouze provozovatelem, který s nimi může libovolně manipulovat. Uchování a opakované zobrazení poskytnuté informace na straně klienta tak může být proveditelné pouze za předpokladu, že mu bude kopie předmluvní informace předána a ponechána. Tím, že účastník řízení v rámci kontrolních směn odebral zájemcům (kontrolním pracovníkům) podepsané předmluvní informace a kopii těchto informací jim neponechal, neumožnil jim předmluvní informace uchovat a opětovně je zobrazit.

Soud se ztotožnil s výkladem § 13 zákona o směnářské činnosti žalovaného správního orgánu a to z následujícího důvodu:

Účelem posuzované právní normy je ochrana spotřebitele, která logicky musí být vyložena v jeho prospěch. Smyslem poskytované informace je, aby klient – spotřebitel měl zákonem vymezené informace nejen před uskutečněním směnářského obchodu, aby mohl uskutečnit obchod dle své vůle, ale rovněž i po uskutečnění tohoto obchodu. Je tomu tak právě proto, aby obrana klienta v případě sporu nebyla ztížena důkazní nouzí o obsahu poskytnutých informací. Takovou situaci nelze vyloučit, a proto zákonodárce stanovil v citovaném § 13 zákona o směnářské činnosti, aby provozovatel směnářské činnosti musel zájemci o směnářský obchod sdělit předmluvní informace v textové podobě. Je však nelogické, aby po ukončení obchodu měl tyto informace k dispozici jen směnárník a to právě s ohledem na skutečnost, že na proběhlý obchod navazuje dále reklamační řízení. Z tohoto důvodu shledává soud výklad žalobce toliko účelovým, nevycházejícím z účelu dané právní úpravy, která je konstruována k ochraně spotřebitele. Aby si klient mohl i dodatečně ověřit obsah poskytnutých informací, popř. se rozhodnout pro reklamační řízení, musel by dle výkladu žalobce znovu kontaktovat směnárníka a žádat jej o dodatečné vytištění písemné podoby těchto informací, což by dle soudu zcela bezdůvodně klienty zatěžovalo. Aby ochrana, kterou klientovi poskytují právní předpisy, byla smysluplná a účinná, je nutné poskytnout předmluvní informace klientovi v písemné podobě tak, aby si je mohl uchovat.

Na tuto námitku navazuje žalobce výtkou, že se nelze dovolávat při výkladu práva důvodové zprávy, protože není publikovaná v státem uznávané formě pro normativní právní akty, tedy ve Sbírce.

Z obsahu napadeného prvostupňového rozhodnutí jednoznačně vyplývá (bod 54. a 55. rozhodnutí), že žalovaná citovala z důvodové zprávy k návrhu zákona o směnářské činnosti ze dne 17. 10. 2012, protože se snažila obsahem této zprávy žalobci přiblížit a podpořit jí zastávaný výklad § 13 zákona o směnářské činnosti, nebo-li použila v daném případě důvodovou zprávu jako interpretační vodítko. Stejně tak lze konstatovat, že bankovní rada pod bodem 21. rozhodnutí poukázala na internetové stránky žalované týkající se výkladu posuzovaného ustanovení zákona, přičemž současně uvedla, že sdělení publikovaná na internetových stránkách České národní banky nejsou právně závazná. Tato sdělení však v intencích právních předpisů přibližují veřejnosti přístup České národní banky k některým otázkám dohledové činnosti v zájmu předvídatelnosti postupu orgánu dohledu. Sdělení tedy

adresátům nestanovují jiné či nové povinnosti nad rámec zákona a prováděcích právních předpisů, ale informují je o správní praxi České národní banky tak, aby se předcházelo případným, ať již bezděčným či účelovým, výkladovým nejasnostem. V tomto ohledu plní sdělení významnou preventivní úlohu.

Soud na tomto místě konstatuje, že podpoření výkladu či stanoviska správního orgánu interpretační pomůckou není ničím výjimečným. Především je třeba zdůraznit, že závaznou je právní norma. Aplikace právní normy v praxi přináší potřebu její interpretace. Za zcela standardní interpretační vodítko lze považovat judikaturu soudů při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech, ale i komentáře a závěry vyslovené v odborné literatuře, popř. odkazy uvedené v poznámce zákona pod čarou nebo i důvodovou zprávu k předkládanému zákonu. Uvedené však nic nemění na skutečnosti, že závaznou je toliko právní norma, k níž se použité interpretační vodítko vztahuje. S ohledem na uvedené, proto ani této námitce nemohl soud přisvědčit.

Ve čtvrtém žalobním bodu sice žalobce souhlasí s tím, že neprovedl včasné nahlášení změny osoby statutárního zástupce, avšak uvádí, že se jednalo o opomenutí, které sám napravil a hlášení má žalovaný k dispozici, protože jej žalobce učinil vůči stejnému orgánu.

Žalobce tedy nijak nezpochybňuje, že v období od 31.8.2014 do 30.4.2015 neoznámil žalované změnu údajů uvedených v žádosti o udělení povolení k činnosti směnárníka nebo v jejích přílohách, jinými slovy své delikt ní jednání vysvětluje opomenutím, které však pro posouzení vytykaného jednání směnárníka podle § 21 zákona o směnářské činnosti není rozhodným. Následné splnění povinnosti v době, kdy předmětná změna byla již zjištěna žalovanou, nemůže mít vliv na odpovědnost žalobce za protiprávní jednání. Z tohoto důvodu nelze shledat ani čtvrtý žalobní bod důvodným.

V pátém žalobním bodu žalobce nesouhlasí s výší pokuty a namítá, že jiné subjekty uvedené v rozkladu žalobce, jak vyplývá i z rozhodnutí uvedených na webových stránkách žalované, neplnily vůbec povinnosti jak informování, tak zveřejňování kurzovních lístků, prováděly transakce bez dokladů, dle žalobce dostaly nesrovnatelně nižší pokuty. Žalobce namítá, že žalovaná záměrně činí nerovnost mezi soutěžiteli četností kontrol u jednotlivých subjektů a výši rozdílných pokut. Nadto žalobce tvrzení o recidivě (bod č. 24 rozhodnutí a bod č. 85 rozhodnutí o rozkladu), na podporu uvedeného odkazuje na řízení v obdobné věci v řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod čj. 11 A 109/2012.

K takto vznesené námitce soud uvádí, že s ohledem na zásadu dispozitivnosti soudního řízení správního není možné podle konstantní judikatury správních soudů přijmout praxi, aby předmět soudního přezkumu vymezil žalobce nekonkrétními odkazy mimo samotnou žalobu. Pokud žalobce odkazuje na jiná podání, přípisy, rozhodnutí, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz. Žalobce v žalobě nijak blíže nekonkretizuje, o které subjekty se jedná, za jaké skutkové podstaty správních deliktů byly konkrétním subjektům pokuty uděleny, v jaké výši a za jakých konkrétních okolností. Za této situace shledává soud námitky obsažené v pátém žalobním bodu za projednatelné pouze v obecné rovině.

Soud konstatuje, že správní orgány v daném případě při stanovení výše pokuty s ohledem na spáchání více deliktů správně vycházely z absorpční zásady (kdy jsou sbíhající se delikty postiženy pouze sankcí, která je zákonem stanovena za nejtěžší z nich, v tomto případě tedy

správní delikt klamavé obchodní praktiky), přitom posoudily i možné liberační důvody ve smyslu § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele a zabývaly se jednotlivými zákonnými kritérii v souladu s ustanovením § 24b odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele (*závažnost správního deliktu*, zejména *způsob* jeho spáchání, jeho *následky* a *okolnosti*, za nichž byl spáchán). Byla zohledněna i skutečnost, že zákon o ochraně spotřebitele umožňuje za delikt klamavé obchodní praktiky uložit peněžitou pokutu až do výše 5 000 000 Kč (§ 24 odst. 12 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele). Individuální *závažnost tohoto správního deliktu byla hodnocena jako velice vysoká*, což zejména žalovaná pečlivě odůvodnila v prvostupňovém rozhodnutí v bodech č. 81 a následujících, kde se zcela konkrétně zabývala i hodnocením způsobu spáchání správních deliktů, přičemž k otázce zavinění poukázala na skutečnost, že jedná se o delikty založené na objektivní odpovědnosti, a proto konkrétní zavinění není třeba zkoumat.

Za velmi závažnou okolnost zvyšující závažnost shledaných správních deliktů a jejich společenskou škodlivost, shledala žalovaná skutečnost, že u účastníka řízení došlo k opakovanému výskytu správních deliktů, přičemž poukázala na rozhodnutí žalované č.j. 2012/1908/570 ze dne 29.2.2012, kterým došlo k uložení pokuty ve výši 600 000 Kč. Naopak žalovaná zohlednila i skutečnosti svědčící ve prospěch žalobce (účastník řízení začal v návaznosti na zjištění správního orgánu přijímat nápravná opatření, konkrétně upravil kurzovní lístek) a při určení výše pokuty vyšel i z majetkových poměrů účastníka řízení.

Městský soud v Praze dospěl v daném případě k závěru, že výše uložené pokuty v celkové výši 800.000,- Kč odpovídá danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v § 24 odst. 12 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele v rozmezí od 0 Kč do 5.000.000,- Kč u prvního prokázaného deliktu. Pokuta byla uložena v dolní polovině sazby a činí 16 % horní hranice zákonem stanoveného rozpětí. Soud dodává, že i s posouzením jednotlivých kritérií se zcela ztotožňuje a pro stručnost odkazuje na bod 81. a následující, kde se žalovaná vypořádala s jednotlivými kritérii dle zákona o ochraně spotřebitele.

Soud nepřistoupil ke zrušení napadených rozhodnutí ani z důvodu nesouhlasu žalobce ohledně tvrzené o recidivy žalobce z důvodu žaloby proti rozhodnutí žalované č.j. 2012/1908/570 ze dne 29.2.2012, neboť nemohl přehlédnout skutečnost, že v době rozhodování napadených rozhodnutí se jednalo o pravomocné rozhodnutí. K tomu je třeba uvést, že právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej (srov. k tomu Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání, Praha : C. H. Beck, 2009, s. 225, resp. v judikatuře NSS např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, čj. 6 As 45/2005-188). Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušení správního aktu má účinky toliko ex nunc, které působí výlučně do budoucna, akt již tedy nemůže v budoucnu založit další práva a povinnosti. Jedinou výjimku představuje skupina nicotných aktů, u nichž se má za to, že nebyly nikdy vydány, a tudíž nemohly působit právní následky ani v minulosti. Prohlášení nicotnosti, které jen formálně odstraňuje neexistující akt, proto působí ex tunc (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, část V., též pod č. 793/2006 Sb. NSS). V nyní posuzované věci nastala situace, kdy v době vydání napadených rozhodnutí bylo poukázáno na rozhodnutí, které bylo nadáno presumpcí správnosti, a muselo být považováno za akt zákonný a správný, dokud nebylo zákonem stanoveným postupem pravomocně odstraněno.

Je namístě zdůraznit, že výše sankce za protiprávní jednání musí mít nejen preventivní, ale i represivní charakter a to předně ve vztahu k žalobci a musí tak s sebou nést přiměřeně

citelný zásah do jeho majetkové sféry, aby byl veden k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem, kterými je vázán, v daném případě zejména zákona o ochraně spotřebitele a zákona o směnářské činnosti. Preventivní úlohu musí uložená sankce pak mít rovněž ve vztahu i ke všem ostatním subjektům pohybujícím se na daném trhu.

Soud proto uzavírá, že i pátý žalobní bod shledal soud nedůvodným.

V závěrečném šestém žalobním bodu žalobce tvrdí, že nebyl seznámen s obsahem kontrolních protokolů zákonným způsobem (viz § 150 odst. 2 správního řádu a § 12 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb.), tedy že mu nebyly kontrolní protokoly zaslány, aby se s nimi mohl seznámit a podat proti nim námitky.

Ze správního spisu soud ověřil, že dne 5. 6. 2015 vydala žalovaná pod č.j. 2015/60615/570 příkaz, který obsahuje shodnou výrokovou část s napadeným prvostupňovým rozhodnutím ze dne 2. 10. 2015, č.j. 2015 107264 / 570.

Dne 11. 6. 2015 byl žalované proti tomuto příkazu doručen odpor.

Následně žalovaná vydala usnesení ze dne 17. 6. 2015, č.j. 2015/64741/570, kterým byla žalobci v I. výroku stanovena lhůta 10 pracovních dnů k doložení účetní závěrky za rok 2014 ve formě rozvahy a výkazu zisku a ztrát a ve II. výroku byla stanovena rovněž lhůta 10 pracovních dnů, v níž se dle § 36 odst. 3 správního řádu může vyjádřit k podkladům rozhodnutí shromážděným správním orgánem ve správním řízení zahájeném dne 5. 6. 2015 doručením příkazu č.j. 2015/60615/570.

Přípisem ze dne 19. 6. 2015 požádal právní zástupce účastníka řízení o prodloužení lhůty k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí v návaznosti na umožnění seznámit se s obsahem kontrolního protokolu.

Dne 22. 6. 2015 obdržela žalovaná finanční výkazy účastníka řízení.

Dne 23. 6. 2015 se uskutečnilo nahlížení do správního spisu zástupcem účastníka řízení, který do protokolu vnesl požadavek, aby spisový materiál byl doplněn o protokol ze dne 10. 6. 2015, kdy byla prováděna následná kontrola zaměstnancem žalované.

Dne 25. 6. 2015 byl žalovanou doplněn spisový materiál o protokol o provedení kontroly dne 10. 6. 2015 v provozovně účastníka řízení na adrese Václavské nám. 21, Praha 1.

Dne 1. 7. 2015 vydala žalovaná rozhodnutí č.j. 2015/74441/570, kterým zrušila II. výrok usnesení ze dne 17. 6. 2015, č.j. 2015/64741/570, neboť došlo k doplnění správního spisu o dokumenty, se kterými neměl účastník řízení možnost se v rámci svého nahlížení do spisu seznámit.

Následně žalovaná vydala usnesení ze dne 21. 7. 2015, č.j. 80379/570, kterým byla žalobci stanovena lhůta 10 pracovních dnů, v níž se dle § 36 odst. 3 správního řádu může vyjádřit k podkladům rozhodnutí shromážděným správním orgánem ve správním řízení zahájeném dne 5. 6. 2015 doručením příkazu č.j. 2015/60615/570.

Dne 24. 7. 2015 se uskutečnilo nahlížení do správního spisu zástupcem účastníka řízení, který do protokolu v rubrice – návrhy účastníka řízení - uvedl, že plně využije stanovené procesní lhůty.

Dne 28. 7. 2015 bylo žalované doručeno vyjádření se účastníka řízení k podkladům rozhodnutí.

Dne 2. 10. 2015 bylo žalovanou vydáno napadené prvostupňové rozhodnutí č.j. 2015/107264/570.

Na základě výše uvedeného chronologického přehledu úkonů ve správním spise dospěl soud k závěru, že nebyla porušena procesní práva žalobce, pro které by bylo nutno napadené rozhodnutí zrušit. Žalovaná má oprávnění 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. O kontrolních směnách žalovaná vyhotovila úřední záznamy, které se staly součástí spisového materiálu. Žalobce nebyl zkrácen na svých právech, neboť mu bylo žalovanou umožněno se s úředními záznamy nejen seznámit, ale i k nim vyjádřit, což žalobce učinil.

Ze všech shora vyložených důvodů Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl v souladu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, kterému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly, proto soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve druhém výroku tohoto usnesení, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 18. srpna 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.