



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **ABAPAY s.r.o.**, se sídlem Ječná 2093/32a, Praha 2, zastoupená Mgr. Janou Sedlákovou, advokátkou se sídlem Purkyňova 648/125, Brno, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, proti rozhodnutí bankovní rady žalované ze dne 16. 2. 2023, č. j. 2023/019709/CNB/110, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2023, č. j. 14 A 94/2023-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná žalobkyni odňala povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu podle § 244 odst. 2 písm. j) zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku, protože žalobkyně déle než 6 měsíců neposkytovala platební služby v ČR. Bankovní rada žalované napadeným rozhodnutím zamítla rozklad a rozhodnutí žalované potvrdila. Proti rozhodnutí bankovní rady žalované brojila žalobkyně žalobou, kterou městský soud zamítl. Žalobkyně nerozporuje, že minimálně v období od 10. 11. 2021 do 16. 8. 2022, tedy déle než 6 měsíců neposkytovala žádné platební služby. Důvod odnětí povolení byl tedy naplněn. Na tom nic nemění tvrzení žalobkyně, že aktivně nabízí poskytování platebních služeb v ČR,

neboť tato činnost sice souvisí s poskytováním platebních služeb, nicméně není samotným poskytováním, o kterém hovoří § 244 odst. 2 písm. j) zákona o platebním styku.

[2] Čtyři platební služby poskytnuté ve dnech 16. 8. 2022, 13. 9. 2022 (2x) a 19. 10. 2022 žalovaná správně posoudila jako služby poskytnuté mimo ČR, neboť ani u jedné z nich nelze vysledovat významnou vazbu na ČR. Žalobkyně odkazovala na rozpor s rozhodovací praxí žalované, která měla v případě jiných poskytovatelů platebních služeb malého rozsahu od odnětí ustoupit, pokud platební služby začali poskytovat v průběhu řízení. Tuto tvrzenou praxi nebylo důvodné podle městského soudu blíže zkoumat, neboť žalobkyně ani v průběhu správního řízení nezačala platební služby na území ČR poskytovat.

[3] I když žalobkyně během správního i soudního řízení namítala, že hodlá rozvíjet podnikání v ČR, nedoložila poskytnutí jediné platební služby českému klientovi. Charakter jejího podnikání odpovídá spíše činnosti platební instituce disponující tzv. jednotným pasem opravňujícím k poskytování přeshraničních platebních služeb v rámci Evropského hospodářského prostoru. Cíl žalované, aby povolením nedisponovaly subjekty, které v ČR platební služby malého rozsahu neposkytují, je legitimní a v souladu s účelem § 244 odst. 2 písm. j) zákona o platebním styku. Odnětí povolení nebylo nepřiměřené ani s ohledem na tvrzené potíže se zřízením zvláštního účtu.

II. Argumentace účastníků řízení

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem.

II. a) Kasační stížnost žalobkyně

[5] Městský soud podle stěžovatelky nedostatečně vypořádal její námítky, a proto je opakuje. Stěžovatelka upozorňuje, že čtyři platby poskytnuté mezi 16. 8. 2022 a 19. 10. 2022 přijala a následně odeslala ze svého účtu vedeného u české banky. Pokud se dle žalované a městského soudu mělo jednat o poskytování platebních služeb zahraničním subjektům, podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I), rozhodným právem bylo právo české. Městský soud opomněl aplikovat nařízení Řím I, a zatížil své rozhodnutí nezákonností. Pokud je právem rozhodným pro tyto platební služby právo české, je nutné použít § 3 odst. 1 písm. c) zákona o platebním styku, ze kterého vyplývá, že k poskytování platebních služeb došlo na území ČR. Pouhá dostupnost internetových stránek stěžovatelky v zahraničí neznamená, že své služby zaměřovala převážně na zahraniční klientelu.

[6] Stěžovatelka trvá na tom, že zmíněné čtyři transakce byly platebními službami poskytnutými v ČR. Takové posouzení odůvodňuje to, že stěžovatelka sídlí v ČR, má zde povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu (které ji zároveň neopravňuje poskytovat služby v zahraničí), transakce proběhly prostřednictvím účtu

pokračování

stěžovatelky v ČR. Právní předpisy navíc nestanoví minimální objem transakcí, od kterého se platební služby považují za poskytnuté. Podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o platebním styku se za platební službu považuje i převod peněžních prostředků z účtu, ke kterému dává příkaz plátce, příjemce nebo plátce prostřednictvím příjemce. Inzerce pod zákonnou definici nespadá, ale provedené převody ano, což ale městský soud nezohlednil.

[7] Námitkou porušení legitimního očekávání vyplývajícího z rozhodovací praxe žalované myslela stěžovatelka situaci, kdy v případě provedení platebních služeb po zahájení řízení o odnětí povolení žalovaná povolení neodnímá.

[8] Když městský soud posuzoval, co spadá pod platební službu poskytnutou v ČR, opřel svoji argumentaci o výkladové stanovisko žalované ze dne 6. 11. 2013 s názvem „*K výkladu pojmu poskytování finančních služeb v České republice*“ (výkladové stanovisko), což je právně nezávazný dokument, a neaplikoval žádný právní předpis. I když se u těchto transakcí vyskytoval mezinárodní prvek, neposuzoval tuto situaci ani z pohledu mezinárodního práva. Zároveň nevzal v potaz ty části výkladového stanoviska, které svědčí ve prospěch stěžovatelky [příkladmo bod VI. písm. a) až d), f), g)], zaměřil se pouze na bod VI. písm. d) svědčící v její neprospěch. Není pravda, že stěžovatelka nedoložila, že by s klienty u čtyř zmíněných transakcí uzavřela smlouvy v ČR, když opakovaně uvedla, že platby byly provedeny prostřednictvím účtu na jméno stěžovatelky u české banky, tedy prokazatelně prošly přes území ČR.

[9] Městský soud nezohlednil podstatu podnikatelské činnosti a penalizuje stěžovatelku za nedostatek klientů. Soustavnost poskytování služeb jakožto znak podnikání naplnila, neboť dle komentářové literatury i judikatury Nejvyššího soudu k tomu dojde, již pokud se tak stane opakovaně, i když jen jednou v roce.

II. b) Vyjádření žalované

[10] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Městský soud při svém výkladu § 244 odst. 2 písm. j) zákona o platebním styku zohlednil i výkladové stanovisko, ale z velké části proto, že stěžovatelka tímto stanoviskem podpořila většinu svých žalobních bodů. Námitka o nutnosti aplikovat nařízení Řím I je jednak nepřipustná, ale také nedůvodná, protože rozhodné právo pro soukromoprávní závazkové vztahy neovlivňuje veřejnoprávní úpravu. Není podstatné, zda stěžovatelka platební služby na území ČR nabízela, ale výhradně to, zda je poskytovala. Služby poskytnuté zahraničním klientům nemají s ČR jakoukoli vazbu. Skutečnost, že stěžovatelka sídlí v ČR, na tomto závěru nic nemění, protože opačný výklad by vyprázdnil § 244 odst. 2 písm. j) zákona o platebním styku. Podstatné také není, kde má stěžovatelka veden účet, ale kde je realizována platba.

[11] Nepřipustná je i námitka odkazem na znaky podnikání. Žalovaná navíc zdůrazňuje, že podmínkou odnětí povolení není, že činnost není prováděna podnikatelsky, ale neposkytování platebních služeb. Také námitka odkazující na § 3 odst. 1 písm. c) zákona o platebním styku je nepřipustná. Transakce v období po 15. 8. 2022 nebyly poskytnuty

v ČR, přičemž k takovému poskytování platebních služeb nebyla stěžovatelka oprávněna. Stěžovatelka navíc nijak neprokázala, že by žalovaná postupovala v rozporu se svojí rozhodovací praxí. Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Úvodem se NSS musí vypořádat s námitkou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelka pouze obecně uvádí, že se městský soud s několika jejími námitkami nedostatečně vypořádal. Vadu nepřezkoumatelnosti ovšem nelze důvodně vznášet pokaždé, když se účastníkovi jeví napadené rozhodnutí příliš stručné, nebo se mu dokonce jen nelíbí způsob jeho odůvodnění. Judikatura vyhrazuje tuto vadu jen pro skutečně závažné případy, kdy odůvodnění rozhodnutí trpí takovými nedostatky, které brání jeho věcnému přezkumu. Nepřezkoumatelnost nelze libovolně rozšiřovat, obzvláště pokud se soud nebo správní orgán sice podrobně nevypořádá s každou dílčí námitkou, ale odpovědi na ně vychází z ucelené argumentace a účastníkovi se dostane vysvětlení, proč jeho argumentace jako celek není správná (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29, a dále také např. rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2023, č. j. 10 Afs 27/2023-76, bod 14). Ke stěžovatelčině obecné námitce o nedostatečném vypořádání lze dodat, že městský soud pečlivě a podrobně vypořádal její žalobní body a přezkoumatelně vysvětlil, proč nebylo odnětí povolení nezákonné.

[15] Podle § 244 odst. 2 písm. j) zákona o platebním styku může žalovaná odejmout povolení poskytovateli platebních služeb malého rozsahu, který po dobu delší než 6 měsíců neposkytoval platební služby v České republice.

[16] Institut poskytovatele platebních služeb malého rozsahu vychází z výjimky podle čl. 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 2002/65/ES, 2009/110/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 a zrušuje směrnice 2007/64/ES. Členské státy mohou stanovit mírnější podmínky pro poskytovatele platebních služeb, pokud hodnota jimi provedených transakcí měsíčně nepřekročí 3 miliony eur.

[17] Podle čl. 32 odst. 2 směrnice č. 2015/2366 však poskytovatel musí mít své ústředí nebo místo pobytu ve členském státě, ve kterém svoji činnost skutečně vykonává, a zároveň dle odst. 3 takové povolení neumožňuje poskytovat platební služby v jiných členských státech. Z této unijní úpravy vyplývá povinnost poskytovat platební služby v ČR.

[18] Podle čl. 13 odst. 1 písm. a) směrnice č. 2015/2366 mohou příslušné orgány odejmout povolení vydané platební instituci, pokud tato instituce neprovozuje činnost po dobu více než šesti měsíců.

pokračování

[19] Jak tedy vyplývá z unijní úpravy, povolení sice představuje mírnější režim pro poskytovatele platebních služeb, zároveň však poskytovatele svazuje s konkrétním členským státem, přičemž pouze tam mu umožňuje platební služby poskytovat. Současně umožňuje členskému státu odebrat povolení, jestliže poskytovatelé platebních služeb svoji činnost více než šest měsíců neprovozují.

[20] Stěžovatelka přitom nijak nerozporuje, že v období delším než 6 měsíců (od 10. 11. 2021 do 16. 8. 2022) neposkytovala platební služby v ČR, naplnila tedy podmínku pro odnětí povolení podle § 244 odst. 2 písm. j) zákona o platebním styku.

[21] Jestliže stěžovatelka naplnila podmínku neposkytování platebních služeb v ČR více než šest měsíců, svědčilo žalované správní uvážení, zda povolení odejme (vzhledem ke spojení „*může odejmout povolení*“ v citovaném ustanovení, srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, bod 14). V takovém případě se soudní přezkum omezuje na to, že správní soudy zkoumají, zda správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil (§ 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve svém správním uvážení je však správní orgán omezen i svojí vlastní praxí, jestliže se vytvořila, a každé případné odchýlení musí řádně zdůvodnit (rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52).

[22] Městský soud zamítl návrhy na dokazování praxe žalované, protože namítaná praxe, kdy měla žalovaná upustit od odejmutí povolení v průběhu řízení, se i podle stěžovatelky týkala pouze případů, kdy po splnění zákonné podmínky § 244 odst. 2 písm. j) zákona o platebním styku poskytovatel následně během správního řízení poskytl platební služby v ČR. Nejdříve tedy bylo nutné posoudit, zda stěžovatelka platební služby po 16. 8. 2022 poskytla v ČR. Pokud tomu tak nebylo, nebylo nutné prokazovat, zda žalovaná postupovala v rozporu se svojí praxí, když stěžovatelce odňala povolení.

[23] Stěžovatelka nerozporuje, že by se zmiňovaná praxe žalované nevztahovala pouze na případy, kdy provozovatel začne během správního řízení poskytovat platební služby v ČR. Uvádí však, že vzhledem k vazbám oněch čtyř zmíněných transakcí na ČR tuto podmínku splnila.

[24] Stěžovatelka doložila následující transakce:

i) platba ze dne 16. 8. 2022 na příkaz klienta – společnosti sídlící v Lotyšsku – ve prospěch společnosti sídlící v Estonsku, a to na účet příjemce vedený u společnosti sídlící v Polsku;

ii) platba ze dne 13. 9. 2022 provedená na příkaz klienta – společnosti sídlící v Irsku – ve prospěch společnosti sídlící v Estonsku, na účet příjemce vedený u společnosti sídlící v Litvě;

iii) platba ze dne 13. 9. 2022 provedená na příkaz klienta – společnosti sídlící v Maďarsku – ve prospěch společnosti sídlící v Lotyšsku, a to na účet příjemce vedený u společnosti sídlící v Litvě;

iv) platba ze dne 19. 10. 2022 ve prospěch společnosti sídlící v Lotyšsku, na účet příjemce vedený u společnosti sídlící v Německu.

[25] Při posouzení, zda stěžovatelka po 16. 8. 2022 v ČR platební služby poskytovala, městský soud správně zohlednil i výkladové stanovisko, kterým, jak správně uvádí žalovaná, sama stěžovatelka v žalobě argumentovala. Výkladová stanoviska vydává žalovaná v souladu s § 49a odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, jako úřední sdělení. Jejich povahou se NSS zabýval v usnesení ze dne 21. 11. 2006, č. j. 2 Ao 1/2006-47, č. 1680/2008 Sb. NSS, kde uvedl, že plní úlohu informační a mají i význam v dohledové činnosti z hlediska preventivního. Lze dodat, že důležitá jsou i z hlediska zásady legitimního očekávání, neboť žalovaná jimi dává najevo, jakým způsobem bude neurčité právní pojmy vykládat.

[26] Když městský soud aplikoval výkladové stanovisko, činil tak za situace, kdy zákon ani jiný právní předpis nedefinují, co pro účely regulace podnikání na finančním trhu znamená *poskytování finančních služeb v ČR*. Stěžovatelka nespecifikovala, proč by měl být takový postup městského soudu nezákonný. Záměrem městského soudu bylo také posoudit, zda žalovaná postupovala v souladu s principem legitimního očekávání, což je postup, který NSS aprobuje. Městský soud s tímto dokumentem nepracoval jako s právním předpisem, na což sám upozornil, a uvedl, že zvažoval, zda je výklad vycházející ze stanoviska v souladu se zákonem.

[27] Stěžovatelka namítá, že při posouzení otázky, kde poskytovala platební služby, měl městský soud aplikovat nařízení Řím I. Žalovaná trefně poznamenala, že tuto argumentaci stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem. Protože její podstatou je (nová) výhrada nesprávného právního posouzení, jde o námitku nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[28] Městský soud dospěl ke správnému závěru, že skutečnosti uváděné stěžovatelkou nepostačují k tomu, aby mohly být provedené transakce hodnoceny jako platební služby poskytnuté v ČR. Jen proto, že stěžovatelka má vazby na ČR, nelze dovodit, že poskytovala platební služby v ČR. Ostatně jednou z podmínek pro udělení povolení k činnosti poskytovatele platebních služeb malého rozsahu je i sídlo či pobočka v ČR [§ 59 odst. 1 písm. a) zákona o platebním styku]. S tím souvisí i povinnost disponovat s účtem podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o platebním styku. Skutečnost, že má stěžovatelka účet v ČR, neznačí, že všechny platební služby poskytnuté skrze tento účet byly poskytnuty v ČR. Důsledkem takového výkladu by byl absurdní závěr, že by všechny platební služby byly poskytnuty v ČR, pokud poskytovatel sídlí v ČR a má zde účet. Městský soud zároveň v bodech 38 a 39 napadeného rozsudku přesvědčivě vysvětlil, že stěžovatelka nedoložila, že by klienti uzavřeli smlouvu osobně v ČR. Argumentace, že transakce proběhla přes její účet u české banky, nemá potenciál tento závěr městského soudu vyvrátit.

[29] Stěžovatelka poukazuje na bod VI. výkladového stanoviska a uvádí, že městský soud nevzal v úvahu skutečnosti svědčící v její prospěch, a zaměřil se pouze na bod d), tedy že

pokračování

poskytovatel služby přijímá peněžní prostředky od fyzických osob s bydlištěm nebo právnických osob se sídlem na území ČR. Městský soud se však v bodech 41 až 43 napadeného rozsudku dostatečně zabýval všemi skutečnostmi uvedenými v bodě VI. výkladového stanoviska, které jsou pro posouzení, zda je finanční služba poskytována prostřednictvím internetu v ČR, důležité, a ke každé z nich se výslovně vyjádřil. V bodě 43 napadeného rozsudku rovněž správně uvádí, že dle stanoviska je nutné všechny parametry hodnotit v jejich vzájemné souvislosti. I když tedy nelze dovodit, že dostupnost internetových stránek v zahraničí neznámá, že stěžovatelka zaměřovala své služby na zahraniční klientelu, jak trefně uvedl městský soud, zároveň ani dostupnost stránek v ČR a česká mutace neznámá, že nabídka platebních služeb stěžovatelky směřovala převážně na českou klientelu. Městský soud také správně konstatoval, že je při výkladu pojmu *poskytování finančních služeb v ČR* irelevantní, jaké měly jednotlivé transakce objem. Tento závěr stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nereflektuje, pouze opakuje svoji argumentaci ze žaloby.

[30] Žalované je třeba dát za pravdu, když poukazuje na to, že námitky o nedostatečném zohlednění poskytování peněžních služeb jako podnikatelské činnosti a tvrzené penalizace pro nedostatek klientů stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ač mohla, a proto se jedná o námitky nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Pokud výhradou hovořící o penalizaci snad mínila zopakovat svou námitku z repliky, že měla zájem o získání dalších klientů, ale to se jí nepodařilo, taková argumentace vůbec není způsobilá zpochybnit závěr městského soudu, že žalovaná mohla povolení odejmout, neboť stěžovatelka neprokázala uskutečnění žádné platební služby v ČR po stanovenou dobu (a ani později).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[32] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalované žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. října 2024

Eva Šonková
předsedkyně

e
n
á
t
u