

I. Soudní kontrola rozhodovací činnosti finančního arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené [§ 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb.](#), o finančním arbitrovi,1) spadá do režimu části páté [občanského soudního řádu](#).

II. Rozhodnutí o sankci podle [§ 17a zákona č. 229/2002 Sb.](#), o finančním arbitrovi, ve znění zákona č. [57/2006 Sb.](#), je podrobeno soudní kontrole v režimu části páté [občanského soudního řádu](#) v rámci soudní kontroly rozhodovací činnosti finančního arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené [§ 1 odst. 1](#) uvedeného zákona.

III. Rozhodnutí o pokutě podle [§ 23 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb.](#), o finančním arbitrovi, jakož i rozhodnutí o pokutě podle [§ 23 odst. 2](#) téhož zákona, v jeho znění účinném do 31. 3. 2006, lze napadnout žalobou podle [§ 65 a násl. s. ř. s.](#)

IV. Pokutou podle [§ 23 odst. 2 zákona č. 229/2002 Sb.](#), o finančním arbitrovi, v jeho znění účinném do 31. 3. 2006, lze postihnout toliko porušení povinnosti převádějící instituce nebo vydavatele elektronických platebních prostředků podle zákona č. [124/2002 Sb.](#), o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku).

Věc: Akciová společnost K. proti finančnímu arbitrovi o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný vydal dne 3. 11. 2004 nálezu, v jehož výroku mimo jiné vyslovil, že žalobce - instituce [„institucí“ se pro účely [zákona o finančním arbitrovi](#) podle jeho [§ 3 odst. 1](#) rozumí „převádějící instituce a vydavatel elektronických platebních prostředků“, tedy subjekty definované v [§ 1 odst. 1 písm. a\) a b\)](#) uvedeného zákona] je povinen vrátit navrhovateli Jiřímu T. odčerpané finanční prostředky ve výši 298 520 Kč s 2 % úrokem z prodlení ročně od dne 29. 4. 2004 do zaplacení, to vše do tří dnů od právní moci tohoto nálezu. Arbitr odůvodnění svého nálezu opřel o závěr, že k neoprávněnému odčerpání zmíněné částky z účtu Jiřího T. na účet Martina B. došlo v důsledku porušení povinnosti žalobce poskytnout Jiřímu T. jako svému klientu dostatek informací k řádnému zabezpečení údajů potřebných k elektronické komunikaci s bankou systémem internetového bankovníctví tak, aby nemohly být zneužity třetí osobou. Arbitr v nesplnění informační povinnosti žalobcem shledal porušení povinnosti předcházet škodám ([§ 415 občanského zákoníku](#)), jakož i porušení povinnosti při zabezpečení osobních údajů podle [§ 13 zákona č. 101/2000 Sb.](#), o ochraně osobních údajů.

Proti tomuto nálezu arbitra podal žalobce námitky, jejichž meritem byl nesouhlas, že by měl být odpovědný za to, že došlo ke zneužití přístupu k internetové bankovní službě Jiřího T. a k neoprávněnému převodu jeho finančních prostředků. V řízení podle [§ 16 zákona o finančním arbitrovi](#) byl následně prvoinstanční nálezu arbitra změněn rozhodnutím ze dne 17. 1. 2005 tak, že žalobce je povinen vrátit navrhovateli 50 % odčerpaných finančních prostředků, tj. částku 149 260 Kč, s 2 % úrokem z prodlení ročně od dne 29. 4. 2004 do zaplacení, to vše do tří dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Arbitr shledal, že žalobce je toliko spoluodpovědný za to, že došlo k neoprávněnému převodu, neboť dalším spoluodpovědným je navrhovatel Jiří T. sám, a to tím, že v některých ohledech nedodržel bezpečnostní zásady obsažené ve smluvních podmínkách služby internetového bankovníctví (zejm. údaje potřebné ke komunikaci s bankou sdělil v rozporu se smluvními podmínkami manželce).

Poté, co řízení ve věci navrhovatele Jiřího T. bylo pravomocně skončeno, vydal arbitř vůči žalobci následně rozhodnutí, kterým mu uložil pokutu ve výši 14 926 Kč. V odůvodnění tohoto rozhodnutí arbitř odkázal zejména na [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#). Uvedl, že pokutu ve výši 10 % sporné částky, nejméně však 10 000 Kč, arbitř uloží instituci, která podle pravomocného nálezu porušila povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem.

Proti rozhodnutí o pokutě podal žalobce námitky, jejichž meritem byla výtky, že neporušil žádné ustanovení zákona č. [124/2002 Sb.](#), o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku), na který se v [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) odkazuje a jehož porušení může být podle žalobce jedině důvodem uložení pokuty. Arbitř o námitkách rozhodl dne 1. 3. 2005 tak, že je zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) stanoví arbitrovi povinnost uložit pokutu za porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem. Odkaz na poznámku pod čarou nemá normativní povahu. Z toho podle arbitra vyplývá, že jde pouze o příkladnou normu. Arbitř je povinen posuzovat předkládané návrhy v souladu s celým právním řádem České republiky.

Žalobu, již žalobce napadl toto rozhodnutí žalovaného, Městský soud v Praze dne 25. 5. 2006 zamítl. Podstata žalobní námitky žalobce spočívala zejména v tom, že finanční arbitř může uložit pokutu pouze v případě, kdy je pravomocným nálezem zjištěno, že došlo k porušení povinností, které jsou stanoveny zákonem o platebním styku. Soud tento právní názor nesdílel a v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že s přihlédnutím k [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#), z něhož vyplývá, že finanční arbitř uloží pokutu v případě, kdy je již pravomocným nálezem deklarováno porušení povinností institucí, které je pokuta ukládána, je nutno při výkladu tohoto právního ustanovení přihlédnout ke znění [§ 1](#) uvedeného zákona, ve kterém je upravena příslušnost finančního arbitra k rozhodování sporů. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že příslušnost finančního arbitra je omezena pouze tak, že je příslušný rozhodovat spory, které se týkají provádění převodu peněžních prostředků mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků, a jejich klienty, a tyto převody jsou prováděny podle zvláštního zákona.

Omezení, které dovozuje žalobce, totiž omezení spočívající v tom, že finanční arbitř je příslušným rozhodovat spory jen v případech, kdy zjistí, že došlo k porušení zákona o platebním styku, dle názoru soudu z uvedeného ustanovení nevyplývá. Jestliže z ustanovení [§ 1 zákona o finančním arbitrovi](#) nelze dovodit, že by arbitř byl příslušným jen k rozhodování těch sporů, v nichž shledá porušení zákona o platebním styku, pak nelze omezit v tomto směru ani jeho oprávnění ukládat pokutu podle ustanovení [§ 23 odst. 2](#), neboť jeho oprávnění uložit pokutu podle tohoto ustanovení se odvíjí od existence pravomocného rozhodnutí, z něhož vyplývá, že instituce porušila zákon.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že je žalovaný na základě [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) oprávněn uložit pokutu pouze za podmínky, že v jiném řízení než v řízení o pokutě vydá pravomocný nálezn, v němž shledá jednání instituce porušujícím ustanovení zvláštního právního předpisu, tedy nikoliv jakéhokoliv zákona. Tímto zvláštním právním předpisem je podle odkazu v [zákoně o finančním arbitrovi](#) o platebním styku. Žalovaný jako orgán moci výkonné může svou moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z výkladu [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) vyplývá, že oním právním předpisem musí být zvláštní právní předpis, tedy pouze jediný právní předpis, a s ohledem na termín „zvláštní“ musí jít o právní předpis jednoznačně identifikovatelný a určitý. Pokud by vůlí zákonodárce bylo sankcionovat stěžovatele za to, že porušil jakýkoliv právní předpis, nepochybně by nepoužil slovní spojení „zvláštní právní předpis“, ale využil by jiné slovní spojení, např. „právní předpisy“.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V souzeném případě je podstatou sporu výklad [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#), ve znění do změny zmíněného [§ 23](#) provedené novelizačními body č. 27 a 28 v části čtrnácté zákona č. [57/2006 Sb.](#), o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.

Předtím, než bude lze přikročit k výkladu samotného [§ 23 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi](#), nutno uvážit, jakou povahu vůbec mají ta která rozhodnutí arbitra vydávaná podle [zákonu o finančním arbitrovi](#) a jaké vůbec je právní postavení arbitra. Arbitř je institucí v českém právním řádu novou a vcelku neobvyklou, zřízenou zejména s ohledem na požadavek čl. 10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady [97/5/ES](#) ze dne 27. ledna 1997 o přeshraničních převodech, který členským státům ukládá zajistit, „aby existovaly vhodné a účinné postupy vyřizování stížností a zjednávání nápravy při řešení sporů mezi příkazcem a jeho institucí nebo mezi příjemcem a jeho institucí, případně za použití stávajících postupů“. Arbitř má být pro spotřebitele vhodně, účinně a rychle fungujícím a z hlediska nákladů nenáročným prostředkem řešení sporů mezi finančními institucemi a jejich klienty (srov. obecnou část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o Finanční arbitráži - tisk 1097, Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001, elektronická verze na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1097&CT1=0>).

V [§ 1 odst. 1 písm. a\)](#) a [písm. b\) zákona o finančním arbitrovi](#), a to jak v jeho znění účinném do 31. 12. 2004, tak v jeho znění účinných po tomto datu (tj. ve zněních nejprve - od 1. 1. 2004 do 31. 3. 2004 - zákona č. [558/2004 Sb.](#), kterým se mění zákon č. [229/2002 Sb.](#), o finančním arbitrovi, zákon č. [353/2003 Sb.](#), o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. [110/1997 Sb.](#), o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a poté - od 1. 4. 2006 - též zákona č. [57/2006 Sb.](#), o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem), se relativně abstraktně, přesto však zcela jednoznačně taxativně vymezuje hlavní okruh působnosti arbitra. Ten lze charakterizovat

- z hlediska osobního tím, že se pravomoc arbitra vztahuje na spory mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků, a jejich klienty [[§ 1 odst. 1 písm. a\)](#) zmíněného zákona ve všech jeho dosavadních zněních], resp. na spory mezi osobami, které vydávají elektronické platební prostředky, a držitelé elektronických platebních prostředků [[§ 1 odst. 1 písm. b\)](#) zákona ve všech jeho dosavadních zněních], tj. na spory mezi soukromými osobami,
- z hlediska věcného tím, že se musí jednat o spory z taxativně definovaných typů transakcí prováděných na účet klienta resp. držitele elektronického platebního prostředku osobami, které provádějí převody peněžních prostředků, resp. vydávají elektronické platební prostředky, tedy vztahy svojí povahou soukromoprávními,
- z hlediska právní povahy arbitrem řešených věcí tím, že arbitř má - jakožto na stranách sporu nezávislý třetí subjekt - pravomoc k rozhodování právních sporů týkajících se soukromoprávních vztahů mezi zákonem definovanými osobami, tj. na rozhodování o subjektivních soukromých právech; nutnou podmínkou pravomoci arbitra je, aby ve sporu, který má rozhodovat, byla dána pravomoc českého soudu ve věcech soukromého práva, tj. v nalézacím řízení soudním podle části třetí [občanského soudního řádu](#),
- z hlediska procesních prostředků, které arbitř používá, tím, že řízení před ním je fakultativní (není povinné a návrhové má volbu, zda se návrhem na zahájení řízení obrátí na arbitra, anebo na soud) a návrhové (viz [§ 8](#) a [§ 14 zákona o finančním arbitrovi](#)),
- z hlediska postavení arbitra jako orgánu, který rozhoduje, se jedná o rozhodování orgánu veřejné moci, který není soudem, byť má jisté atributy nezávislosti (viz [§ 4](#) až [§ 7](#), zejm. pak [§ 5 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi](#)), a který v řízení postupuje podle [zákonu o finančním arbitrovi](#) a subsidiárně podle [správního řádu](#) ([§ 24 zákona o finančním arbitrovi](#)), přičemž předmětem rozhodování jsou individuální práva sporných stran a výsledkem rozhodování je individuální správní akt (rozhodnutí ve smyslu [§ 67 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb.](#)), který je závazný a nuceně vykonatelný (viz [§ 17 zákona o finančním arbitrovi](#)).

Znamená to tedy, že rozhodovací pravomoc arbitra vyplývající z [§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi](#) je pravomocí správního orgánu rozhodovat v individuálních případech o subjektivních soukromých právech účastníků řízení před ním. Soudní kontrola rozhodovací činnosti arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené [§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi](#) proto spadá do režimu části páté [občanského soudního řádu](#), a nikoli do režimu žaloby proti rozhodnutí správního

orgánu podle [§ 65 odst. 1 s. ř. s.](#)

Pravomoci arbitra se však nevyčerpávají vymezením v [§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi](#). Ustanovení [§ 23](#), ve znění rozhodném pro projednávaný případ, avšak i ve znění pozdějším, konstituovaném novelou provedenou zákonem č. [57/2006 Sb.](#), dává arbitrovi pravomoc udělovat v některých případech pokuty. Pokuty jsou v českém právním prostředí tradičně finančními sankcemi za porušení veřejnoprávních povinností, typicky sankcemi za přestupek či jiný správní delikt; nejčastěji ukládají pokuty správní úřady v přestupkovém či jiném deliktním řízení správním. V soukromém právu je pojem pokuty užíván též, avšak řidčeji a zpravidla s určitým adjektivem (zejména „smluvní pokuta“ jako smluvně sjednaná sankce za porušení určité smluvní povinnosti). Užívá-li zákon pojmu „pokuta“ ve spojení se založením pravomoci určitého správního orgánu o udělení takové pokuty rozhodnout, nutno mít, nejsou-li vážné důvody pro jiný závěr, za to, že se touto pokutou míní sankce za veřejnoprávní delikt a že tuto sankci lze uložit tehdy (a jen tehdy), je-li tím, komu má být pokuta uložena, naplněna skutková podstata deliktního jednání či způsobení protiprávního stavu nebo následku. Zákonná možnost uložení pokuty tedy je spojena s určitou skutkovou podstatou veřejnoprávního deliktu. Definování skutkové podstaty pak musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kaucele vyjádřené explicitně pro trestné činy v [čl. 39 Listiny základních práv a svobod](#) a v [čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách](#), ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. [209/1992 Sb.](#)), již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. Správně a soudně postihované veřejnoprávní delikty totiž sice od sebe odlišuje jejich různá společenská nebezpečnost, míra tvrdosti postihu, jenž za ně hrozí, a nezřídka též kvalifikovanost subjektivního vztahu pachatele deliktu k naplnění znaků skutkové podstaty (zatímco u trestných činů je zavinění požadováno bezvýjimečně, u správních deliktů, jakkoli je zavinění pro odpovědnost za ně též často vyžadováno, je nezřídka sankcionováno i nezaviněné naplnění skutkové podstaty), ve své podstatě však jde o delikty téhož druhu - vyznačující se rozparem určitého jednání, stavu či následku s objektivním veřejným právem a veřejným zájmem na jeho postihu, který se zpravidla (ne však vždy) projevuje stíháním takových deliktů z úřední povinnosti a postihem v podobě uložení zákonem předvídané sankce. Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postížen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní (srov. z novější doby např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Veeber proti Estonsku* ze dne 21. 1. 2003, z něhož vyplývá, že požadavkům [čl. 7 Úmluvy](#) odpovídá jen takové vnitrostátní zakotvení trestnosti určitého činu, na základě něhož jednotlivec může vědět ze znění relevantních ustanovení, a je-li to třeba za pomoci soudního výkladu, za jaké jednání a opominutí bude trestně odpovědný; podobně viz rozsudky téhož soudu např. ve věci *Cantoni proti Francii* z 15. 12. 1996 či *Coeme a další proti Belgii* z 22. 6. 2000).

(-) Ustanovení [§ 23 zákona o finančním arbitrovi](#) mělo v rozhodném znění definice skutkových podstat deliktů, za něž bylo možno uložit pokutu, ve svých [odst. 1 a 2](#). Podle [odst. 1](#) „za nesplnění povinnosti uložené instituci v [§ 11](#), [§ 12 odst. 6, 7 a 9](#), [§ 19 \(zákon o finančním arbitrovi - pozn. NSS\) může arbitr 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“.](#) Podle [odst. 2](#) pak „arbitr uloží pokutu ve výši 10 % sporné částky, nejméně však 10 000 Kč, instituci, která podle pravomocného nálezu porušila povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem“. V poznámce pod čarou č. 1) vztahující se k tomuto odstavci je odkaz na zákon o platebním styku.

Ustanovení [§ 23 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi](#) nevyvolává - alespoň *prima facie* - pochyb o dostatečně určité specifikaci skutkových podstat, za které lze uložit pokutu. Definice je provedena odkazem na konkrétní ustanovení [zákonu o finančním arbitrovi](#), v nichž jsou instituci uloženy konkrétní povinnosti.

Jinak tomu však je u skutkové podstaty podle [§ 23 odst. 2](#) zákona. Tato skutková podstata je konstruována jako akcesorická ve vztahu k předchozímu pravomocně ukončenému (soukromoprávnímu) řízení podle [§ 1 zákona o finančním arbitrovi](#), jež muselo skončit - aby bylo lze aplikovat sankční ustanovení v [§ 23 odst. 2](#) - takovým nálezem arbitra, kterým tento shledal, že instituce porušila určitou právní povinnost. I sankce, jak je v [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) formulována, má akcesorickou povahu, neboť je odvozena procentem ze „sporné částky“ z řízení před arbitrem vedeného ve sporu podle [§ 1](#) zákona. Celková konstrukce skutkové podstaty podle [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) vykazuje právě kvůli své akcesorické povaze řadu nejednoznačností.

(-) Sankce podle [§ 23 odst. 2](#) zákona měla zřejmě plnit vedle výše uvedených funkcí také funkci paušalizované náhrady nákladů na činnost arbitra, na které takto přispívá „procesně neúspěšná“, ve sporu s klientem prohrávající, instituce. Tomuto názoru svědčí následný legislativní vývoj, neboť zákonem č. [57/2006 Sb.](#) s účinností od 1. 4. 2006 (tedy dlouho po vydání předmětného rozhodnutí arbitra) bylo do [zákonu o finančním arbitrovi](#) vloženo ustanovení nového [§ 17a](#), které určuje, že přímo „v nálezu, jímž arbitr vyhovuje, byť i jen zčásti, návrhu navrhovatele, uloží současně instituci povinnost zaplatit sankci ve výši 10 % z částky, kterou je instituce podle nálezu povinna zaplatit navrhovateli, nejméně však 10 000 Kč. Zaplacení 10 000 Kč uloží i v případech, kdy předmětem sporu není peněžitá částka. Sankce je příjmem České národní banky, která ji vybírá a vymáhá a postupuje při tom podle zvláštního právního předpisu“ (poznámka pod čarou zde odkazuje na zákon ČNR č. [337/1992 Sb.](#), o správě daní a poplatků). Tato konstrukce je ovšem odlišná od původní, především je zcela jednoznačná v tom, že uložení pokuty nezáleží na porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem, ale je důsledkem skutečnosti, že finanční arbitr vyhověl (dokonce byť i jen zčásti a též v případech, kdy předmětem sporu nebyla peněžitá částka) návrhu navrhovatele. Ustanovení nynějšího [§ 17a zákona o finančním arbitrovi](#) je tedy plně akcesorické k meritornímu rozhodnutí o sporu podle [§ 1 odst. 1](#) zákona a povinnost platit sankci nastoupí „automaticky“ tehdy, neuspěje-li instituce ve sporu s klientem. Přestože sankce podle nynějšího [§ 17a zákona o finančním arbitrovi](#) je „automaticky“ odvozena od neúspěchu v soukromoprávním sporu před arbitrem, nezbavuje ji to jejího veřejnoprávního charakteru; ten je však „převrstven“ automatismem nástupu sankce tehdy, je-li instituce shledána „procesně neúspěšnou“ v řízení o soukromém právu. Z hlediska soudní kontroly je proto podstatné, že uvedená sankce je součástí rozhodnutí arbitra v „hlavní“ věci, tedy věci soukromého práva, a sdílí její procesní osud i při případném následném rozhodování civilního soudu o „hlavní“ věci v režimu části páté občanského soudního řádu. Soud proto spolu s „hlavní“ věcí automaticky rozhodne i o případné povinnosti podle [§ 17a zákona o finančním arbitrovi](#), pokud ve výsledku klientovi, byť i jen zčásti, vyhová (ať již žalobu podle části páté občanského soudního řádu podala instituce, nebo klient). Pro uvedený závěr lze podpůrně argumentovat i terminologií užívanou [zákonem o finančním arbitrovi](#), ve znění zákona č. [57/2006 Sb.](#), a normativním okolím příslušných ustanovení - zatímco pro veřejnoprávní sankci užívá současné znění [§ 23 zákona o finančním arbitrovi](#) důsledně pojem „pokuta“, přičemž výslovně upravuje např. i prekluzivní lhůtu pro její uložení a pro zahájení řízení o pokutě ([§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#), ve znění zákona č. [57/2006 Sb.](#)), [§ 17a](#) zákona naopak hovoří o „sankci“, jež je ukládána v rámci rozhodnutí o „hlavní“ věci soukromého práva a u níž není

samostatně upravena prekluze či promlčení jejího uložení.

Pravidla výše popsaná pro rozhodování podle nynějšího [§ 17a zákona o finančním arbitrovi](#) však nelze přenést na rozhodování podle [§ 23 odst. 2](#) téhož zákona, ve znění před účinností zákona č. [57/2006 Sb.](#) Jakkoli i rozhodování podle staré právní úpravy je „akcesorické“ v tom smyslu, že je možné pouze tehdy, bylo-li určitým způsobem rozhodnuto ve věci soukromého práva, řada argumentů hovoří spíše pro závěr, že i řízení o pokutě podle tehdejšího [§ 23 odst. 2](#) bylo - vedle řízení o pokutě podle [§ 23 odst. 1](#), u něhož o tom není a ani dříve nebylo jakýchkoli pochyb - samostatným řízením ve věci veřejného práva. Pro uvedený závěr hovoří systematika zákona, argumenty opřené o zákonem užitou terminologii, způsob definování sankční skutkové podstaty i další podpůrné argumenty opírající se o ústavní požadavky na právní regulaci. Uvedený výklad není v rozporu ani se smyslem a účelem interpretovaného ustanovení v kontextu se smyslem a účelem [zákona o finančním arbitrovi](#) jako celku.

„Jazykovým“ argumentem pro zařazení sankce podle [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) mezi sankce veřejnoprávní je užitá terminologie definující postih instituce při naplnění skutkové podstaty - hovoří se zde o „pokutě“, stejně jako v [§ 23 odst. 1](#) zákona a stejně jako v řadě jiných veřejnoprávních předpisů definujících skutkové podstaty správních deliktů a sankce za ně. Zvláštní důvod, proč by se právě zde mělo přes zákonem užitou typicky „veřejnoprávní“ terminologii jednat o sankci soukromoprávní, není patrný.

Systematika zařazení skutkové podstaty podle [§ 23 odst. 2](#) právě do tohoto paragrafu označeného nadpisem „Pokuty“, jenž je vzhledem ke svému obsahu zjevně koncipován jako relativně ucelené a samostatné ustanovení o sankcích za porušení povinností, jichž se právní úprava postavení arbitra dotýká, je dalším argumentem pro tento závěr. Na pokutu podle [§ 23 odst. 2](#) se nepochybně vztahují i ustanovení o prekluzi práva uložit pokutu a zahájit řízení o ní, obsažená v [odst. 3](#) téhož ustanovení (ve znění před novelizací zákonem č. [57/2006 Sb.](#)).

Způsob definování skutkové podstaty deliktu podle [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) sice zčásti vychází z akcesority sankce (podmínění možnosti jejího uložení předchozím rozhodnutím arbitra v soukromoprávní věci, jež vyznělo zákonem předvídaným způsobem), avšak zčásti definuje vlastní autonomní podmínky sankční odpovědnosti, byť svou podstatou též vázané na předmět řízení v předchozím soukromoprávním řízení před arbitrem. Touto relativně autonomní podmínkou je, že pro nástup sankční odpovědnosti je třeba, aby instituce „*podle pravomocného nálezu porušila povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem*“. Uvedená podmínka má dvě klíčové komponenty: Jednak „porušení povinností stanovené zvláštním právním předpisem“, jednak to, že k porušení mělo dojít „podle pravomocného nálezu“ arbitra.

V souvislosti s podmínkou porušení povinností stanovené zvláštním právním předpisem se v [§ 23 odst. 2](#) odkazuje v poznámce pod čarou č. 1) na zákon o platebním styku. V současné době je - vzhledem k relevantní judikatuře Ústavního soudu, jež vešla v právnícké obci ve všeobecnou známost (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. [II. ÚS 485/98](#), publikovaný pod č. 173 ve sv. 16, str. 259, Sb. ÚS) - notoriem, že „*poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování. Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování. Pokud právní předpis nehodlá stanovit takové pravidlo přímo, musí odkázat na jiný předpis nebo jinou formu vyjádření pravidel chování (obyčej, smlouva, morální pravidla, cizí právní předpis atd.)*“. Znamená to tedy, že obsah poznámky pod čarou sám o sobě nedává normativní obsah pojmu „zvláštního právního předpisu“ v textu [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#). Přesto však uvedenou poznámku nelze ignorovat, naopak, bude ve spojení s některými právními argumenty významnou interpretační pomůckou. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že jeho filozofie pohledu na výklad veřejného práva sankčního vychází krom jiného ze zásady, kterou Ústavní soud formuloval sice v souvislosti s právem daňovým, jež však podle Nejvyššího správního soudu má širší dopad než jen na toto právní odvětví. V nálezu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. [IV. ÚS 666/02](#), publikovaném pod č. 145 ve sv. 31, str. 291, Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl, že „*za situace, kdy právo umožňuje dvojitý výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod - tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius)*“. Co platí pro ukládání daní, které má toliko kvazisankční povahu (viz k tomu více v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, čj. [2 Afs 178/2005-64](#), [www.nssoud.cz](#)), musí tím spíše platit pro ukládání plnohodnotných veřejnoprávních sankcí.

První ze dvou v úvahu připadajících výkladových alternativ je, že „zvláštním právním předpisem“ bude jakýkoli zákon (pouze na základě zákona totiž lze, jak stanoví [Listina základních práv a svobod](#) v [čl. 4 odst. 1](#), stanovit povinnosti soukromým osobám, mezi něž patří i „instituce“ ve smyslu [zákona o finančním arbitrovi](#)), který instituci stanoví nějakou právní povinnost, ať již jakoukoli, přičemž pramenem této povinnosti by mohla být jakákoli norma práva soukromého (třeba i arbitrem v jeho soukromoprávním rozhodnutí ve věci stěžovatele a Jiřího T. zmíněný [§ 415 občanského zákoníku](#)) i veřejného (třeba tamtéž zmiňovaný [§ 13 zákona č. 101/2000 Sb.](#), o ochraně osobních údajů). V této interpretační alternativě je poznámka pod čarou pouze příkladným odkazem na jeden ze zákonů, který instituce často aplikují, takže jeho porušení může v praxi často znamenat důvod pro uložení sankce. Shledal-li by arbitr při rozhodování o sporech spadajících do jeho působnosti, že instituce nějakou takovou povinnost v tomto či jakémkoli jiném zákoně porušila, připadalo by v úvahu uložení sankce. V popsané alternativě bude možnost uložení pokuty arbitrem z věcného hlediska definována neobyčejně široce a v podstatě neomezeně a hrozba pokuty bude pro instituci velmi nepředvídatelná - sankce hrozí za ve své podstatě jakékoli porušení normy, jež je součástí právního řádu. Je zjevné, že uvedená interpretační alternativa je - vzhledem k tomu, že se jedná o veřejnoprávní sankci - stěžejně přijatelná pro naprostou obecnost jednoho ze znaků sankční skutkové podstaty, podobně jako tomu bylo v případě Ústavním soudem zrušeného [§ 14 odst. 1 písm. f\) zákona č. 123/1992 Sb.](#), o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky. Absentuje zde shora v souvislosti s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva zmíněná možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní; právní úprava je tedy pro instituci ve svých důsledcích nepředvídatelná a nezaručuje dostatečnou míru právní jistoty. Z uvedených důvodů ji proto je nutno odmítnout.

Druhou výkladovou alternativou je „vzetí poznámky pod čarou vážně“. Sankční ustanovení v [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) pak bude vnímáno jako to, které nebude aplikováno automaticky po každém uložení povinnosti instituci k zaplacení peněžité částky v řízení o soukromoprávním sporu podle [§ 1 odst. 1](#) tohoto zákona, nýbrž pouze tehdy, bude-li v uvedeném soukromoprávním řízení zjištěno porušení „kvalifikované“ právní povinnosti. Tou bude povinnost, která přímo a

bezprostředně souvisí se smyslem a účelem institutu arbitra a se základní příčinou sporů před ním, tedy některá z povinností podle zákona o platebním styku, na který jediný se ostatně odkazuje i v poznámce pod čarou v [§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi](#), v jeho znění účinném do 31. 12. 2004, jež je vzhledem k době, v níž mělo k údajně deliktivnímu jednání stěžovatele dojít, rozhodné (-). Znamená to tedy, že instituci lze podle [§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi](#) uložit pokutu za podmínky, že 1) jí byla v soukromoprávním řízení před arbitrem uložena povinnost zaplatit peněžitou částku a současně 2) bylo „podle pravomocného nálezu“ shledáno porušení některé z povinností této instituce uložené jí zákonem o platebním styku. Uvedená výkladová alternativa poskytuje soukromé osobě dostatečný komfort právní jistoty, neboť suma povinností podle zákona o platebním styku, za jejichž porušení může být sankcionována, je pro instituci, tedy profesionála v oboru platebního styku, bezpochyby přehlednutelná, a tedy jsou pro ni důsledky povinností plynoucích pro ni z objektivního práva v dostatečné míře předvídatelné. Smysl a účel [zákonu o finančním arbitrovi](#) není takovýmto výkladem, v maximální míře respektujícím ústavní požadavek právní jistoty, nijak dotčen - v soukromoprávní rovině bude porušení jakékoli právní povinnosti institucí, bude-li relevantní pro posouzení, zda je ve vztahu mezi ní a klientem, spadajícím pod [§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi](#), povinná uhradit tomuto klientovi nějakou peněžitou částku, vést ke vzniku soukromoprávní povinnosti instituce takovou částku uhradit a arbitř jí to také bude moci uložit. Základní smysl a účel [zákonu o finančním arbitrovi](#), tedy poskytnout klientům efektivní prostředek k prosazení jejich práv týkajících se některých transakcí prováděných institucemi, bude bezesbýtku naplněn. V rovině veřejnoprávní pak budou „policijní“ oprávnění arbitra, svou povahou v rámci [zákonu o finančním arbitrovi](#) sekundární, vyložena způsobem, který arbitrovi umožní veřejnoprávními sankcemi postihovat porušení „jádrových“ povinností institucí, tedy těch, které vyplývají ze zákona o platebním styku.

(-) Dále jeví se vhodným poznamenat, že ani v období od účinnosti zákona č. [558/2004 Sb.](#), kterým byla mj. změněna díkce [§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi](#) a vložena od něj poznámka pod čarou č. 1a), tj. od 1. 1. 2005, do změny [§ 23 zákona o finančním arbitrovi](#) provedené zákonem č. [57/2006 Sb.](#), tj. do zrušení sankčního ustanovení jeho [odst. 2](#), k němuž došlo s účinností od 1. 4. 2006, nebylo možno instituci uložit pokutu podle uvedeného sankčního ustanovení za porušení jiných povinností než těch, které pro ni vyplývají ze zákona o platebním styku. I když se v ustanovení [§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi](#) měnil a rozšiřoval okruh vztahů, jež spadají do rozhodovací působnosti arbitra, přičemž legislativně technicky došlo i ke rozšíření odkazů na příslušné právní předpisy přidáním poznámky pod čarou 1a) odkazující na [§ 20c zákona č. 21/1992 Sb.](#), o bankách, ve znění zákona č. [126/2002 Sb.](#), ustanovení [§ 23 odst. 2](#) v původním znění zůstalo novelizací nedotčeno. Racionální zákonodárce by jistě, pokud by chtěl rozšířit též okruh povinností, jejichž porušení má být postihováno podle tohoto ustanovení, změny v [§ 1 odst. 1](#) zákona promítl i do něho, aplikoval-li stejnou legislativně technickou metodu (tj. vložení nové poznámky pod čarou odkazující na zvláštní zákon, jímž se řídí vztahy nově podřízené pravomoci arbitra podle [§ 1 odst. 1](#) zákona) na jiném místě tohoto zákona. Neučinil-li tak, nelze než zůstat u výkladové alternativy, že i nadále zákonodárce v textu [zákonu o finančním arbitrovi](#) projevil vůli postihovat podle [§ 23 odst. 2](#) pouze porušení zákona o platebním styku a že porušení povinností stanovených jiným zákonem, a sice [zákonem o bankách](#), jakkoli se jeho postavení novelou č. [558/2004 Sb.](#) stalo pro účely soukromoprávního řízení podle [zákonu o finančním arbitrovi](#) z věcného hlediska v řadě ohledů srovnatelným se zákonem o platebním styku, sankčnímu režimu nepodrobil. I zde nutno totiž trvat na dostatečně určitém vymezení povinností, jejichž porušení lze postihovat, a teleologickým výkladem okruh těchto povinností rozšiřovat jen krajně omezeně; v pochybnostech proto nutno sankční ustanovení vykládat restriktivně ve prospěch osoby, na niž může sankční ustanovení dopadnout (-).

1) Nyní též ve znění zákonů č. [57/2006 Sb.](#) a č. [264/2006 Sb.](#)