

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 žalobce **V. M.**, zastoupeného JUDr. Eugenem Zálišem, advokátem se sídlem Rudolfovská 34, 370 01 České Budějovice, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích**, se sídlem Mánesova 3a, 371 87 České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2010, č. j. 1591/10-1500, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 7. 2010, č. j. 10 Af 51/2010 - 21,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 7. 2010, č. j. 10 Af 51/2010 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2009, č. j. 160764/09/077930/305806, Finanční úřad v Českých Budějovicích uložil žalobci pokutu ve výši 60 000 Kč za porušení ustanovení § 3 a 4 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Porušení citovaného ustanovení se žalobce dopustil tím, že dne 24. 5. 2006 předal panu J. O. v hotovosti částku ve výši 1 600 000 Kč jako úhradu závazku vzniklého ze smlouvy o půjčce. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný dne 19. 3. 2010, č. j. 1591/10-1500, tak, že odvolání zamítl a potvrdil shora uvedené rozhodnutí finančního úřadu.

Proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích; ten rozsudkem ze dne 22. 7. 2010, č. j. 10 Af 51/2010 - 21, žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že mezi žalobcem a J. O. došlo k uzavření smlouvy o půjče, která je závazkovým právním vztahem. Žalobce poskytnutím peněžní půjčky

plnil svůj závazek; počínal si proto jako poskytovatel platby hradící svůj závazek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti. Krajský soud tak uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, skutková zjištění mají oporu ve výsledcích dokazování a o uložené sankci bylo rozhodnuto procesně správným způsobem.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že je dán důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel nesouhlasí zejména s výkladem ustanovení § 657 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „obč. zák.“), v návaznosti na případné porušení zákona o omezení plateb v hotovosti.

Podle stěžovatele je smlouva o půjčce reálným kontraktem a vzniká v okamžiku, kdy je předmět půjčky odevzdán dlužníkovi. Závěr krajského soudu, že na základě ujednání mezi věřitelem a dlužníkem plní věřitel svůj závazek ze smlouvy o půjčce následným přenecháním dohodnutých věcí dlužníkovi, je zcela chybný. Je totiž zřejmé, že do reálného odevzdání půjčených věcí žádná smlouva o půjčce mezi věřitelem a dlužníkem nevznikla. Totéž potvrzuje konstantní judikatura Nejvyššího soudu, v níž se pohled na vznik smlouvy o půjčce v průběhu doby nijak neměnil. Za popsané situace se tedy omezení uvedená v zákoně o omezení plateb v hotovosti na stěžovatele nevztahují, neboť ten se uvedeného správního deliktu dopustit nemohl.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v řízení bylo prokázáno, že se stěžovatel správního deliktu dopustil, pokuta mu proto byla uložena oprávněně. Nutno podotknout, že poskytnutí, resp. přenechání hotovosti ve výši 1 600 000 Kč neučinil stěžovatel bez právního důvodu. Činil tak na základě smlouvy o půjčce uzavřené s panem O. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že smlouva o půjčce nebyla uzavřena písemně. Vznik půjčky předpokládá jednak dohodu stran a jednak skutečné odevzdání předmětu půjčky. Stěžovateli tak vznikl závazek poskytnout dlužníkovi finanční prostředky v dohodnuté částce, jenž mohl být splněn okamžitě, tedy faktickým předáním hotovosti. Z těchto důvodů byl stěžovatel považován za poskytovatele platby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti.

Dále žalovaný podotkl, že stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího soudu, nicméně neuvedl konkrétní rozhodnutí, která by jím zastávaný názor podpořila. Podle žalovaného lze naopak z judikatury dovodit, že postup správních orgánů v předcházejícím správním řízení byl správný, k čemuž odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2004, sp. zn. 29 Odo 350/2003, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2010, č. j. 5 Afs 44/2010 -54. Proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro

nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Finanční úřad v Českých Budějovicích dne 5. 11. 2008 z čestného prohlášení stěžovatele zjistil, že 24. 5. 2006 půjčil J. O. 1 600 000 Kč. Stěžovatel byl v průběhu daňového řízení vedeného s J. O. předvolán dne 9. 12. 2008 ke svědecké výpovědi ohledně peněžních prostředků poskytnutých panu O. Vypověděl, že půjčil J. O. 1 600 000 Kč v hotovosti oproti směnce. Dlužník mu peníze vracel po částech, asi na čtyřikrát. Dodal, že mezi normálními lidmi se takové věci dělají, že si pomůžou. Dne 20. 4. 2009, č. j. 125687/077930/305806, zahájil Finanční úřad v Českých Budějovicích se stěžovatelem řízení o uložení pokuty za porušení povinnosti podle zákona o omezení plateb v hotovosti.

Účel zákona o omezení plateb v hotovosti je vymezen v ustanovení § 1, podle něhož citovaný zákon *určuje, kdy jsou fyzické i právnické osoby povinny provést platbu bezhotovostně prostřednictvím banky nebo pobočky zahraniční banky, nebo spořitelního a úvěrního družstva, nebo provozovatele poštovních služeb formou poštovního poukazu na účet banky, a upravuje kontrolu dodržování této povinnosti.*

Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti *je poskytovatel platby, jejíž výše překračuje částku 15 000 EUR, povinen provést platbu bezhotovostně; to neplatí, jde-li o platbu, která musí být podle zvláštního právního předpisu provedena v hotovosti.* Poskytovatelem platby podle zákona o omezení plateb v hotovosti je podle § 2 odst. 1 písm. b) *ten, kdo platbou uhrazuje závazek.*

Stěžejní námitkou obsaženou v kasační stížnosti je názor stěžovatele, že nebyl poskytovatelem platby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona, neboť poskytnutím peněžních prostředků nehradil žádný závazek.

V posuzovaném případě bylo se stěžovatelem vedeno řízení o jiném správním deliktu za porušení povinnosti podle § 4 zákona o omezení plateb v hotovosti, tj. povinnosti provést platbu převyšující 15 000 EUR bezhotovostně. Jiné správní delikty jsou svou povahou nejblíže přestupkům. V obou případech se jedná o součást tzv. správního trestání, tedy o postih správním orgánem za určité nedovolené jednání (konání či opomenutí). Oba druhy deliktů jsou projednávány ve správním řízení, pouze s tím rozdílem, že přestupky soustředěné v přestupkovém zákoně, ač míra jejich společenské nebezpečnosti i škála a citelnost ukládaných opatření či sankcí je obvykle nižší než u jiných správních deliktů, mají vlastní a (z hlediska spravedlivého procesu) přísnější procesní režim než jiné správní delikty, byť zásady trestání a řízení o tom jsou obdobné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se dále zabýval výkladem pojmu „*závazek*“ obsaženého v § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti. Citovaný zákon nedává jasné vodítko, jakým způsobem pojem „*závazek*“ interpretovat. Ani v důvodové zprávě k tomuto zákonu nelze

takovou informaci dohledat; ta k citovanému ustanovení uvádí, že „[u]*stanovení § 2 odst. 1 písm. b) definuje poskytovatele platby aniž je stanoven účel převodu peněžních prostředků.*“ (sněmovní tisk 264/0, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz). Výklad uvedený v důvodové zprávě, že se zákon vztahuje na všechny platby v hotovosti, nehledě na jejich účel, podle Nejvyššího správního soudu není udržitelný, neboť neodpovídá aktuálnímu znění zákona [§ 2 odst. 1 písm. b)]; jednalo by se o výklad *contra legem*. Pokud tedy zákonodárce vztáhl veřejnoprávní regulaci plateb v hotovosti toliko na platby, jimiž jsou hrazeny závazky, nemůže Nejvyšší správní soud interpretací zákona rozsah této regulace rozšiřovat, byť by tak činil v souladu s úmyslem zákonodárce (v podrobnostech viz níže).

Nejvyšší správní soud při výkladu pojmu „*závazek*“ vycházel jak z obecného významu závazku používaného v běžné mluvě [tj. „*povinnost, nutnost něco (vy)konat, nějak jednat, vyplývající ze slibu, smlouvy ap.*“ nebo „*dobrovolný slib splnit urč. úkoly mimo normální pracovní povinnost*“ (srov. Filipec, J. a kol. Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost. Praha: Academia, 2001. s. 556)], tak z pojetí zastávaného v právním jazyce [„*pod pojmem Z., přesněji závazkový vztah, chápeme takový typ občanskoprávního vztahu, na základě něhož je jeden z účastníků takového vztahu (dlužník) povinen druhému účastníku (věřiteli) poskytnout určitou, zpravidla majetkovou hodnotu, tj. plnění, a druhý účastník – věřitel – je oprávněn takové plnění od dlužníka požadovat.*“ (srov. Hendrych, D. a kol. Právnický slovník. Praha. C. H. Beck, 2009)]. Z těchto důvodů zdejší soud konstatoval, že pojem „*závazek*“ obsažený v § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti je třeba chápat jako závazkový právní vztah (obligaci).

Poté zdejší soud hodnotil, zda v posuzovaném případě stěžovatel svojí platbou hradil závazek, resp. zda bylo jeho jednání podřaditelné pod ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona.

Podle ustanovení § 657 obč. zák. *smlouvou o půjčce přenechává věřitel dlužníkovi věci určené podle druhu, zejména peníze, a dlužník se zavazuje vrátit po uplynutí dohodnuté doby věci stejného druhu.*

K otázce vzniku závazkového právního vztahu založeného smlouvou o půjčce lze poukázat například na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2217/2003, dostupný na www.nsoud.cz, podle něhož „*smlouva o půjčce je tradičně považována za smlouvu reálnou, tedy že ke smlouvě o půjčce nedochází jen na základě dohody stran (účinným přijetím návrhu na uzavření smlouvy), ale až skutečným odevzdáním předmětu půjčky dlužníku.*“ Rovněž podle odborné literatury je smlouva o půjčce „*reálný kontrakt, který zavazuje obě smluvní strany, aniž by se však jednalo o smlouvu synallagmatickou. Ačkoliv zákon ponechává na vůli stran způsob sjednání půjčky, je třeba si vždy uvědomit, že součástí perfekce půjčky je i (současné) předání/odevzdání (tradice) jejího objektu. (...) Snaha dovolávat se věřitelova plnění z titulu půjčky tak musí být neúspěšná pro absenci existence smlouvy, když její vznik je vázán na předání.*“ (srov. Eliáš, K. a kol. Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 2. svazek. Praha: Linde, 2008. s. 1956; jinak srov. Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník I, II. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1853).

Kontrakty reálné pak lze definovat jako smlouvy, jež ke svému vzniku vyžadují předání věci (*re contrahitur obligatio*), tj. vyžadují, aby jedna ze smluvních stran skutečně splnila to, co bylo s druhou ujednáno, a to s úmyslem zavázat si druhou stranu k protiplnění a druhá strana s tímto vědomím plnění přijala. Zápůjčka (*mutuum*; v pojetí současného občanského zákoníku

smlouva o půjčce) byla již v římském právu smlouvou jednostrannou, podle níž věřitel převedl do vlastnictví dlužníka určité množství věcí zastupitelných s cílem poskytnout mu úvěr. Tím si dlužníka zavázal, aby mu po určité době totéž množství věcí téhož druhu vrátil (srov. Kincl. J., Urfus, V., Skřejpek, M. Římské právo. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 245).

Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě vycházel z výše uvedených názorů judikatury Nejvyššího soudu a odborné literatury, podle nichž je smlouva o půjčce reálným kontraktem; k jejímu vzniku tak dojde teprve předáním předmětu půjčky dlužníkovi. Jelikož smlouva o půjčce je závazkovým právním vztahem jednostranným, povinností věřitele není přenechat předmět půjčky dlužníkovi. Ze smlouvy o půjčce vzniká povinnost pouze dlužníkovi, a to povinnost po uplynutí sjednané doby, resp. na požádání, předmět půjčky věřiteli vrátit (shodně srov. Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. Občanské právo hmotné. Svazek II. Praha: Aspi, 2005. 4. vydání. s. 227: „*Odevzdání předmětu půjčky věřitelem dlužníkovi je předpokladem uzavření smlouvy o půjčce, takže splývá s uzavřením smlouvy a není předmětem závazku věřitele.*“).

V posuzovaném případě není sporu o tom, že smlouva o půjčce mezi stěžovatelem a panem O. vznikla dne 24. 5. 2006 předáním hotovosti v částce 1 600 000 Kč panu O. Sám stěžovatel dne 9. 12. 2008 tuto skutečnost potvrdil. Stěžovateli je ovšem nutné přisvědčit v tom, že přenecháním uvedených peněžních prostředků panu O. žádný závazek nehradil; nebyl proto poskytovatelem platby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti. Poskytnutím uvedené částky panu O. vznikla smlouva o půjčce, z níž byl dlužník zavázán předmět půjčky po uplynutí sjednané doby stěžovateli vrátit. Na tuto povinnost pana O. by se ustanovení zákona o omezení plateb v hotovosti nepochybně vztahovala. Stejně tak by se vztahovala i na stěžovatele jako na příjemce platby podle § 6 odst. 2 zákona, pokud jde o přijetí vrácených peněz. Touto skutečností se však Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť nebyla předmětem zkoumání řešeného případu. Krajský soud proto nesprávně uzavřel, že stěžovatel přenecháním hotovosti panu O. hradil svůj závazek vyplývající ze smlouvy o půjčce. Poskytnutí peněžních prostředků dlužníkovi totiž nebylo závazkovou povinností stěžovatele.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti kladně hodnotil právní závěry krajského soudu, k čemuž odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 Afs 44/2010, v němž se zdejší soud měl rovněž zabývat smlouvou o půjčce v řízení o uložení pokuty podle zákona o omezení plateb v hotovosti. K tomu ovšem zdejší soud podotýká, že v žalovaným zmiňované věci se sice jednalo o uložení pokuty příjemci půjčky podle ustanovení § 6 odst. 2 zákona, ve znění účinném do 18. 8. 2008, nicméně zdejší soud se zákonností, resp. oprávněností uložit v takovém případě pokutu nezabýval. V dané věci bylo rozhodnutí finančního ředitelství krajským soudem zrušeno pro nepřezkoumatelnost z důvodu, že se finanční orgány opomněly vyjádřit k otázce prekluze. Ke kasační stížnosti žalovaného se pak zdejší soud zabýval námitkou nesprávného posouzení prekluze, otázkou srozumitelnosti citovaného rozhodnutí o uložení sankce, náležitostmi řízení o uložení pokuty podle zákona o správě daní a poplatků, námitkou nezákonného postupu krajského soudu, jenž ve věci rozhodl bez jednání a bezdůvodně vyloučil žaloby k samostatnému projednání, a konečně námitkou proti přiznané náhradě nákladů řízení. Zdejší soud mimo jiné uzavřel, že napadené rozhodnutí netrpělo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů ani pro nesrozumitelnost. Neztotožnil se tak s hodnocením provedeným krajským soudem, proto jeho rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Otázkou oprávněnosti uložení pokuty ze závazkového právního vztahu založeného smlouvou o půjčce se zdejší soud ve zmiňovaném rozsudku vůbec nezabýval, proto závěry v tomto rozsudku

vyslovené nejsou relevantní pro nyní posuzovaný případ. Žalovaný dále odkázal i na rozhodnutí Nejvyššího soudu, sp. zn. 29 Odo 350/2003, ve kterém Nejvyšší soud konstatoval, že v souzené věci nešlo o závazkový vztah ze smlouvy o půjčce; rovněž závěry tohoto rozsudku nejsou aplikovatelné na posuzovaný případ stěžovatele.

Jako *obiter dictum* zdejší soud uvádí, že z důvodové zprávy k zákonu o omezení plateb v hotovosti je zřejmý účel přijímaného zákona, jímž bylo *„omezit daňové úniky, racionalizovat a optimalizovat peněžní hotovostní oběh, zvýšit bezpečnost zúčastněných subjektů a v neposlední řadě působit proti legalizaci výnosů z trestné činnosti.“* (srov. sněmovní tisk č. 264/0, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz). Z informací obsažených v důvodové zprávě je zřejmé, že se na oblast regulace plateb v hotovosti nevztahují mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, ani sekundární právní akty Evropské unie. V této souvislosti je důležité zmínit Finanční akční výbor proti praní peněz (Financial Action Task Force on Money Laundering, www.fatf-gafi.org), jenž je mezinárodní organizací založenou v roce 1989, mající celosvětový vliv při hodnocení zemí a teritorií v oblasti boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu. Uvedený výbor v roce 1990 vypracoval sérii 40 Doporučení proti praní špinavých peněz (dále též „Doporučení“), které byly v roce 2003 revidovány. Z důvodové zprávy k zákonu o omezení plateb v hotovosti pak vyplývá, že český zákonodárce při přípravě zákona z těchto Doporučení vycházel. Lze v této souvislosti poukázat například na čl. 5 Doporučení, podle něhož *by finanční instituce měly prověřovat všechny své klienty, řádně je identifikovat a ověřovat všechna identifikační data vždy, když je prováděn obchod, jehož hodnota převyšuje stanovený limit*. Obdobně podle čl. 17 by státy *„měly zajistit efektivní, úměrné a odrazující trestní, občanskoprávní i správní sankce, uvalitelné na fyzické i právnické osoby definované v Doporučeních, jež neplní požadavky boje proti praní peněz a financování terorismu.“* Státy by rovněž měly zvážit *„implementaci vhodných opatření za účelem odhalení nebo monitorování převozu hotovosti a finančních instrumentů na doručitele přes hranice (...), vhodnost a prospěšnost systému oznamování všech finančních transakcí v domácí i zahraniční měně nad určitou stanovenou mez bankami a jinými finančními institucemi (...).“* (čl. 19 Doporučení). Konečně kupříkladu z čl. 24 vyplývá, že *„státy zajistí, aby i ostatní kategorie vybraných nefinančních podniků a profesí podléhaly efektivnímu monitoringu a dodržovaly zásady boje proti praní peněz a financování terorismu.“* (citovaná Doporučení jsou v češtině dostupná na internetových stránkách Ministerstva financí http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/40dopFATF.pdf).

Rovněž podle odborné literatury zákon o omezení plateb v hotovosti *„stanovuje obecnou povinnost provádět bezhotovostní platby mezi tuzemskými osobami navzájem anebo platby prováděné tuzemskými osobami ve prospěch zahraničních osob, jestliže výše platby přesahuje částku patnáct tisíc eur.“* (srov. Grulich, T. Nad zákonem o omezení plateb v hotovosti. Právní rádce 1/2005, s. 55.), neboť je nepochybně prospěšný *„v boji proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ale také, kromě dalšího, v boji proti daňovým únikům“* (srov. Kovařík, Z. Zákon o omezení plateb v hotovosti ve vztahu ke směnce a šeku. Právní rozhledy 7/2005, s. 234).

Je-li účelem zákona o omezení plateb v hotovosti omezit daňové úniky a působit proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, je s podivem, že zákonodárce nepodrobil režimu zákona o omezení plateb v hotovosti všechny peněžní transakce, jež jsou činěny v hotovosti v částce převyšující určitý zákonem stanovený limit. Peněžní transakce, na něž se zákon č. 254/2004 Sb. vztahuje, však byly v § 2 zákona limitovány toliko na platby, jimiž je uhrazován závazek. Nejvyšší správní soud vycházel ve svých úvahách ze stanoviska doktríny, podle níž výklad práva

„je objektivní interpretací v tom smyslu, že rozhodující je to, co je skutečně vyjádřeno v právních textech, nikoli v subjektivní představě jejich autorů.“ (srov. Weinberger, O. Norma a instituce (Úvod do teorie práva). Přeložil Pavel Hungr. Brno: Masarykova univerzita, 1995. s. 163). Není rovněž *„rozhodné, co zákonodárce chtěl vyjádřit, ale to, co vyjádřil, tj. to, co lze ze slov zákona vyčíst.“* (srov. Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 171). Zdejší soud zohlednil rovněž judikaturu Ústavního soudu, podle níž existují-li v právu veřejném dva možné způsoby interpretace právního předpisu, je nutné respektovat zásadu *in dubio mitius*, tj. v pochybnostech postupovat mírněji. Proto *„za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze při řešení případu pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje (na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno - čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy). Z této maximy pak plyne, že (...) jsou orgány veřejné moci povinny podle čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, v případě pochybností jsou povinny postupovat mírněji (in dubio mitius).“* [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 666/02 ze dne 15. 12. 2003 (N 145/31 SbNU 291), dostupný na http://nalus.usoud.cz/]. Z tohoto důvodu nebylo možné dovodit extenzivní výklad pojmu závazek v ekonomickém slova smyslu, případně interpretovat ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona teleologicky s odkazem na zamýšlený cíl zákonodárce.

Pokud se tedy zákonodárce rozhodl v právním předpisu regulovat pouze určitý okruh plateb v hotovosti (při nichž poskytovatel platby hradí závazek), nemohou orgány aplikující právo ustanovení citovaného zákona vykládat šířeji a podrobit režimu sankcí ukládaných tímto zákonem jakékoliv nadlimitní platby v hotovosti. Taková interpretace *ultra vires* by byla v rozporu s ústavním právem jedinců garantovaným v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, když aproboval závěr žalovaného, že stěžovatel poskytnutím peněžních prostředků ve výši 1 600 000 Kč J. O. hradil svůj závazek vyplývající ze smlouvy o půjčce. Uzavřením smlouvy o půjčce vznikla povinnost dlužníkovi vrátit předmět půjčky po uplynutí sjednané doby nebo na požádání. Samotné přenechání předmětu půjčky věřitelem dlužníkovi je právní skutečností zakládající závazkový právní vztah ze smlouvy o půjčce, není ovšem závazkovou povinností věřitele. Je tak zřejmé, že stěžovatel poskytnutím peněžních prostředků panu O. žádný závazek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o omezení plateb v hotovosti nehradil; řízení o uložení pokuty s ním bylo vedeno v rozporu se zákonem.

S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. února 2011

JUDr. Marie Žišková

předsedkyně
senátu