



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, zast. Mgr. Martinem Křížem, advokátem se sídlem Senovážné náměstí 992/8, Praha 1, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, proti rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 16. 11. 2016, čj. 2016/133046/CNB/110, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2020, čj. 2 A 5/2017-54,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná uznala žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 134 odst. 1 písm. a) zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku. Tohoto přestupku se dopustil tím, že v období od 1. 1. 2014 do 3. 12. 2015 na základě poptávky generované zpočátku na Facebooku a později portálem www.brumble.cz neoprávněně poskytoval platební službu provedení převodu platebních prostředků (poukazování peněz) uvedenou v § 3 odst. 1 písm. f) zákona o platebním styku. Přijímal totiž na své bankovní účty peněžní prostředky od třetích osob v českých korunách a v eurech a jejich ekvivalent v cizích měnách euro a americký dolar následně pro tyto třetí osoby převáděl na reálné formy platebních systémů, tzv. elektronické peněženky OK Pay, Perfect Money, Skrill, PayPal, Payza, EgoPay, BTC, Paxum, Payeer a STP. Takto v rámci 1638 směnných transakcí přijal od třetích osob na své bankovní účty celkem 7 113 235,13 Kč a 8 904,75 EUR a na tzv. elektronické peněženky

těmto třetím osobám převedl peněžní prostředky o celkovém objemu 292 663,085 USD a 6 526,33 EUR. Přestupku se žalobce dopustil z vědomé nedbalosti. Za uvedený přestupek dostal žalobce pokutu ve výši 50 000 Kč.

[2] Bankovní rada žalované k rozkladu žalobce změnila prvostupňové rozhodnutí tak, že snížila výši uložené pokuty z 50 000 Kč na 40 000 Kč. Ve zbytku rozklad podle § 90 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 46c zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, zamítla a rozhodnutí potvrdila. Žalobce neuspěl ani s žalobou proti rozhodnutí bankovní rady žalované, městský soud žalobu rozsudkem zamítl.

II. Stručné shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Rozsudek městského soudu žalobce (stěžovatel) napadl kasační stížností. V ní předně zpochybňuje, zda vůbec poskytoval platební službu ve smyslu zákona o platebním styku. Odkazuje na výkladové stanovisko žalované a kritizuje soud za to, že se touto otázkou vůbec nezabýval (což prý zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku). Odpovědnost za přestupek nadto zanikla uplynutím prekluzivní lhůty. Žalovaná, respektive bankovní rada nadto neinformovala stěžovatele o změně právní kvalifikace spočívající v posouzení prekluze přestupku. Nesprávně a nepřezkoumatelně je vymezena též doba páchání přestupku. Konečně stěžovatel nesouhlasí ani s formou zavinění (vědomá nedbalost), jak ji dovodila žalovaná a městský soud.

[4] Žalovaná ve vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Upozorňuje, že stěžovatel námitku, že tvrzený skutek vůbec nebyl přestupkem, uplatňuje poprvé až v kasační stížnosti. K dalším stížnostním námitkám pak odkazuje na rozhodnutí a na vyjádření v řízení před městským soudem a vysvětluje, v čem se stěžovatel mylí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Podle § 3 odst. 1 písm. f) zákona o platebním styku je platební službou též provedení převodu peněžních prostředků, při němž plátce ani příjemce nevyužívají platební účet u poskytovatele plátce (poukazování peněz). Podle § 134 odst. 1 písm. a) téhož zákona se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *poskytuje platební služby nebo vydává elektronické peníze, aniž je k tomu oprávněna*.

[8] NSS předně ověřil, že stěžovatel v žalobě skutečně neuplatnil námitku, že jeho jednání nenaplnilo vůbec znaky skutkové podstaty přestupku podle § 134 odst. 1 písm. a) zákona o platebním styku. Proto nelze kritizovat městský soud, že se k této otázce nevyjádřil. Nebyla-li tato otázka uplatněna jako žalobní bod, nemusel se k této otázce samozřejmě soud vyjadřovat. Jak nedávno vysvětlil rozšířený senát, také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek, soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., uplatněných ve

lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.). Soud nepřihlíží k stěžovatelem neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, čj. 10 As 156/2018-110, bod 39).

[9] Stěžovatel v této námitce mj. odkazuje na výkladové stanovisko žalované. Z něho prý plyne, že pod § 3 odst. 1 písm. f) zákona o platebním styku třeba zařadit „zejména poukazování peněz v hotovosti“, což však stěžovatel nečinil. NSS opakuje, že ničím podobným stěžovatel v řízení žalobním neargumentoval. Přesto však NSS nad rámec nezbytně nutného (a aniž by vůbec mohl provádět k této otázce dokazování, neboť stěžovatel nemůže v kasační stížnosti „dohnat“ svou pasivitu v řízení žalobním) podotýká, že jen ze samotného textu stanoviska, který cituje stěžovatel v bodě 5 kasační stížnosti, plyne, že *„[c]elá platební transakce může v určitých případech proběhnout i zcela bezhotovostně“*. Tedy i text citovaný samotným stěžovatelem je v rozporu s tím, co stěžovatel v bodě 7 kasační stížnosti tvrdí. V dané věci nedošlo ani k použití analogie, což poněkud nesrozumitelně stěžovatel naznačuje v bodech 8 a 9 kasační stížnosti.

[10] V další námitce stěžovatel tvrdí, že jeho odpovědnost za přestupek zanikla. Žalovaná totiž nezahájila správní řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o přestupku dozvěděla.

[11] NSS k tomu jen stručně uvádí, že pro zachování prekluzivní lhůty je rozhodující, že stěžovatel pokračoval v protiprávní činnosti, tedy v poskytování platebních služeb, ještě k okamžiku započetí správního řízení, tedy ke dni 3. 12. 2015. Jednotlivé úkony stěžovatele – každá jedna poskytnutá služba – tvořily jako celek jeden pokračující přestupek (všech 1638 směnných transakcí mezi lednem 2014 a počátkem prosince 2015 bylo vedeno jednotným záměrem, všechny naplnily stejnou skutkovou podstatu, všechny transakce byly provedeny v podstatě stejně, probíhaly maximálně s odstupem několika dnů apod.), což stěžovatel ani nezpochybňuje. Pro počátek běhu prekluzivní doby u pokračujícího přestupku je rozhodné ukončení celé protiprávní činnosti, tj. rozhodující je okamžik, kdy byl spáchán poslední dílčí útok deliktu. Počátek běhu promlčecí doby se tedy neodvíjí samostatně od spáchání jednotlivých (některých) dílčích útoků pokračujícího deliktu, ale až od ukončení jednání u posledního dílčího útoku. Podle principů trestního práva je v případě trvajících a pokračujících deliktů mezníkem, který ukončuje jeden takovýto delikt od dalšího, sdělení obvinění (pokud k ukončení deliktu nedošlo již dříve). Pokračuje-li snad přestupce v přestupku i poté, co správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku, jde již o nový skutek (srov. např. rozsudek ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 As 33/2014-39, bod 20).

[12] Jinak řečeno, pokaždé, kdy se správní orgán dozví, že delikvent i nadále udržuje protiprávní stav (anebo pokračuje v deliktu), počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty (takto již rozsudek ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002-44, č. 832/2006 Sb. NSS). V této logice je tedy lhostejné, zda se na stěžovatele měl aplikovat § 135 zákona o platebním styku, ve znění do 30. 11. 2016, či § 20 starého přestupkového zákona (č. 200/1990 Sb.). V obou případech platilo, že prekluzivní lhůta nemohla vůbec začít běžet, pokud stěžovatel v páchání přestupku pokračoval. Ostatně výklad stěžovatele je absurdní: dle stěžovatele pokud přestupce v páchání přestupku pokračuje více než rok poté, co se o přestupku správní orgán dozví,

po uplynutí roční doby se přestupce stává beztrestným a imunním proti jakémukoliv postihu. Takovýto výklad je zjevně nejen absurdní, ale především rozporný s obecnou teorií trestního práva (více k tomu např. shora cit. rozsudek 8 As 33/2014).

[13] Se závěry judikatury, které stěžovatel cituje (usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011-115, č. 2748/2013 Sb. NSS, věc *VEŤŤ*), sice NSS souhlasí, na nynější věc se však nemohou uplatnit. Nemohou se totiž uplatnit na běh subjektivní lhůty u pokračujícího deliktu, jak NSS vysvětlil výše.

[14] NSS k další argumentaci stěžovatele jen stručně dodává, že na trestnost jednání se u pokračujících přestupků použije vždy ta právní úprava, která platí v okamžiku posledního dílčího útoku. Tato obecná zásada (nejen správního) trestání je dnes kodifikována v § 2 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, platila však i dříve (viz např. rozsudek ze dne 24. 1. 2014, čj. 7 As 34/2013-29, věc *EKOKRATO*).

[15] Stěžovatel dále tvrdil, že bankovní rada žalované jej v rozporu se zákonem neinformovala o změně právní kvalifikace deliktu. NSS se nicméně ztotožňuje se stručným závěrem městského soudu v bodě 27 rozsudku, který upozornil, že bankovní rada žalované použila jen jiné ustanovení pro závěr o tom, že k prekluzi přestupkové odpovědnosti nedošlo. Nadto, jak NSS vysvětlil v předchozí části rozsudku (viz bod [12] shora), tato záměna nemohla mít na správnost rozhodnutí správních orgánů žádný vliv. Judikatura, na kterou se stěžovatel odvolává, se týká jiné otázky - záměny právní kvalifikace přestupku. Zde vskutku platí, že je „*nutno trvat na požadavku, aby stíhaná osoba byla se změnou právního hodnocení věci seznámena a byl jí dán dostatečný prostor přizpůsobit této skutečnosti její obhajobu*“ (rozsudek ze dne 14. 3. 2011, čj. 2 Afs 91/2009 – 149, věc *WEST BROKERS*). V nynější věci však žalovaná i její bankovní rada postihly stěžovatele za stejný přestupek.

[16] Stěžovatel dále upozorňuje, že není jasné, z jakých dokladů správní orgány či soud zjistily, že jeho činnost naplňovala znaky podnikání již od 1. 1. 2014. Jeho činnost byla jen přivýdělkem, o příležitostný přivýdělek by se jednalo i z pohledu daňových předpisů. Záměr podnikat lze dovodit až někdy od srpna 2014.

[17] NSS k tomu upozorňuje, že stěžovatel byl postižen za přestupek nikoliv jako podnikající fyzická osoba, proto ani nebylo třeba se zabývat otázkou, kdy přesně nabyla jeho činnost charakteru podnikání. V tomto smyslu proto třeba korigovat též úvahu městského soudu v bodě 35, který dovozuje, že z „*podkladů pro vydání rozhodnutí (zejména z přehledu provedených směn) vyplývá, že činnost žalobce naplňovala znaky podnikání již od 1. 1. 2014.*“ Takovéto úvahy (zda šlo či nešlo o podnikání) by totiž pro posouzení protiprávnosti jednání stěžovatele byly nadbytečné.

[18] Z přehledu transakcí uložených na CD ve správním spise (připojeno k č. l. 169) je zřejmé, že stěžovatel prováděl sporné transakce systematicky již od počátku ledna 2014 (např. jen k 2. 1. 2014 se uvádí celkem 5 transakcí, za celý leden 2014 pak bezmála 60 transakcí). Proto dává NSS za pravdu městskému soudu, že je „*zřejmé, že žalobce od samého počátku zamýšlel vykonávat předmětnou činnost pravidelně, soustavně, nikoli pouze jednorázově, příležitostně.*“ Správní orgány perfektně vymezily jednotlivé sporné transakce, kterých bylo za bezmála dva roky celkem 1638. Proto vymezení doby přestupku již od

počátku ledna 2014 není žádnou spekulací správních orgánů, tím méně soudu. NSS opakuje, že úvahy o povaze stěžovatelovy činnosti jako podnikání zjevně vybočují z rozsahu toho, co bylo třeba dokazovat s ohledem na skutkovou podstatu přestupku, jak ji vymezuje zákon (viz bod [7] shora).

[19] Skutečnost, že sporné transakce, za něž byl postižen, představovaly pro stěžovatele pouhý privýdělek, je nesporná – takto viz bod 53 rozhodnutí žalované a bod 31 rozhodnutí bankovní rady žalované, kde tuto skutečnost vzaly správní orgány do úvahy při výměře pokuty (stěžovatelovy příjmy z této činnosti představovaly asi pouhou čtvrtinu příjmů z jeho závislé činnosti). Ovšem právě uvedená skutečnost nemá žádný vliv pro naplnění skutkové podstaty přestupku. Stejně tak je pro naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku bez významu jeho daňové právní hodnocení.

[20] Co se týče formy zavinění, stěžovatel opětovně zpochybňuje, že přestupek spáchal formou vědomé nedbalosti. NSS připouští, že u takovýchto typů přestupků nemusí vždy být jednoduché rozpoznat formu zavinění. Nicméně v nynějším případě žalovaná upozornila stěžovatele, že sporná činnost sice nespadá pod regulaci směnárnictví, ovšem může podléhat regulaci dle zákona o platebním styku (viz již odpověď na jeho dotaz ze dne 25. 8. 2014). Současně žalovaná odkázala na vlastní internetové stránky, kde se o této problematice pojednávalo více. Stěžovatel proto vskutku v důsledku této odpovědi nemohl nabýt dobré víry, že jeho činnost není regulovaná žádným zákonem (srov. k tomu přesvědčivou argumentaci v bodě 41 rozhodnutí žalované a v bodě 31 napadeného rozsudku). Současně komunikace stěžovatele se žalovanou vylučuje jakékoliv úvahy o možném právním omylu stěžovatele.

[21] I poslední kasační námitka je tedy nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Ani jedna stížnostní námitka tedy nebyla důvodná. NSS proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 10. června 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu