



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce

M. Š.,

zastoupený: JUDr. Bc. Milanem Čmelíkem, advokátem
se sídlem Lidická 405/3, Jablonec nad Nisou

proti
žalované

Česká národní banka,
se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady žalované ze dne 12. 7. 2018,
č. j. 2018/086900/CNB/110,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. V provozovně žalobce jakožto u podnikající fyzické osoby s oprávněním k provozování směnářské činnosti (směnárník) byly pracovníky žalované v období listopad 2016 až leden 2017 provedeny celkem čtyři kontrolní směny. Následně byla v jeho provozovně dne 11. 4. 2017 pracovníky žalované provedena kontrolní návštěva zaměřená na dodržování povinností stanovených zákonem č. 277/2013 Sb., o směnářské činnosti (dále také jen „zákon“), zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „zákon AML“) a dalšími právními předpisy.
2. Pokud jde o kontrolní směny, tak první kontrolní směna se uskutečnila dne 30. 11. 2016 v 10:50 hod.; jednalo se o nákup 80 eur (z pohledu směnárníka); kontrolujícímu byl předložen k podpisu doklad nazvaný *„Informace pro klienta o podmínkách budoucího obchodu“* s připnutým útržkem papírové pásky z prodejní pokladny, následně mu byla vyplacena částka 2 106 Kč. Žádný jiný doklad nebyl kontrolujícímu v průběhu transakce předán. Druhá kontrolní směna se uskutečnila dne 21. 12. 2016 v 10:25 hod.; jednalo se o nákup 100 eur (z pohledu směnárníka); kontrolujícímu byl předložen k podpisu doklad nazvaný *„Informace pro klienta o podmínkách budoucího obchodu“* s připnutým útržkem papírové pásky z prodejní pokladny, následně mu byla vyplacena částka 2 652 Kč. Žádný jiný doklad nebyl kontrolujícímu v průběhu transakce předán. Třetí kontrolní směna se uskutečnila dne 25. 1. 2017 v 11:10 hod.; jednalo se o nákup 90 eur (z pohledu směnárníka). Obsluha směnárny sdělila ústně kontrolujícímu propočet protihodnoty k uvedené částce, která činila 2 385 Kč, a tuto částku odpočítala. Spolu s ní kontrolujícímu vydala doklad v podobě útržku papírové pásky z prodejní pokladny, na němž nebyl uveden žádný relevantní text kromě data, směřované částky, kurzu a výsledné protihodnoty. Žádný jiný doklad nebyl kontrolujícímu v průběhu transakce předán. Čtvrtá kontrolní prohlídka se uskutečnila dne 25. 1. 2017 v 12:15 hod.; jednalo se o prodej 70 eur (z pohledu směnárníka). Obsluha provedla přepočet k požadované částce, jež činila 1 924 Kč. Po převzetí příslušné částky obsluha žalobci vydala doklad v podobě útržku papírové pásky z prodejní pokladny, na němž nebyl uveden žádný relevantní text kromě data, částky požadované směny, kurzu a výsledné protihodnoty. Žádný jiný doklad nebyl kontrolujícímu v průběhu transakce předán.
3. Při kontrolní návštěvě konané dne 11. 4. 2017 bylo na základě předložené evidence o uskutečněných směnářských obchodech provedených v období od 1. 1. 2016 do 23. 3. 2017 vybráno pět směnářských obchodů uskutečněných v r. 2017, u nichž byla zákonem stanovena povinnost identifikace klienta, a to z důvodu obchodů převyšujících 1 000 eur. V rámci kontroly bylo zjištěno, že žalobce v těchto případech nezaznamenal veškeré zákonem požadované údaje; konkrétně vždy chybělo datum narození nebo rodné číslo.
4. Na základě kontrolních zjištění zahájila žalovaná dne 8. 12. 2017 správní řízení s tím, že žalobce uznala vinným ze spáchání několika správních deliktů a uložila mu pokutu ve výši 70 000 Kč. Proti tomuto příkazu následně žalobce podal odpor. V rámci následného řízení vydala žalovaná dne 29. 3. 2018 rozhodnutí, č. j. 2018/44619/570, jímž žalobce uznala vinným ze spáchání třech správních deliktů (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Zaprvé, že v rámci třetí a čtvrté kontrolní směny nesdělil před provedením směnářskému

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

obchodu zájemci (kontrolujícím) v textové podobě v českém a anglickém jazyce informace uvedené v § 13 odst. 2 zákona o směnářské činnosti (tedy informace o provozovateli, o směnářském obchodu a o dalších právech zájemce); tím se dopustil správního deliktu podle § 22 odst. 1 písm. g) zákona. Zadruhé, že v rámci všech čtyř kontrolních směn nevydal tomu, s kým provedl směnářský obchod (kontrolujícím) doklad o provedení tohoto obchodu; tím se dopustil správního deliktu podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona. Zatřetí, že v období od 2. 2. 2017 do 24. 2. 2017 neprovedl jako povinná osoba dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona AML v pěti případech řádně identifikaci klientů u obchodů, jejichž hodnota překročila 1 000 eur; tím se dopustil správního deliktu podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona AML. Za uvedené správní delikty byla žalobci uložena podle § 22 odst. 2 písm. a) zákona o směnářské činnosti pokuta ve výši 60 000 Kč.

5. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce následně rozklad, ke kterému bankovní rada žalované rozhodnutím ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2018/086900/CNB/110, prvostupňové rozhodnutí změnila tak, že snížila uloženou pokutu na 50 000 Kč, ve zbytku ale rozklad zamítla (dále jen „napadené rozhodnutí“).
6. Žalobce se s tímto závěrem neztotožnil a proti uvedenému rozhodnutí podal dne 3. 9. 2018 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu podle § 65 s. ř. s.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

7. Žalobce proti napadenému rozhodnutí namítá zaprvé ve vztahu k prvnímu správnímu deliktu, že informaci před provedením směnářského obchodu podle § 13 zákona o směnářské činnosti byla zákazníkům vždy fakticky sdělována; textová podoba s názvem *Informace pro klienta o podmínkách budoucího obchodu* žalobce vždy předložil před uzavřením směnářského obchodu. Tato skutečnost jednoznačně ukazuje, že žalobce měl nastaven vnitřní řád, který reflektoval plnění povinností dle směnářského zákona. Žalobce měl prokazatelně veškerou snahu k řádnému provozování směnářské činnosti. Za situace, kdy k pochybení došlo navzdory tomu, že žalobce měl nastavena pravidla (vnitřní řád) tak, aby plnil všechny zákonné povinnosti, tak bylo na místě, aby mu byla dána alternativní sankce jako výstraha.
8. Ve vztahu k povinnosti podle § 13 zákona o směnářské činnosti postačí, pokud je zájemci předložena tzv. předmluvní informace k nahlédnutí. Uvedené ustanovení sice konkretizuje, že textová podoba je zachována, pokud jsou informace sděleny způsobem, že je lze uchovat a opakovaně zobrazovat, není ale stanoveno, že takovou možnost (opakované zobrazování) má mít zájemce. Žalobce také namítá, že by se jednalo o případ pokračování ve správním deliktu, především nebyl prokázán jednotný záměr vícero jednání. Tato okolnost tedy nemohla být vzata do úvahy při hodnocení závažnosti správního deliktu.
9. Zadruhé žalobce zpochybňuje, zda všechny kontrolní prohlídky byly provedeny skutečně v jeho provozovně. Uvádí, že fotodokumentace založená ve spise mohla být pořízena v jiném období. V prosinci 2016 byl totiž žalobce v pracovní neschopnosti. Dále pak žalobce upozorňuje, že čtvrtá kontrolní směna proběhla v době, kdy na dveřích směnárny byla bílá cedulka „zavřeno“ (polední pauza byla od 11 do 13h). Žalobce také uvádí, že fotodokumentace ke dvěma kontrolním směnám provedeným dne 25. 1. 2017 (třetí a čtvrtá kontrolní směna) je totožná (to je dokonce připuštěno i v napadeném rozhodnutí). Tato

skutečnost zpochybňuje to, zda vůbec tyto kontrolní směny byly provedeny. Dále žalobce shrnuje, že žádné doklady k směnářenskému obchodu nemohly být v rámci kontrolních směn vydány, neboť první a druhá kontrolní směna nemohly proběhnout proto, že směnárna nebyla v provozu a třetí a čtvrtá kontrolní směna také neproběhly.

10. Zatřetí žalobce ve vztahu ke třetímu správnímu deliktu namítá, že tento delikt (nezaznamenání údajů o klientech transakcí převyšujících hodnotu 1 000 EUR) nelze považovat za trvalý. Po nezapsání konkrétního údaje se již situace nijak nezhoršovala (zásah do chráněného zájmu byl stejný jak bezprostředně po dokonání správního deliktu, tak i následující týden). Žalovaná zaměňuje znak trvalého přestupku (tedy neodstranění nevyhovujícího stavu) s institutem účinné lítosti.
11. Začtvrté žalobce rovněž ve vztahu ke třetímu správnímu deliktu namítá, že zákonem vyžadovanou identifikaci svých klientů provedl a řádně ji zaevidoval. Příslušné podklady byly kontrolujícím řádně předloženy.
12. Zapáté žalobce namítá, že žalovaná přihlédla jako k přítěžující okolnosti k uložení pokuty z let 2010 a 2011; v této době byl ale žalobce vážně nemocen.
13. Zašesté žalobce namítá, že v napadeném rozhodnutí je nesprávně užíván termín *správní delikt* namísto označení *přestupek*.
14. Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 14. 11. 2018 nad rámec napadeného a prvostupňového rozhodnutí k první žalobní námitce uvádí, že skutečnost, že žalobce má vypracovaný dokument *Informace pro klienta o podmínkách budoucího obchodu*, který před uzavřením směnářského obchodu zájemcům předkládá, nedokládá, že tak učinil v konkrétním případě. Ve vztahu k výkladu § 13 odst. 1 zákona o směnářské činnosti uvádí žalovaná, že možnost uchovat předkládané informace svědčí zájemci; tyto informace zájemce může případně využít po uzavření obchodu k reklamaci apod. Tento výklad vyplývá i z důvodové zprávy k § 13 zákona. S uvedeným výkladem se již dříve ztotožnil městský soud v rozsudku ze dne 18. 8. 2017, č. j. 3 A 161/2015-28. Žalovaná dále souhlasí, že se nezabývala posouzením jednotnosti záměru u jednotlivých dílčích útoků prvního správního deliktu.
15. Ke druhé žalobní námitce uvádí, že bankovní rada připustila pouze to, že fotodokumentace vztahující se ke třetí, resp. čtvrté kontrolní směně jsou totožné, pouze co se týče jedné fotografie zachycující provozovnu žalobce zvenku. Tato fotografie se tedy nevztahuje ke kontrolním zjištěním.
16. Ke třetí a čtvrté žalobní námitce žalovaná uvádí, že souhlasí s žalobcem, že se v daném případě nejednalo o trvalý správní delikt, ale o pokračování ve správním deliktu. K tomuto závěru ale dospěla již bankovní rada v napadeném rozhodnutí. Ta hodnotila, že se jednalo jen o dílčí vadu prvostupňového rozhodnutí, která neměla vliv na jeho zákonnost, zejména neměla vliv na běh lhůt pro zánik odpovědnosti za uvedený správní delikt. Doplnování údajů o jednotlivých klientech až dodatečně není přípustné.
17. K páté žalobní námitce uvádí, že bankovní rada žalované odmítla k těmto dříve spáchaným správním deliktům při stanovení výše pokuty přihlídnout (od jejich spáchání již uplynula delší doba). I to byl důvod snížení pokuty napadeným rozhodnutím z 60 000 Kč na 50 000 Kč.
18. K šesté žalobní námitce žalovaná uvádí, že označení *správní delikt* je v napadeném rozhodnutí z důvodu zachování terminologické jednoty s předchozím řízením a

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

s prvostupňovým rozhodnutím. Tato okolnost nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

III.

Posouzení žaloby

19. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalovaná s takovým postupem vyslovila souhlas a žalobce se k možnosti takového postupu ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil.
20. Žaloba není důvodná.
21. Městský soud nejprve, než se zabýval jednotlivými žalobními námitkami, přistoupil k ověření, zda po právní moci napadeného rozhodnutí nedošlo ke změně právní úpravy, v jejímž důsledku by bylo třeba jednání žalobce posoudit podle jiné, příznivější právní úpravy. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod *se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.* Uvedená zásada se přitom použije i pro oblast správního trestání (srov. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publikovaný pod č. 461/2005 Sb. NSS). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 (publikováno pod č. 3528/2017 Sb. NSS), se následně přiklonil k právnímu názoru, že povinnost přihlédnout k příznivější právní úpravě vztahující se k trestnosti a sankci za správní delikty má i krajský soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí, jímž byl pachatel uznán vinným ze spáchání správního deliktu a jímž mu za takový delikt byla uložena sankce. Publikovaná právní věta tohoto usnesení zní: *„Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“* K takové změně právní úpravy je tedy krajský soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (bez ohledu na to, zda žalobce vznesl odpovídající žalobní námitku); současně se jedná o ústavně odůvodněnou výjimku z pravidla zakotveného v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož jinak správní soudy posuzují zákonnost napadených rozhodnutí zásadně podle *skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*
22. Později Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2021, č. j. 5 As 102/2018-35, doplnil, že krajský soud při takovém posouzení nemá hodnotit novou právní úpravu abstraktně, ale ve vztahu ke konkrétnímu případu; má tedy posoudit, zda v daném (konkrétním) případě je nová právní úprava pro pachatele skutečně oproti právní úpravě účinné v době spáchání správního deliktu příznivější. Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019-40, tak krajský soud v takovém případě vykročí z jinak spíše striktně pojímané kasační pravomoci a sám (bez vazby na dřívější posouzení věci správním orgánem) věc posoudí. V takovém případě *„není správní soud soudem přezkumným, ale nalézacím. Ohledně posouzení dané otázky se totiž musí řídit právním stavem v době svého rozhodování, byť zde takový právní stav nebyl v době rozhodování*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

správního orgánu. Krajský soud tak v tomto případě bude z povahy věci prvním, kdo se bude danou otázkou zabývat.“ (viz bod 21 citovaného rozsudku).

23. Městský soud tedy porovnal právní úpravu relevantní z hlediska posouzení trestnosti a z hlediska stanovení sankce účinnou v době rozhodování žalovaného s jejími následnými změnami. Pouze okrajem soud konstatuje, že relevanci změn přijatých zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a navazujícím změnovým zákonem posoudily již správní orgány, dospěly přitom k závěru, že tato nová právní úprava není pro žalobce příznivější a proto jí neužily.
24. Pokud jde o první správní delikt, tedy správní delikt podle § 22 odst. 1 písm. g) zákona o směnářské činnosti ve znění účinném do 30. 6. 2017 (viz bod 4 shora), tak ten spočíval v tom, že provozovatel *v rozporu s § 13 odst. 1 nesdělí zájemci stanovené informace nebo nedodrží formu jejich sdělení*. Odkazovaný § 13 potom se týká informace, kterou má provozovatel sdělit zájemci před uzavřením směnářského obchodu (tzv. předmluvní informační povinnost). V současnosti je obdobný přestupek zakotven v § 22 odst. 1 písm. h) zákona, podle něhož se provozovatel dopustí přestupku tím, že *nesdělí zájemci informaci podle § 13*. V této formulační změně nelze spatřovat rozdíl, který by měl vliv na posouzení trestnosti.
25. Podstatné nicméně je také, jaká povinnost byla v době spáchání správního deliktu stanovena v § 13, a jak byla později tato povinnost zákonodárcem modifikována.
26. Podle § 13 odst. 1 zákona ve znění účinném do 31. 3. 2019, [p]rovozovatel sdělí zájemci s dostatečným předstihem před uzavřením tohoto obchodu informace uvedené v odstavci 2. Tyto informace musí být zájemci sděleny v textové podobě, určitě 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. Odst. 2 uvedeného ustanovení potom konkretizoval, jaké informace má provozovatel zájemci sdělit. Jednalo se o informace a) o provozovateli, jimiž jsou 1. obchodní firma nebo název anebo jméno, popřípadě jména, a příjmení, 2. adresa sídla a adresa provozovny, v níž je smlouva uzavírána, popřípadě jiná adresa, včetně elektronické, která má význam pro komunikaci zájemce s provozovatelem, a 3. identifikační číslo osoby; dále o informace b) o směnářském obchodu, jimiž jsou 1. názvy nebo jiná označení měn, mezi nimiž má být směna provedena, 2. částka, která má být zájemcem složena k provedení směny, 3. směnný kurz, 4. částka, která odpovídá částce složené zájemcem k provedení směny po přepočtu směnným kurzem, 5. úplata za provedení směnářského obchodu, 6. částka, která má být zájemci vyplacena po provedení směny, jestliže se liší od částky uvedené v bodě 4, a 7. datum a čas poskytnutí informace; a dále informace c) o dalších právech zájemce, jimiž jsou 1. informace o právu zájemce podat stížnost orgánu dohledu a název a adresa sídla tohoto orgánu a 2. informace o právu zájemce podat návrh orgánu mimosoudního řešení sporů mezi zájemcem a provozovatelem a název a adresa sídla tohoto orgánu.
27. Uvedené ustanovení bylo nicméně s účinností od 1. 4. 2019 novelizováno zákonem č. 5/2019 Sb. V současnosti tedy § 13 odst. 1 zákona o směnářské činnosti stanoví, že [p]řevyšuje-li částka složená zájemcem k provedení směny částku odpovídající 1 000 EUR, provozovatel sdělí zájemci s dostatečným předstihem před uzavřením směnářského obchodu informace uvedené v § 14 odst. 2 písm. a) bodu 1, písm. b) bodech 1 až 6, písm. c) bodu 1 a datum a čas sdělení informace. Odst. 2 tohoto ustanovení potom dále stanoví, že [i]nformace podle odstavce 1 musí být zájemci sděleny v textové podobě, alespoň v českém a anglickém jazyce, v přiměřené velikosti, jasným a srozumitelným způsobem. Číselné údaje se uvádějí arabskými

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

číslicemi. Textová podoba je zachována, jsou-li informace sděleny takovým způsobem, že je zájemce může uchovat a opakovaně zobrazovat.

28. Z rekapitulovaného vývoje úpravy v § 13 zákona o směnářské činnosti vztahující se k informacím povinně sdělovaným provozovatelem zájemci před uzavřením směnářského obchodu je zřejmé, že uvedená povinnost byla s účinností od 1. 4. 2019 značně omezena, když původně měl provozovatel poměrně široce koncipovanou předsmělní informační povinnost. Nově je ale tato povinnost (informovat zájemce před uzavřením obchodu) omezena pouze na větší transakce, v objemu převyšujícím částku 1 000 EUR. V důvodové zprávě k uvedené novele se k této změně uvádí následující (zvýraznění doplnil městský soud): „Vzhledem k zavedení možnosti odstoupit od smlouvy o směnářském obchodu do částky 1 000 EUR se bude povinnost sdělovat zájemci před provedením směnářského obchodu konkrétně vymezené informace (tzv. předsmělní informace) vztahovat jen na obchody přesahující částku odpovídající 1 000 EUR. Praxe ukázala, že tyto předsmělní informace nesplnily účel, který byl předvídan při jejich zavedení. Zákazníci často nechápou smysl vydané stvrzenky, která je jim předána ještě před provedením směnářského obchodu, mylně ji považují za doklad o provedení směnářského obchodu. Navíc pokud zákazník stvrdí podpisem, že předsmělní informaci převzal, jde to k jeho tíži, pokud dodatečně zjistí, že z nějakého důvodu nesouhlasí s podmínkami provedené směny. Lze totiž obtížně prokazovat omyl na straně klienta směnárny. Transparentnost bude zachována díky povinnosti uveřejnit srozumitelný kurzovní lístek a nutnosti vydat doklad o provedení směny. V nově ukládaných ustanoveních § 16a až 16h se zavádí možnost odstoupení od smlouvy o směnářském obchodu. Zákazník směnárny nicméně nemůže odstoupit od smlouvy o směnářském obchodu v rozsahu, v němž jím složená částka k provedení směny přesahuje částku odpovídající 1 000 EUR. Z toho důvodu je v zájmu zachování vyváženého postavení zákazníka a provozovatele směnárny pro směnářské obchody přesahující částku 1 000 EUR zachována předsmělní informační povinnost, ačkoliv pro obchody nepřevyšující tuto částku se povinnost předkládat zájemcům předsmělní informace ruší. Provozovatelé nicméně mohou i nadále poskytovat předsmělní informace i v případě směnářských obchodů, které nedosahují limitu 1 000 EUR.” Jak tedy plyne i z důvodové zprávy, tak důvodem pro zúžení široce koncipované předsmělní informační povinnosti bylo, že dřívější právní úprava nezajišťovala efektivní ochranu zákazníků a podávání značného množství informací před uzavřením obchodu (smlouvy) se ukázalo jako matoucí a zbytné.
29. Nutno přitom zdůraznit, že v případě prvního správního deliktu, který se vztahoval ke třetí a čtvrté kontrolní směně (rekapitulovány v bodě 2 shora), žalobce nesplnil tzv. předsmělní informační povinnost u obchodů v objemu 90 EUR, resp. 70 EUR; je tedy zřejmé, že při takovýchto obchodech by již v současnosti žalobce povinnost zájemce předběžně informovat podle § 13 zákona neměl.
30. Uvedené ustanovení nicméně není možné posuzovat izolovaně, ale je třeba tak činit v kontextu dalších ustanovení zákona a dalších povinností zákonem stanovených. Vedle tzv. předsmělní informační povinnosti zakotvené v § 13 totiž zákon, jak v době spáchání správního deliktu, tak nyní (po účinnosti novely č. 5/2019 Sb.) stanoví provozovateli povinnost vydat po uzavření obchodu zákazníkovi *doklad o provedení směnářského obchodu*. I tato povinnost ale doznala určité změny, a to v přímé souvislosti se změnami v § 13 zákona. Před účinností uvedené novely stanovil § 14 zákona provozovateli povinnost *vydat bez zbytečného odkladu tomu, s kým provedl směnářský obchod, doklad podle zákona upravujícího ochranu spotřebitele*. Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, potom v §

16 odst. 1 stanoví, že *doklad o zakoupení* má obsahovat následující údaje: *datum prodeje výrobku nebo poskytnutí služby, o jaký výrobek nebo o jakou službu se jedná a za jakou cenu byl výrobek prodán nebo služba poskytnuta, spolu s identifikačními údaji prodávajícího obsahujícími jméno a příjmení nebo název nebo obchodní firmu, případně název prodávajícího, jeho identifikační číslo osoby*. Po účinnosti uvedené novely má ale *doklad o provedení směnářského obchodu* nově obsahovat v zásadě ty náležitosti, které dříve (viz rekapitulace v bodě 26 shora) měla obsahovat tzv. *předsmluvní informace* podle § 13 zákona (viz § 14 odst. 1 a 2 zákona v aktuálním znění). Rozsah těchto náležitostí v porovnání s náležitostmi dokladu podle § 16 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je přitom jednoznačně širší a konkrétnější (informace o dalších právech zákazníka, podrobnější specifikace parametrů směnářského obchodu). V § 14 odst. 4 potom zákon stanoví, že vydáním dokladu podle § 14 odst. 1 zákona je splněna povinnost vydat doklad podle zákona o ochraně spotřebitele (viz výše).

31. Uvedenou změnu lze tedy shrnout tak, že u směn v objemu do 1 000 EUR (včetně) provozovatel již sice nemusí zájemci poskytnout tzv. *předsmluvní informaci*, za to ale musí zákazníka, s nímž obchod uzavřel, podrobněji informovat právě po uzavření takového obchodu. V důvodové zprávě k novele č. 5/2019 Sb., je k tomu uvedeno: „*Provozovatel směnárny vydá zákazníkovi po provedení směnářského obchodu doklad o provedení směnářského obchodu, což platilo i doposud. Dochází však ke specifikaci obsažených informací, jako například informaci o právu zákazníka odstoupit od směnářského obchodu, a to především s ohledem na zrušení předsmluvních informací u některých směnářských obchodů. Vydáním tohoto dokladu se všemi náležitostmi je zároveň splněna i povinnost vydat doklad podle zákona upravujícího ochranu spotřebitele.*” Rozsah informací, které musí provozovatel zájemci, resp. zákazníkovi poskytnout tak zůstal v zásadě nezměněn, změna se týká jenom okamžiku, kdy mu má provozovatel tyto informace sdělit (rozsah povinnosti, která byla novelou zrušena, je tedy v zásadě ekvivalentní s tím, jak byla novelou rozšířena povinnost jiná).
32. Z hlediska posouzení, zda je nová právní úprava pro žalobce skutečně příznivější, tedy musel městský soud uvážit právě tuto okolnost. Na jedné straně by sice žalobce podle současné právní úpravy již nemohl být odpovědný za správní delikt (přestupek) spočívající v nesdělení tzv. *předsmluvní informace* podle § 13 zákona (viz první správní delikt), v čemž by pro něj byla tato právní úprava příznivější; současně by ale jeho jednání spočívající v nevydání *dokladu o provedení směnářského obchodu* podle § 14 zákona (viz druhý správní delikt) muselo být hodnoceno jako o to závažnější. Městský soud tedy dospěl k závěru, že v posuzovaném případě současná (nová) právní úprava není pro žalobce příznivější (jednání žalobce by postihovala sice „technicky“ poněkud odlišně – pouze v rámci přestupku vztahujícímu se k porušení povinnosti dle § 14 zákona – ve výsledku ale shodně), a proto ji nebude aplikovat. Jiná situace by nastala např. v případě, že by žalobce v rámci kontrolní směny kontrolujícímu sice nesdělil *předsmluvní informaci* podle § 13 zákona, za to by ale údaje, které měly být jejím obsahem, byly uvedeny v následně vydaném *dokladu o provedení směnářského obchodu* podle § 14 zákona. Tak se ale v posuzovaném případě nestalo (viz druhý správní delikt).
33. Z uvedeného je zřejmé, že pro žalobce není po novele č. 5/2019 Sb. příznivější ani právní úprava vztahující se k druhému správnímu deliktu, který spočíval právě v tom, že žalobce nevydal zákazníkovi *doklad o provedení směnářského obchodu* podle § 14 zákona, čímž se dopustil správního deliktu podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona ve znění ve znění účinném do

30. 6. 2017 (viz bod 4 shora); v současnosti je obdobná skutková podstata zakotvena v § 22 odst. 1 písm. i) zákona. Tato povinnost nebyla nijak zúžena, naopak – jak bylo podrobněji rozvedeno výše – byla tato povinnost naopak rozšířena.

34. Dále se městský soud zabýval otázkou, zda pro žalobce není v současnosti příznivější právní úprava vztahující se ke třetímu správnímu deliktu, tedy správnímu deliktu podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona AML, který spočívá v tom, že povinná osoba nesplní povinnost identifikace klienta.
35. Tato povinnost, jejíž porušení je znakem skutkové podstaty uvedeného správního deliktu, je dále rozvedena v § 7 odst. 1 zákona AML. Ten stanoví, že *[p]ovinná osoba provede identifikaci klienta nejpozději tehdy, kdy je zřejmé, že hodnota obchodu překročí částku 1 000 EUR, pokud tento zákon dále nestanoví jinak*. Povinnou osobou je podle § 2 odst. 1 písm. b) bodu 10 zákona AML také *osoba oprávněná ke směnářenské činnosti podle zákona o směnářské činnosti*. Tato ustanovení nebyla od právní moci napadeného rozhodnutí měněna. Identifikační údaje jsou pak specifikovány v § 5 odst. 1 písm. a) zákona AML, podle současného znění se těmito identifikačním údaji rozumí *u fyzické osoby všechna jména a příjmení, rodné číslo, a nebylo-li přiděleno, datum narození a pohlaví, dále místo narození, trvalý nebo jiný pobyt a státní občanství; jde-li o podnikající fyzickou osobu, též její obchodní firma, odlišující dodatek nebo další označení, sídlo a identifikační číslo osoby*. V tomto ustanovení přitom od právní moci napadeného rozhodnutí došlo jen k nepatrným spíše formulačním změnám, které ale nemají vliv na posouzení trestnosti v posuzovaném případě.
36. K relevantní změně právní úpravy nedošlo ani stran sankce, tedy výše pokuty za správní delikty (přestupky), kterých se žalobce dopustil. Pokuta byla správními orgány uložena podle § 22 odst. 2 písm. a) zákona o směnářské činnosti, kteréžto ustanovení stanoví výši pokuty za první a druhý správní delikt. V tomto ohledu k žádné změně nedošlo, nedošlo ani ke změně maximální výše pokuty stanovené v tomto ustanovení, ta je stále na částce 1 000 000 Kč.
37. Městský soud tedy shrnuje, že v daném případě po právní moci napadeného rozhodnutí nenabývaly účinnosti takové změny právní úpravy vztahující se k trestnosti jednání, kterého se žalobce dopustil, a sankci za něj, které by ve svém souhrnu znamenaly, že deliktní jednání žalobce by mělo být posouzeno mírněji, než jak bylo posouzeno správními orgány (podle původní právní úpravy). Z uvedeného důvodu tedy soud vycházel z právní úpravy, ze které při posouzení věci vycházely i správní orgány.
38. Dále se tedy městský soud zabýval jednotlivými žalobními námitkami. První žalobní námitkou žalobce poukazuje na to, že § 13 zákona o směnářské činnosti umožňoval tzv. *předsmluvní informaci poskytovat jen formou nahlédnutí do dokumentu, který si ale žalobce ponechal (postačí, že informaci si může opakovaně zobrazovat žalobce - směnárník)*.
39. Městský soud uvedené námitce nemohl přisvědčit. Předně je třeba říci, že skutečnost, že žalobce měl pro účely plnění povinnosti podle § 13 zákona vypracovaný dokument nazvaný *Informace pro klienta o podmínkách budoucího obchodu*, sama o sobě nesvědčí o tom, že takovou informaci zájemcům o směnářský obchod skutečně sděloval, resp. že takovou informaci skutečně sdělil konkrétnímu zájemci. Z provedených kontrolních směn (třetí a čtvrtá kontrolní směna) vyplynulo, že žalobce tuto svou povinnost vždy neplnil.

40. Dále se tedy soud zabýval výkladem § 13 odst. 1 zákona ve znění účinném do 31. 3. 2019, podle něhož *[p]rovozovatel sdělí zájemci s dostatečným předstihem před uzavřením tohoto obchodu informace uvedené v odstavci 2. Tyto informace musí být zájemci sděleny v textové podobě, určitě 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.*
41. V tomto ohledu se městský soud plně ztotožňuje s žalovanou. Možnost uchovat a opakovaně zobrazovat tzv. předmluvní informaci zcela jednoznačně svědčí zájemci o směnářenský obchod; právě z důvodu ochrany zájemce (zlepšení jeho postavení) byla tato povinnost zákonem stanovena. Uvedený závěr lze dovodit i z toho, jaké údaje musí tato předmluvní informace obsahovat (informace o provozovateli, o konkrétním směnářenském obchodu a o dalších právech zájemce). Je zřejmé, že provozovateli směnářenské činnosti by uchování takovýchto údajů žádný další užitek nemohlo přinést. Konečně účel povinnosti zakotvené v § 13 je jednoznačně vyjádřen i v důvodové zprávě k zákonu o směnářenské činnosti. V ní je uvedeno následující: „*Upravuje se katalog informací, které je provozovatel směnářenské činnosti povinen sdělit zájemci o provedení směnářského obchodu. Jedná se o informace o provozovateli směnářského obchodu, o směnářském obchodu a některé další informace. Informace musí být sděleny tak, aby mohly být uchovány a v budoucnu opakovaně zobrazovány. Navrhují se požadavky na formu sdělení. Informace musí být zájemci sděleny v textové podobě, zájemce si tyto informace může uchovat a kdykoli zobrazit. Jedná se o standardní pojem použitý v novém občanském zákoníku.*“
42. Přílehlavý je také poukaz žalované na závěry rozsudku městského soudu ze dne 18. 8. 2017, č. j. 3 A 161/2015-28. Městský soud v tomto rozsudku konstatoval následující: „*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.*“ Osmý senát městského soudu se s touto interpretací uvedeného ustanovení plně ztotožňuje.
43. Pokud žalobce namítá, že žalovaná (v rámci odůvodnění výše pokuty) nedostatečně odůvodnila, proč jednotlivá porušení povinnosti podle § 13 zákona považovala za pokračování správního deliktu, resp. že nezhodnotila, zda jednotlivé útoky byly vedeny jednotným záměrem, tak ani této námitce nemohl městský soud přisvědčit. Žalovaná již v prvostupňovém rozhodnutí vysvětlila, že zjistila, že se ze strany žalobce jedná o

systematické (opakované) porušování uvedené povinnosti (což dokládala zjištěními učiněnými v rámci třetí a čtvrté kontrolní směny, kdy okolnosti porušení uvedené povinnosti byly v zásadě totožné). V takovém případě je takové zdůvodnění, které má základ v konkrétních kontrolních zjištěních, dostatečným dokladem o jednotném záměru. Lze si jen stěží představit, jakou konkrétní argumentaci (či dokazování) by v tomto ohledu bylo možno doplnit. Jednota záměru bude typicky posuzována (a to zvláště v takovýchto případech deliktů spojených s porušením konkrétních povinností spojených s podnikáním) na základě vnějších znaků jednání; nikoliv na základě zkoumání subjektivního prožívání pachatele.

44. **Druhou žalobní námitkou žalobce zpochybňoval hodnověrnost fotodokumentace k jednotlivým kontrolním směnám.** Některé kontrolní směny se podle jeho tvrzení nemohly odehrát v deklarovaném čase (období); hodnověrnost záznamů o nich je tedy zásadně zpochybněna.
45. Ani této námitce nemohl městský soud přisvědčit. Ve správním spisu jsou skutečně založeny doklady o pracovní neschopnosti žalobce v době provedení první a druhé kontrolní směny. Sama skutečnost, že ošetřující lékař žalobce rozhodl o jeho dočasné pracovní neschopnosti, ale není dokladem toho, že žalobce skutečně podmínky nařízené pracovní neschopnosti řádně plnil a že v dané době nevykonával své povolání. Z úředního záznamu o první i druhé kontrolní směně vyplývá, že kontrolující identifikoval žalobce jako obsluhu směnárny, což je doloženo i fotodokumentací. Žalobce přitom nepředložil (či nenavrhl) žádný konkrétní důkaz, který by tento úřední záznam (resp. kontrolní zjištění) přímo zpochybňoval (důkaz, kterým by prokazoval, že v daný konkrétní čas se nacházel na jiném místě apod.).
46. Okolnost, že některé kontrolní směny proběhly mimo uvedenou provozní dobu, také nemá v daném případě relevanci. Provozní doba uvedená u vstupu do provozovny má pouze deklaratorní či informativní charakter, není ale závazná v tom smyslu, že by směnárenská činnost nemohla být v dané provozovně vykonávána i mimo deklarovanou provozní dobu. Odchyłky od deklarované provozní doby (její prodloužení) jsou v zásadě na volném uvážení provozovatele.
47. Pokud jde o shodnost fotodokumentace ke třetí a čtvrté kontrolní směně, tak městský souhlasí s žalovanou, že jedna shodná fotografie skutečně zachycuje pouze provozovnu žalobce zvenku. V úředním záznamu o těchto kontrolních směnách má tedy pouze ilustrační charakter. Tato skutečnost tedy není způsobila zpochybnit hodnověrnost příslušných úředních záznamů.
48. **Pokud jde o třetí žalobní námitku,** tak městský soud ve shodě s žalovanou konstatuje, že totožnou námitku již vypořádala bankovní rada žalované v napadeném rozhodnutí, kdy žalobci přisvědčila, že třetí správní delikt (porušení povinnosti identifikovat zákazníka při směnárenském ochodu v objemu přesahujícím 1 000 EUR podle zákona AML) nebyl správní delikt trvající, ale že se jednalo o pokračování ve správním deliktu. Uvedené je zachyceno v bodě 30 napadeného rozhodnutí. Tím je tato námitka vyčerpána.
49. **Pokud jde o čtvrtou žalobní námitku,** tak ani té nemohl městský soud přisvědčit. Skutečnost, že žalobce v jiných případech řádně plní svou povinnost identifikace (a evidence) zákazníků podle zákona AML, nedokládá to, že v některých případech tak řádně neučinil (že nezaznamenal všechny údaje uvedené v § 5 odst. 1 písm. a) zákona AML).

50. Městský soud se ztotožňuje s žalovanou, že relevantní v tomto ohledu není ani okolnost, že žalobce provedl (doplnil) řádnou identifikaci dodatečně. Podle § 7 odst. 1 zákona AML ve znění účinném v době, kdy byly dotčené směnářenské obchody uskutečněny (1. čtvrtletí r. 2017), platilo, že *[p]ovinná osoba provede identifikaci klienta nejpozději tehdy, kdy je zřejmé, že hodnota obchodu překročí částku 1 000 EUR, pokud tento zákon dále nestanoví jinak*. Podle tohoto ustanovení tedy musela být povinnost řádné identifikace splněna nejpozději v konkrétně definovaný okamžik (viz citace); její dodatečné splnění tedy nemůže mít na naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu vliv.
51. **Pokud jde o pátou žalobní námitku**, tak městský soud konstatuje, že uvedenou námitku již dostatečně vypořádala bankovní rada žalované v napadeném rozhodnutí. Bankovní rada této námitce přisvědčila a z tohoto důvodu snížila pokutu uloženou žalobci prvostupňovým rozhodnutím z 60 000 Kč na 50 000 Kč (viz bod 36 napadeného rozhodnutí). Tím byla tato námitka vyčerpána.
52. **Pokud jde o šestou žalobní námitku**, tak městský soud konstatuje, že případné nesprávné užití označení *správní delikt* namísto označení *přestupek* (v souvislosti se změnou terminologie přijaté zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Nadto městský soud konstatuje, že se žalobce v tomto ohledu mylí. Jednání, za které byl uznán vinným, se žalobce dopustil na přelomu let 2016 a 2017 (ještě před 1. 7. 2017). Podle § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., *[n]a přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější*. Jak vyplývá z věty druhé citovaného ustanovení, odpovědnost za správní delikty, z nichž byl žalobce uznán vinným, se měla posoudit podle dosavadních právních předpisů (na místě je tedy užívat terminologii, kterou užívaly tyto *dosavadní právní předpisy*). Význam věty první citovaného ustanovení se vztahuje spíše na označení správních deliktů do budoucna.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

53. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
54. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žalobce neměl ve věci úspěch, nepřiznal mu soud náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, potom nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti. Ani jemu tudíž městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Praha dne 23. července 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.