



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Koordinátor ODIS s. r. o.**, se sídlem Na Hradbách 16, 702 00 Ostrava - Moravská Ostrava, zastoupené Mgr. Lukášem Seibertem, advokátem se sídlem Na Hradbách 16, 702 00 Ostrava - Moravská Ostrava, proti žalovanému **Finančnímu arbitrovi**, se sídlem Washingtonova 25, 110 00 Praha 1, zastoupenému JUDr. Irenou Helmovou, advokátkou se sídlem náměstí Kinských 76/7, 150 00 Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2007, evid. č. 78/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 10 Ca 114/2007 - 79,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 10 Ca 114/2007 - 79, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 31. 1. 2007, evid. č. 78/2007, potvrdil žalovaný rozhodnutí Finančního arbitra ze dne 29. 12. 2006, evid. č. 04/2007, reg. č. 120069, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 100 000 Kč podle § 23 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi. Žalobkyně totiž podle mínění žalovaného porušila § 19 odst. 1 citovaného zákona, neboť neoznámila žalovanému údaje specifikované v tomto ustanovení poté, co jí byl Českou národní bankou pravomocně udělen předchozí souhlas k vydávání elektronických peněžních prostředků.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Především namítala, že doposud nezapočala s vydáváním elektronických platebních prostředků, a tedy slovy zákona nezahájila činnost ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Nevznikla jí tudíž informační povinnost vůči žalovanému. Za zahájení činnosti nelze podle

žalobkyně považovat pouhé udělení předchozího souhlasu k vydávání elektronických peněžních prostředků Českou národní bankou. Městský soud nicméně žalobní námitky neshledal důvodnými a žalobu rozsudkem ze dne 31. 3. 2009, č. j. 10 Ca 114/2007 - 79, zamítl.

Včas podanou kasační stížností žalobkyně napadla rozsudek městského soudu. Namítla, že z § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi vyplývá, že informační povinnost vydavatele elektronického platebního prostředku nastává až ke dni faktického zahájení činnosti – tj. emise elektronických platebních karet. Bez faktického zahájení činnosti je vydavatel v pozici „oprávněného držitele povolení“ a nikoli v pozici skutečného emitenta.

Podle žalobkyně provedl městský soud výklad § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi extenzivně a výlučně k její tíži. Přitom v situaci, kdy dikce právní normy umožňuje dvojí právní výklad, je povinností aplikujícího orgánu jej vyložit ústavněkonformním způsobem. Má-li aplikující orgán k dispozici dva rovnocenné výklady právní normy, je na místě použít výklad takový, který odpovídá metodám právního výkladu, zejména výkladu teleologickému. Z hlediska teleologického výkladu zastává žalobkyně názor, že zákonodárce měl na mysli splnění informační povinnosti v případě, kdy jakýkoli vydavatel elektronických platebních prostředků začne svou činnost realizovat de facto, nikoli de iure, tedy jeho informační povinnost vzniká až faktickým vydáváním elektronických platebních karet.

Výklad předmětné normy provedený městským soudem a žalovaným je podle žalobkyně nelogický, neboť žalobkyně může stěžít žalovanému oznamovat zahájení činnosti, kterou vůbec nevykonává. V případě, že by žalobkyně vydala elektronickou platební kartu v době mezi nabytím právní moci předchozího souhlasu České národní banky a vydáním rozhodnutí žalovaného o uložení pokuty za podmínky splnění informační povinnosti až po tomto skutečném vydání karty, pak by se žalovaný také nijakým způsobem nedozvěděl, že k vydání karty došlo v době ještě před splněním informační povinnosti. Z toho by podle žalobkyně plynulo, že jediný možný termín pro splnění zákonné informační povinnosti je den nabytí právní moci předchozího souhlasu České národní banky. Takto jednoznačně a striktně však § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi doposud nevykládal ani sám žalovaný, nikde tento závěr nezazněl. Podle žalobkyně proto správný výklad musí být až skutečné zahájení činnosti, tedy vydávání elektronických platebních prostředků.

Žalobkyně rovněž nesouhlasí s argumentem městského soudu že informační povinnost žalobkyně vůči žalovanému měla být splněna v souladu se vzorem formuláře uveřejněného na webových stránkách žalovaného a že právě uveřejnění tohoto formuláře je soudem a žalovaným vykládáno jako zákonné zmocnění k výkladu normy, kdy nastává informační povinnost pro vydavatele elektronických platebních prostředků. Podle žalobkyně výklad zákona přísluší soudu a navíc tento výklad je v rozporu s právní teorií, protože dle mínění žalobce nelze provést výklad zákona delegací na aplikující orgán, který tento „výklad“ realizuje odkazem na obsah svých webových stránek a tyto pokládá za zdroj výkladu práva. Podle žalobkyně je zveřejnění tohoto formuláře s vysvětlením třeba chápat jako vysvětlení způsobu jeho vyplnění a nikoli jako výklad právní normy. Žalobkyně tuto skutečnost namítla již v žalobě, avšak městský soud se jí vůbec nezabýval.

Nad rámec kasační stížnosti žalobkyně k otázce výkladu předmětného ustanovení uvedla, že se připravuje technická novela zákona o finančním arbitrovi, která by měla § 19 odst. 1 upřesnit tak, že informační povinnost vydavatele elektronických platebních prostředků vzniká

ke dni vydání licence (dříve souhlasu) České národní banky, což dle žalobkyně potvrzuje současnou nejednoznačnost výkladu tohoto ustanovení.

Žalobkyně konečně městskému soudu vytkla, že se nezabýval meritem sporu: napadený rozsudek podle ní de facto mechanicky opisuje obsah podání stran, a poté konstatuje, že sporným mezi účastníky je toliko výklad § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Tím byly z projednání před soudem vyloučeny veškeré skutkové i právní námitky žalobkyně. Městský soud se rovněž nezabýval zákonností napadeného rozhodnutí žalovaného a jeho rozhodnutí se vyznačuje značnou mírou právního formalismu.

Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť uložená pokuta by se výrazně dotkla jejich majetkových poměrů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného z hlediska zákonnosti a z jiných důvodů jej ostatně ani přezkoumat nemohl. Soud zcela jasně vyložil § 19 zákona o finančním arbitrovi, žalovaný se s jeho výkladem plně ztotožňuje a plně odkazuje na své vyjádření k žalobě. Žalobkyně se podle žalovaného jen snaží zakrýt opomenutí své povinnosti polemikou se zákonnými ustanoveními, aniž by předložila soudu nové důkazy či stanoviska, o něž své názory opírá. Žalovaný dále upozornil na to, že i v jiných oblastech práva je stanovena fikce, při jejímž splnění musí být určitým subjektem splněny povinnosti, aniž by uvedený subjekt cokoliv konal. Například dnem právní moci zápisu obchodní společnosti do obchodního rejstříku vzniká povinnost takto vzniklých subjektů informovat příslušný finanční úřad a podávat daňová přiznání bez ohledu na to, zda vykonávají či nevykonávají obchodní činnost. Tvůrce zákona o finančním arbitrovi navíc vycházel i z ustanovení zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, podle něhož jsou oznamovací povinnosti povinna plnit devizová místa devizovému orgánu, tj. vůči České národní bance, okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí České národní banky o udělení licence, a to i v případě, že svou činnost devizové místo ještě nezahájilo. Tento postup lze podle žalobkyně analogicky použít i pro postup uvedený v § 19 zákona o finančním arbitrovi. Není možné se odvolávat na novelu zákona o finančním arbitrovi č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, i když ta je pouze zpřesněním uvedeného § 19, neboť správní delikt byl spáchán ještě před účinností této novely. Žalovaný vyjádřil rovněž nesouhlas s přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami směřujícími do nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Žalobkyně předně namítla, že se městský soud vůbec nezabýval námitkou směřující do nesprávného výkladu novely zákona o finančním arbitrovi provedené zákonem č. 57/2006 Sb., resp. námitkou, že tato novela neoprávnila žalovaného k výkladu pojmu „zahájení své činnosti“. Této námitce musel Nejvyšší správní soud přisvědčit. Žalovaný v souvislosti s uvedenou novelou ve svém rozhodnutí uvedl, že zákon o finančním arbitrovi den zahájení činnosti v § 19 odst. 1 blíže nespecifikuje. Zákonodárce si byl vědom tohoto faktu, a proto při poslední novele provedené zákonem č. 57/2006 Sb. uložil finančnímu arbitrovi povinnost poskytnout vysvětlení k informační povinnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup. Z toho žalovaný dovodil, že mu je výklad informační povinnosti

dán přímo ze zákona. Žalobkyně proti tomu namítala, že předmětná novela žalovaného k žádnému závaznému výkladu neoprávnila a že spojení „ke dni zahájení své činnosti“ zůstalo i po novele v původním kontextu, tedy jedná se o den faktického zahájení činnosti. Městský soud k tomu konstatoval, že předmětná novela dala žalobkyni pouze možnost, pokud jí nebyl obsah nebo rozsah informační povinnosti zcela zřejmý, využít možnosti poučit se z uveřejněného vzoru formuláře pro splnění informační povinnosti s vysvětlením. Bylo na žalobkyni, zda této zákonem stanovené možnosti využije či nikoliv. Z toho je patrné, že městský soud neodpověděl na otázku žalobkyně: nevyložil, zda předmětná novela poskytla žalovanému oprávnění k výkladu § 19 odst. 1 a zda změnila výklad sporného pojmu „ke dni zahájení své činnosti“. Za takového stavu je rozsudek městského soudu v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Žalobkyně dále obecně tvrdila, že se městský soud nezabýval meritem sporu a pominul veškeré skutkové a právní námitky obsažené v žalobě. S tímto názorem žalobkyně se zdejší soud neztotožňuje. Žalobkyně nesporovala skutkový stav věci, tj. že jí byl udělen předběžný souhlas České národní banky s vydáváním elektronických peněžních prostředků, že žalovanému neoznámila skutečnosti obsažené v § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi a že jí za to byla žalovaným udělena pokuta. Žalobkyně rovněž nijak nezpochybňovala výši pokuty (ani nenavrhovala soudu její snížení) a nenapadala proceduru uložení pokuty. Žalobkyně sice v žalobě obsáhle rekapitulovala průběh správního řízení a jednotlivá podání stran, avšak její námitky proti napadenému rozhodnutí žalovaného se v podstatě soustředily pouze do tří okruhů: nesouhlas s výkladem § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi (včetně kritiky použití extenzivního výkladu žalovaným), nesprávná argumentace žalovaného novelou zákona o finančním arbitrovi provedenou zákonem č. 57/2006 Sb. a konečně otázka množství pokut, které žalovaný již za nesplnění informační povinnosti udělil. Těmito námitkami (kromě druhé v pořadí – srov. výše) se městský soud zabýval, a zdejšími soudu proto není zřejmé, jaké další skutkové a právní námitky žalobkyně byly z projednávání před městským soudem vyloučeny. Neobstojí ani obecná námitka, že se městský soud nezabýval zákonností rozhodnutí žalovaného: odůvodnění provedené městským soudem na straně 6 až 7 napadeného rozsudku není ničím jiným než prověřením zákonnosti rozhodnutí žalovaného, a to v mezích žalobních bodů, neboť při přezkumu správních rozhodnutí jsou správní soudy omezeny přísnou dispoziční zásadou a vady rozhodnutí z úřední povinnosti zjišťují ex offio jenom tam, kde jim to ukládá zákon (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) nebo jejichž přezkum z úřední povinnosti dovedl ve své judikatuře Nejvyšší správní soud, popř. Ústavní soud (např. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS, nebo nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, <http://nalus.usoud.cz>), což v projednávaném případě nenastalo.

Nejvyšší správní soud se nicméně musel dále zabývat tím, zda je oprávněn odpovědět i na další námitky žalobkyně uplatněné v kasační stížnosti, byl-li rozsudek městského soudu shledán nepřezkoumatelným. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito*

oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné“. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zbývající kasační námitky směřují proti části rozsudku městského soudu, která je oddělitelná od části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Konkrétně se jedná o výklad § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, s nímž se městský soud nepochybně dostatečně vypořádal a jehož řešení ze strany zdejšího soudu má význam pro další řízení a rozhodnutí městského soudu ve věci.

Podle § 19 odst. 1 citovaného zákona v rozhodném znění sdělí instituce písemně arbitrovi nejpozději ke dni zahájení své činnosti svoji obchodní firmu, sídlo a určenou kontaktní osobu pro styk s arbitrem s uvedením jejího jména, příjmení, adresy, funkce, telefonu a faxu, popřípadě elektronické adresy, a ve stejném rozsahu údaje o zástupci této osoby. Informační povinnost lze splnit též na formuláři vydaném arbitrem. Vzor formuláře pro splnění informační povinnosti s vysvětlením uveřejňuje arbitr též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podle § 3 odst. 1 téhož zákona se institucí rozumí převádějící instituce a vydavatel elektronických platebních prostředků. Podle § 23 odst. 1 pak může arbitr za nesplnění povinnosti uložené instituci v § 19 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.

Městský soud a před ním i žalovaný založili své rozhodnutí na tom, že spojení „nejpozději ke dni zahájení své činnosti“ je jednoznačné a nepřipouští alternativní výklad. Vzhledem k provázanosti zákona o finančním arbitrovi se zákonem č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku) je informační povinnost instituce podle § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi vázána na právní moc předběžného souhlasu České národní banky k vydávání elektronických peněžních prostředků.

Nejvyšší správní soud na tomto místě z terminologického hlediska poznamenává, že zákon o platebním styku (před novelou provedenou zákonem č. 62/2006 Sb.) používal pojem „vydávání elektronických peněžních prostředků“ – viz § 19, zatímco zákon o finančním arbitrovi hovořil o „vydávání elektronických platebních prostředků“ – viz § 1 odst. 1 písm. b) citovaného zákona. Z hlediska sporného spojení „ke dni zahájení své činnosti“ v zákoně o finančním arbitrovi, se však jedná o totožnou činnost. Řečeno jinak: právě k vydávání elektronických platebních prostředků ve smyslu zákona o finančním arbitrovi potřeboval vydavatel předběžný souhlas České národní banky k vydávání elektronických peněžních prostředků podle zákona o platebním styku.

Presvědčení městského soudu o jednoznačnosti výkladu zmiňovaného spojení však Nejvyšší správní soud nesdílí. Městský soud a žalovaný sice správně poukázali na úzkou souvislost zákona o finančním arbitrovi a zákona o platebním styku, avšak položení rovnítka mezi zahájení činnosti instituce podle § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi a udělení předběžného souhlasu Českou národní bankou k vydávání elektronických peněžních prostředků podle § 19 odst. 3 zákona o platebním styku, není vůbec jednoznačné. Účelem zmiňovaného předběžného souhlasu České národní banky je získání kontroly nad vydavateli elektronických peněžních prostředků, kteří nejsou bankami, pobočkami zahraničních bank nebo osobami k

tomu oprávněnými na základě jednotné bankovní licence (§ 19 odst. 1 zákona o platebním styku). Vůlí zákonodárce zde zjevně bylo neučinit z vydávání elektronických peněžních prostředků službu, kterou by mohl vykonávat každý, a podřídít jednotlivé vydavatele dohledu České národní banky. Podmínit určitou činnost (zde vydávání elektronických peněžních prostředků, resp. slovy zákona o finančním arbitrovi vydávání elektronických platebních prostředků) veřejnoprávním souhlasem však bez dalšího neznámá, že udělením takového souhlasu je příslušná činnost zahájena.

Z jazykového výkladu obou zmiňovaných zákonů, ani z jejich systematiky souvislost mezi udělením předběžného souhlasu České národní banky a vznikem informační povinnosti instituce neplyne. Naopak použitím různých výkladových metod lze přisvědčit spíše závěru žalobkyně, tj. že zahájením činnosti má zákon o finančním arbitrovi na mysli právě faktické zahájení vydávání elektronických platebních prostředků.

Předně z § 19 odst. 1 zákona o platebním styku lze dovodit, že k zahájení činnosti, tj. k vydávání elektronických peněžních (platebních) prostředků, dochází až po vydání předběžného souhlasu Českou národní bankou [srov. dikci „osoby (...) smějí vydávat elektronické peněžní prostředky jen po předchozím souhlasu České národní banky“].

Z hlediska systematického je vhodné uvést, že pojem „zahájení činnosti“ není v českém právním řádu definován, avšak objevuje se v celé řadě zákonů. Při bližším zkoumání lze přitom dospět k závěru, že je-li zahájení určité činnosti spojeno s určitým veřejnoprávním souhlasem (ve formě povolení, licence, předběžného souhlasu, registrace apod.), odlišují jednotlivé zákony tu více tu méně udělení souhlasu od zahájení činnosti a mají na mysli faktické zahájení této činnosti. Zpravidla je požadováno, aby žádost o příslušný veřejnoprávní souhlas s činností obsahoval skutečný nebo předpokládaný den zahájení činnosti, případně se musí zahájení činnosti oznamovat zvlášť po získání příslušného souhlasu. Příkladem může být § 58 odst. 5 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování (Česká národní banka může v povolení k veřejnému nabízení cenných papírů zahraničního speciálního fondu na území České republiky stanovit podmínky, které je fond povinen splnit před zahájením povolené činnosti); § 13 odst. 2 písm. c) zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojišťných událostí a o změně živnostenského zákona (v žádosti pojišťovacího zprostředkovatele o zápis do registru vedeného českou národní bankou musí být mimo jiné uveden i předpokládaný den zahájení zprostředkovatelské činnosti); § 1 odst. 7 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách (bankovní licence může obsahovat stanovení podmínek, které musí banka nebo pobočka zahraniční banky splnit před zahájením kterékoliv povolené činnosti); § 7 odst. 2 písm. d) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (žádost o licenci týkající se činnosti v energetice musí mimo jiné obsahovat navrhovaný termín zahájení výkonu licencované činnosti); nebo § 23 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (osoba, která hodlá provozovat stravovací službu, je povinna nejpozději v den jejího zahájení písemně oznámit příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví den zahájení činnosti, její předmět a rozsah a umístění provozoven, jakož i den ukončení provozu stravovací služby); a mnohá další zákonná ustanovení.

Nejvyšší správní soud nepochybně, že v českém právním řádu existují situace, kdy na udělení veřejnoprávního souhlasu je přímo navázána určitá další povinnost. Zmínit lze například žalovaným uváděný § 33 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle nějž je

mimo jiné poplatník, který obdrží povolení nebo získá oprávnění k podnikatelské činnosti, povinen do třiceti dnů podat přihlášku k registraci u místně příslušného správce daně. Zde je ovšem výslovně registrační povinnost navázána na den právní účinnosti povolení nebo oprávnění, tj. den, kdy je poplatník podle příslušných předpisů oprávněn začít vykonávat podnikatelskou činnost. Nejde tedy o skutečné zahájení činnosti, jako v projednávaném případě (ke změně způsobené v tomto ohledu novelou zákona o finančním arbitrovi však srov. níže). I z tohoto pohledu se lze tudíž spíše přiklonit k názoru, že zahájením činnosti podle § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi se má na mysli faktické zahájení činnosti.

Pokud žalovaný namítá, že zákonodárce vycházel při tvorbě zákona o finančním arbitrovi z devizového zákona a že oznamovací povinnost musí plnit devizová místa vůči devizovému orgánu i v případě, že svou činnost dosud nezačala, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, z čeho žalovaný tato tvrzení dovozuje. Ze zákona o finančním arbitrovi ani z jeho důvodové zprávy nijak nevyplývá, že by zákonodárce vycházel při jeho tvorbě z devizového zákona, zmínka o tomto zákonu není obsažena v textu zákona ani v poznámkách pod čarou. I pokud by však zdejší soud připustil, že úprava v devizovém zákoně byla pro zákonodárce nějakým způsobem inspirativní (což nelze zcela vyloučit), není přirovnání devizové licence a oznamovací povinnosti devizového místa k právě projednávanému případu příliš přiléhavé. Podle § 3 odst. 1 devizového zákona (ve znění v době přijímání zákona o finančním arbitrovi) uděluje Česká národní banka devizovému místu, které nevykonává činnost na základě bankovní nebo jednotné licence podle zvláštního zákona devizovou licenci pro provádění obchodů s devizovými hodnotami nebo poskytování peněžních služeb, je-li tato činnost podnikáním. Podle § 5 plní tam specifikované osoby oznamovací povinnost vůči České národní bance prostřednictvím devizových míst. Oznamovací povinnost se přitom týká např. peněžních pohledávek a závazků, přímých investic, finančních úvěrů, cenných papírů a dalších operací. Na rozdíl od projednávaného případu zde tedy devizová místa fungují jako určitý prostředník v předávání informací od jiných osob České národní bance. Nejedná se tedy o poskytování identifikačních údajů při zahájení činnosti devizového místa, resp. obdržení devizové licence. Ostatně taková oznamovací povinnost vůči České národní bance by byla zcela zbytečná, neboť ta již potřebnými údaji o devizovém místě disponuje na základě žádosti o devizovou licenci, kterou devizové místo podává (viz § 4 odst. 2 tehdy účinné vyhlášky České národní banky č. 434/2002 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádosti o udělení devizové licence, předpoklady a podmínky pro provádění některých obchodů s devizovými hodnotami a postup pro nakládání s padělanými nebo pozměněnými prostředky).

Dále lze souhlasit s argumentem žalobkyně, že je nelogické, aby žalobkyně oznamovala žalovanému zahájení činnosti, kterou vůbec nezačala vykonávat. S tím souvisí i argument teleologický: informační povinnost v § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi nebyla stanovena samoučelně. Jejím smyslem je především umožnit žalovanému kontaktovat příslušnou instituci v případě, že je u něj podán návrh na zahájení řízení podle § 8 - 18 zákona o finančním arbitrovi. Návrh na zahájení řízení lze přitom podat pouze za podmínek specifikovaných v § 1 téhož zákona. Z § 1 odst. 1 písm. b), který se týká projednávané věci, pak vyplývá, že žalovaný má pravomoc k rozhodování sporů rovněž mezi osobami, které vydávají elektronické platební prostředky, a držiteli elektronických platebních prostředků při vydávání a užívání elektronických platebních prostředků. Před žalovaným tudíž nelze zahájit řízení v případě, kdy instituce dosud nezačala vydávat elektronické platební prostředky, resp. její klienti je nezačali užívat, neboť by tu jednoduše neexistovala pravomoc žalovaného takový spor rozhodnout. Potom je nelogické trvat na informační povinnosti u instituce, která dosud s příslušnou činností podléhající

rozhodovací pravomoci žalovaného nezačala, jelikož případná poskytnutá informace by byla zcela nepoužitelná pro účely zákona o finančním arbitrovi. Pokud žalovaný a městský soud tvrdí, že žalovaný má ze zákona povinnost vést seznam všech institucí a musí jej uveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 19 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi), pak ani tento argument nepotvrzuje skutečnost, že by informační povinnost institucí vznikala již dnem právní moci předběžného souhlasu České národní banky k vydávání elektronických peněžních prostředků. Žalovanému zákonem není uloženo vést seznam hypotetických účastníků řízení (institucí ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi). Účelem seznamu je naopak vytvoření databáze těch institucí, proti nimž může být skutečně před žalovaným podán návrh na zahájení řízení. Takovou institucí není subjekt, který sice získal předběžný souhlas České národní banky k vydávání elektronických peněžních prostředků, ale který k jejich vydávání vůbec nepřikročil.

Jako podpůrný argument lze uvést i žalobkyní zmiňovanou novelu zákona o finančním arbitrovi. Jako tisk 861/0 byl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky dne 12. 6. 2009 schválen vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o platebním styku. Novela byla schválena rovněž Senátem dne 22. 7. 2009 a dne 14. 8. 2009 podepsána prezidentem republiky. Novela v části sedmé mění zákon o finančním arbitrovi, konkrétně v čl. VIII bod 5 mimo jiné slova „zahájení činnosti“ nahrazuje slovy „od něhož je oprávněna vykonávat svou činnost“. (viz Poslanecká sněmovna, V. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz). Je tedy zřejmé, že tato novela zavádí informační povinnost instituce již ode dne, kdy obdrží příslušné oprávnění. Přechodné ustanovení v čl. IX novely však uvádí, že instituce, která dosud nebyla povinna splnit informační povinnost stanovenou v § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, je povinna splnit informační povinnost stanovenou v § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Z toho je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že i dle zákonodárce před citovanou novelou zákona o finančním arbitrovi nebyly instituce, které získaly předběžný souhlas České národní banky, avšak dosud nepřistoupily k vydávání elektronických platebních prostředků, povinny plnit informační povinnost podle § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Tato povinnost jim výslovně vzniká až účinností zmiňované novely.

Konečně stranou nemohou zůstat ani argumenty ústavní. V nálezu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (<http://nalus.usoud.cz>) vyslovil Ústavní soud mimo jiné i následující úvahu. „V právním státě je třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip *in dubio pro libertate* plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny a viz i stanovisko menšiny Pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. in 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 512/02, ze dne 20. 11. 2002, in Sb. n. u., sv. 28, str. 271 nebo I. ÚS 557/05, ze dne 24. 7. 2007, dostupný na www.judikatura.cz). Pravidlo *in dubio pro libertate* je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva. Má např. podobu pravidla *in dubio mitius* (viz např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 666/02) nebo pravidla *in dubio pro reo* (např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 57/94, ze dne 15. 12. 1994, Sb. n. u., sv. 2, str. 179).“ V této souvislosti za

situace, kdy spojení „ke dni zahájení své činnosti“ nebylo na první pohled zcela jednoznačné, nebyli žalovaný ani městský soud oprávněni zaujmout výklad extenzivní jdoucí k tíži žalobkyně.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům Nejvyšší správní soud uzavírá, že v rozhodné době vznikla informační povinnost vydavatele elektronických platebních prostředků podle § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi až faktickým zahájením jeho činnosti ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) téhož zákona, tj. zahájením vydávání elektronických platebních prostředků. Jestliže žalovaný založil napadené rozhodnutí pouze na tom, že informační povinnost žalobkyně vznikla již dnem právní moci předběžného souhlasu České národní banky k vydávání elektronických peněžních prostředků, aniž by se zabýval tím, zda žalobkyně skutečně přikročila k vydávání těchto prostředků, je uložena pokuta nezákonná. Městský soud v napadeném rozsudku nesprávně vyložil § 19 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, a dopustil se tak nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tedy zrušil napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti bezprostředně po jejím předložení krajským soudem, nezabýval se již žádostí žalobkyně o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. srpna 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu