ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **RONDA INVEST, a. s.**, se sídlem Výtvarná 1023/4, Praha 6, zastoupená Mgr. Davidem Černochem, advokátem se sídlem Brněnská 1154/46, Plzeň, proti žalované: **Česká národní banka,** se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady žalované ze dne 10. 6. 2021, čj. 2021/058703/CNB/110, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2022, čj. 14 A 164/2021-59,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Česká národní banka (dále jen „žalovaná“) svým rozhodnutím z 1. 3. 2021 uložila žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za neposkytnutí součinnosti. Tím měla žalobkyně porušit ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu (dále jen „zákon o dohledu“). Žalobkyně nabízela možnost investovat do úvěrů pomocí tzv. participací. Participace je právo investora účastnit se na výnosech a ztrátách konkrétního úvěru poskytnutého žalobkyní. Žalobkyně úvěr poskytuje a spravuje a investorovi nevzniknou žádné nároky nebo práva vůči dlužníkovi. Podnikatelská činnost žalobkyně mohla podle žalované vykazovat znaky poskytování investičních služeb ve smyslu zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen „zákon o kapitálovém trhu“).

Žalovaná totiž považovala tento nabízený produkt za nástroj peněžního trhu ve smyslu § 3 odst. 1 písm. c) zákona o kapitálovém trhu. Jelikož však žalobkyně nedisponovala oprávněním k podnikání na kapitálovém trhu, žalovaná ji vyzvala k předložení podkladů týkajících se její činnosti. Tyto podklady žalobkyně nepředložila, čímž se dle žalované dopustila právě výše popsaného přestupku.

[2] Toto rozhodnutí žalované bylo v rámci řízení o rozkladu potvrzeno bankovní radou žalované v záhlaví uvedeným rozhodnutím. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou, kterou Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[3] Městský soud úvodem shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným a konstatoval, že žalobkyni nebyla uložena pokuta za poskytování investičních služeb bez příslušného povolení, nýbrž za nesoučinnost se žalovanou. Argumenty žalobkyně podporující její závěr, že její činnost přeci nespadá do působnosti zákona o kapitálovém trhu, se tak míjí s meritem věci. Městský soud se proto těmito argumenty, tedy zejména ignorováním zásad směrnice MIFID II (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU), eurokonformního výkladu této směrnice, podstatou participace anebo otázkou provozování sekundárního trhu, nezabýval.

[4] Městský soud se však zabýval námitkou žalobkyně, že žalovaná jednala *ultra vires* („za mezemi své pravomoci“), jestliže i navzdory neúčasti žalobkyně na kapitálovém trhu žalovaná nad ní vykonávala dohled. Městský soud k tomu uvedl, že informace podle § 8 odst. 3 zákona o dohledu je žalovaná oprávněna vyžadovat od kohokoliv, pokud tak činí pro potřeby dohledu nad kapitálovým trhem. Žalovaná je vyžadovala pouze pro setření, zda žalobkyně poskytuje investiční služby, přičemž otázka efektivního šetření není totožná s otázkou, zda v tomto případě skutečně dochází k podnikání na kapitálovém trhu. V této fázi řízení nelze mít odpověď na otázku účasti subjektu na kapitálovém trhu postavenou najisto. K jednání *ultra vires* při šetření by docházelo pouze tehdy, jestliže by žalovaná vykonávala šetření v těch agendách, které na první pohled do její působnosti zjevně nespadají. Taková situace však v tomto případě nenastala. Městský soud dodal, že výzvu považuje za dostatečně určitou.

[5] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, že požadováním informací o klientech žalobkyně měla žalovaná porušit jejich právo na soukromí. Dle městského soudu žalovaná jednala dle zákona a sledovala legitimní cíl v podobě zajištění hospodářského blahobytu země (čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), neboť hladké fungování kapitálových trhů má vliv na ekonomiku země. K námitce porušení legitimního očekávání městský soud konstatoval, že ve věci nebylo rozhodováno, zda žalobkyně podniká na kapitálovém trhu. Nemohla očekávat, že její činnost bude žalovaná posuzovat stejně jako v případech posuzování podnikatelské činnosti jiných subjektů. Odlišné zacházení s některými subjekty souvisí s tím, jakými informacemi o činnosti daného subjektu žalovaná disponuje.

[6] Dále městský soud uvedl, že žalovaná požadovala po žalobkyni obvyklý okruh podkladů. Nepřiměřenost týkající se množství podkladů o jednotlivých klientech by žalovaná posoudila až po spolehlivém zjištění množství klientů žalované, nicméně žalobkyně odmítla v tomto ohledu jakoukoliv součinnost. Pokud by uzavřených

investičních smluv existovaly skutečně tisíce, jak uvádí žalobkyně, tak by žalovaná vyžadovala pouze vzorek těchto smluv. Městský soud své odůvodnění uzavřel konstatováním, že na tuto věc se nemohlo aplikovat nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2020/1503, o evropských poskytovatelích služeb skupinového financování pro podniky (dále jen „nařízení o poskytovatelích"). Toto nařízení totiž nabylo účinnosti po vydání napadeného rozhodnutí. Zároveň žalovaná nebyla povinna vést rozsáhlé dokazování za účelem stanovení své působnosti, jelikož ta byla *prima facie* dána a žalovaná zjevně nevybočila ze své působnosti nebo pravomoci.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") kasační stížnost. V ní namítá, že žalovaná skutečně jednala *ultra vires*, jelikož v této věci nebyla splněna podmínka § 8 odst. 1 zákona o dohledu, že žalovaná může požadovat informace od subjektů toliko pro účely dohledu. Žalovaná naopak věděla, že překročila svoji působnost pro dohled, neboť sama uvádí ve svých stanoviscích (např. stanovisko *K neoprávněnému přijímání vkladů od veřejnosti (tzv. černé bankovnictví)* zveřejněné 16. 6. 2022), že participace nejsou regulované, a tak se jejich poskytovatelé nepovažují za subjekty kapitálového trhu. Participace na úvěrech nemůže být zařazena mezi investiční nástroje, neboť nesplňuje definiční znaky takového nástroje (§ 3 odst. 1 zákona o kapitálovém trhu).

[8] Participace je naopak jednou z forem tzv. crowdfunding lending (viz P2P v bodě [10] tohoto rozsudku), přičemž v tomto případě se jedná o formu neregulovanou (čl. 1 nařízení o poskytovatelích), resp. činnost stěžovatelky nespadá do působnosti tohoto nařízení. Sama žalovaná přitom uvádí, že činnost stěžovatelky nespadá do působnosti nařízení o poskytovatelích (stanovisko *Upozornění na rizika investic do alternativních investičních produktů (tokeny, participace)* zveřejněné 3. 12. 2021). Stěžovatelka tedy není subjektem kapitálového trhu. Žalovaná proto překročila své pravomoci a její rozhodnutí je nutno považovat za nicotné. Městský soud se pak nicotností tohoto rozhodnutí vůbec nezabýval, byť jej stěžovatelka namítala.

[9] Dále stěžovatelka upozorňuje, že žalovaná vůči ní porušila zásadu přiměřenosti. Jestliže žalovaná požadovala po stěžovatelce seznam všech klientů a veškerou smluvní dokumentaci, tak nelze tento požadavek na tisíce stran dokumentů považovat za slučitelný s § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Za běžný postup se v těchto sporech považuje vyžádání kontrolního vzorku smluv (např. příkaz ČNB z 11. 10. 2019, čj. 2019/107772/570). Možnost poskytnutí pouze kontrolního vzorku nebyla žalovanou nijak komunikována. Ta naopak trvala na poskytnutí kompletní smluvní dokumentace, aniž by zdůvodnila proč. Zároveň žalovaná přece nepotřebovala tyto podklady pro posouzení, zda je participace investičním nástrojem. Nadto měla žalovaná vůči stěžovatelce k dispozici přiměřenější prostředky, jelikož seznam jejích klientů si žalovaná vyžádala již dříve od její sesterské společnosti RONDA FINANCE, a. s. (pozn. NSS: v době rozhodování o této kasační stížnosti zapsaná v obchodním rejstříku pod firmou Blunit finance, a. s.).

[10] Žalovaná porušila legitimní očekávání stěžovatelky, jelikož u jiných P2P společností (pozn. NSS: peer-to-peer – podnikající subjekt se stává pouze zprostředkovatelem půjčky,

kterou jednotlivec poskytne jinému jednotlivci) žalovaná nepožadovala tak rozsáhlou dokumentaci a informace, jako po žalobkyni. Zároveň marketingové formulace, které žalovaná vytýkala stěžovatelce, jiné P2P společnosti běžně používají. S tím souvisí i námitka, že žalovaná neodůvodnila, proč se odmítla zabývat svědeckými výpověďmi či obsahy správních spisů navrženými stěžovatelkou, které měly podpořit závěry stěžovatelky o porušení jejího legitimního očekávání.

[11] Rozhodnutí žalované v první stupni je zároveň nepřezkoumatelné. Žalovaná zde měla uvést, že „*pouhý odkaz stěžovatelky na existenci dalších P2P platforem není relevantní pro toto správní řízení, jehož předmětem je nesoučinnost stěžovatelky*." Takové tvrzení nelze považovat za přezkoumatelné vypořádání námitky. Také rozhodnutí žalované o rozkladu je zatíženo nepřezkoumatelností. Formulaci, že „*správním orgánem požadované informace se týkaly oblasti spadající do dohledové činnosti ČNB. (...) Zjišťuje se, zda určitá činnost je vyvíjena v rozporu s právními předpisy upravujícími finanční trhy. Aby požadavek správního orgánu prvního stupně bylo možno považovat za excesivní, musel by zcela zjevně vybočovat z mezí působnosti ČNB.*", již žalovaná dále nijak neodůvodnila.

Vyjádření žalované

[12] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti se ztotožňuje se závěry městského soudu. Velká část námitek stěžovatelky se míjí s meritem věci, kterým v tomto případě nebylo rozhodnutí žalované, zda stěžovatelka poskytuje investiční služby. Žalovaná vedla šetření právě za účelem posouzení, jestli participace jsou investičním nástrojem. Informace, které žalovaná po stěžovatelce požadovala, nicméně mohou souviset s podnikáním na kapitálovém trhu, a proto žalovaná nejednala *ultra vires*. Činnost stěžovatelky se vztahuje k poskytování úvěrů, což je zpravidla činnost spadající pod dohled žalované. Nelze také souhlasit se závěrem stěžovatelky, že se městský soud nezabýval nicotností rozhodnutí žalované. Městský soud odůvodnil, že rozhodnutí byla vydána v rámci působnosti žalované, přičemž k případné nicotnosti by městský soud přihlédnul z moci úřední.

[13] K otázce nepřiměřenosti svého požadavku žalovaná uvádí, že předložení seznamu a identifikačních údajů investorů není pro stěžovatelku nepřiměřeně zatěžující, neboť se zpravidla jedná o údaje, které jsou podnikajícím subjektům běžně k dispozici. Smluvní dokumentace by sice mohla dosahovat tisíců stran, nicméně žalovaná těmito údaji nedisponuje a stěžovatelka odmítla informace o počtech investorů poskytnout. Žalovaná proto ani nemohla *de facto* posoudit, zda je její požadavek přiměřený, jestliže jí stěžovatelka neposkytla ani obecné údaje. Při dozorové praxi se obvykle pracuje s kontrolními vzorky dokumentace. Žalovaná se však k fázi jednání o stanovení parametrů takového vzorku vůbec nemohla dostat. Snaha stěžovatelky tak není motivována obavami z neúměrné zátěže, nýbrž zmařením kontrolní činnosti ze strany žalované (k tomu žalovaná bohatě cituje judikaturu, např. rozsudek NSS z 7. 4. 2021, čj. 8 As 102/2019-31, bod 32, rozsudek NSS z 25. 5. 2018, čj. 4 As 92/2018-35, bod 12, anebo rozsudek NSS z 20. 11. 2019, čj. 8 As 300/2018-35, bod 12). K námitce, že žalovaná mohla tyto informace získat od sesterské společnosti stěžovatelky, žalovaná konstatuje, že záměrem šetření byla kontrola činnosti stěžovatelky, nikoliv její sesterské společnosti. Požadavek přiměřenosti tak nelze vykládat tak, že by povinnost účastníka řízení správní orgán pouze přesunul na třetí nezúčastněnou osobu.

[14] K námitce legitimního očekávání žalovaná tvrdí, že stěžovatelka nemohla odvozovat svá očekávání od skutečnosti, že po jiných subjektech žalovaná nepožadovala žádné informace či požadovala informace jiného charakteru. Žalovaná disponuje o osobách působících na finančním trhu různou mírou informací, které též odpovídají různé nároky žalované na jejich součinnost. Stěžovatelka by nemohla své legitimní očekávání založit ani na tom, že by byla prvním subjektem, na kterého by se žalovaná s touto žádostí obrátila. Stěžovatelka ani neuvádí konkrétní případy, ve kterých měla žalovaná postupovat jinak, byť se jednalo o právně a skutkově podobné věci.

[15] Žalovaná ve svém rozhodnutí dostatečně odůvodnila, proč neprovedla důkazy navrhované stěžovatelkou. Ostatně i městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelkou navrhované důkazy nemohou přispět ke skutkovým zjištěním. Zároveň skutečnost, že stěžovatelka nesouhlasí s vypořádáním své námitky, nečiní správní rozhodnutí nepřezkoumatelnými. Správní rozhodnutí se naopak obsáhle zabývají důvody výzvy k poskytnutí informací. Stěžovatelce bylo vysvětleno, že činnost každého podnikajícího subjektu je posuzována individuálně podle konkrétních zjištění a že stěžovatelka je trestána pro nesoučinnost, která je v případě jiných subjektů také pravidelně trestána. Žalovaná ve svém rozhodnutí dostatečně popisuje svoji působnost a dohledové pravomoci, přičemž stěžovatelka tuto část odůvodnění účelově opomíjí či vytrhává z kontextu.

Replika stěžovatelky

[16] Stěžovatelka ve své replice k vyjádření žalované uvádí, že vůči žalované naopak součinnost projevovala. To vyplývá ze vzájemné korespondence, v rámci které zaslala stěžovatelka žalované popis své činnosti, vzorovou smluvní dokumentaci a vyjádření k výzvám žalované. Zároveň stěžovatelka byla připravena zaslat žalované kontrolní vzorek smluvní dokumentace se svými klienty, nicméně žalovaná tuto možnost nevzala v potaz. Tvrzení žalované, že si nemohla vyžádat smluvní dokumentaci od sesterské společnosti stěžovatelky, je zavádějící, jelikož si tyto podklady ve skutečnosti již vyžádala, a proto těmito údaji disponuje.

[17] Stěžovatelka také navrhuje důkaz spisem žalované sp. zn. Sp/2020/203/573. Tento spis může obsahovat významné skutečnosti pro toto kasační řízení, zejména odpověď na otázku, jaké subjekty žalovaná žádala o součinnost a jaké informace tyto subjekty poskytly.

Duplika žalované

[18] Žalovaná ve své duplice k replice stěžovatelky tvrdí, že ve vztahu k nesoučinnosti stěžovatelky je nepodstatné, jak a od koho žalovaná získala dodatečné informace o podnikání stěžovatelky. Žalovaná nezískala od třetí osoby právě ty požadované informace ohledně počtů klientů a smluvní dokumentace s nimi. Žalovaná netvrdila, že se nikdy na sesterskou společnost stěžovatelky neobrátila. Skutečnost, že se žalovaná snažila získat informace o stěžovatelce také jinými způsoby, nemůže být omluvou pro nesoučinnost stěžovatelky.

[19] K návrhu stěžovatelky o provedení důkazu spisem v jiné věci (bod [17] tohoto rozsudku) žalovaná konstatuje, že se jedná o spis podléhající mlčenlivosti, ke kterému se

stěžovatelka dlouhodobě snaží získat přístup. Tímto spisem hodlá stěžovatelka prokázat, že jiný subjekt s žalovanou spolupracoval, což však nijak nezpochybňuje závěr o nečinnosti stěžovatelky.

Triplika stěžovatelky

[20] Ve své triplice k duplice žalované stěžovatelka upozorňuje, že vyžadování informací od jiných subjektů o podnikání stěžovatelky naopak je významné pro posouzení, zda byly požadavky žalované na stěžovatelku přiměřené. Duplika žalované nesprávně uvádí, že stěžovatelka navrhuje důkaz spisem v jiné věci z jiných důvodů, než které stěžovatelka uvádí ve své replice. Žalovaná tento svůj závěr nijak nevysvětlila, přičemž obsah tohoto spisu může být pro toto kasační řízení naopak významný. Stěžovatelka opět poukazuje na stanovisko žalované z 3. 12. 2021, ze kterého vyplývá, že jelikož činnost stěžovatelky není regulována, tak tím spíše postačovalo, aby stěžovatelka poskytla žalované pouze kontrolní vzorek její smluvní dokumentace.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zaobíral námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutích žalované. Dle konstantní judikatury platí, že přezkoumá-li krajský soud správní rozhodnutí, které pro chybějící odůvodnění není přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek (rozsudek NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91). Nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je jednou z vad, u nichž Nejvyšší správní soud není podle § 109 odst. 4 s. ř. s. při přezkumu napadeného rozsudku vázán důvody uplatněnými v kasační stížnosti. K nepřezkoumatelnosti je tak Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, i bez uplatnění odpovídající kasační námitky. Posouzení nepřezkoumatelnosti je zároveň logicky obecně krokem, který předchází posouzení námitek věcného charakteru, například tvrzenému nesprávnému hmotněprávnímu posouzení (rozsudek NSS z 17. 5. 2017, čj. 7 Ads 284/2016-39, bod 18).

[23] Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí žalované obecně neshledává, neboť žalovaná jasně odůvodnila, proč podnikání stěžovatelky může naplňovat znaky tzv. hlavní investiční služby (bod [31] tohoto rozsudku) a proč shledala její nesoučinnost při poskytování požadovaných podkladů. Ani v rozsahu, ve kterém namítá nepřezkoumatelnost stěžovatelka (bod [11] tohoto rozsudku), ji Nejvyšší správní soud neshledává. Citovaná část rozhodnutí prvního stupně správně konstatuje, že navržené důkazy, které mají prokázat jednání žalované s ostatními podnikateli v tomto oboru, se nemohou týkat skutečnosti, že stěžovatelka neprojevovala se žalovanou součinnost. Podobně i citovaná část rozhodnutí o rozkladu logicky navazuje na úvahy žalované, proč má za to, že by činnost stěžovatelky mohla naplňovat znaky hlavní investiční služby, a tedy, že žalovaná má povinnost tuto činnost blíže posoudit (bod 10 rozhodnutí o rozkladu).

[24] K námitce, že žalovaná neodůvodnila, proč odmítla provést důkaz svědeckými výpověďmi provozovatelů podobných služeb, Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaná toto

odmítnutí odůvodnila (bod 56 rozhodnutí v prvním stupni a bod 33 rozhodnutí o rozkladu). Byť se tato odůvodnění mohou jevit stěžovatelce jako stručná, jsou dostatečná, neboť žalovaná v nich jasně vysvětluje, proč tento důkaz nemůže mít vliv na skutečné meritum rozhodnutí žalované, tj. zda se stěžovatelka dopustila nesoučinnosti. Odmítnutím žalované zabývat se obsahem správního spisu vedeného v jiné věci (bod [10] tohoto rozsudku) podle stěžovatelky také bylo porušeno její legitimní očekávání, jelikož *nebyla informována, z jakého důvodu ji začala ČNB prověřovat* (bod 44 kasační stížnosti). K tomuto musí Nejvyšší správní soud odkázat na své úvahy níže (body [31] a [32] tohoto rozsudku) a zopakovat, že žalovaná důvodnost svého šetření odůvodnila dostatečně.

[25] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatelky, že žalovaná jednala v této věci *ultra vires*, tj. překročila meze své působnosti. Pokud by totiž k tomuto překročení působnosti skutečně došlo, bylo by nutno považovat takové rozhodnutí za nicotné (§ 77 odst. 1 správního řádu).

[26] Pojem nicotnost byl vyložen judikaturou jako „*specifická kategorie vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není ‚běžným' rozhodnutím nezákonným, nýbrž ‚rozhodnutím', které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě ‚běžných' vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, pročež tedy jde o nezhojitelné právní nic*“ (rozsudek NSS z 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, publikován pod 1629/2008 Sb. NSS).

[27] Na výše uvedené navázala další judikatura, dle které „*pokud správní orgán pouze chybně vyhodnotí rozložení působnosti, jež je v určité oblasti svěřena několika různým správním orgánům (tedy fakticky nepřekročí obor své činnosti, pro niž má odborné zázemí), vydané rozhodnutí v takové věci nebude nicotné, ale ‚pouze' nezákonné*“ (rozsudek NSS z 5. 5. 2023, čj. 5 As 99/2021-60, bod 25). Judikatura rozlišuje mezi zjevným a „mírnějším“ překročením věcné působnosti, neboť „*z hlediska výkladu § 77 odst. 1 s. ř. je dle názoru krajského soudu nutno akcentovat výraz ‚vůbec'. Gramatickým a logickým výkladem sousloví ‚nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný' je totiž nutno vyvodit, že nicotnost rozhodnutí správního orgánu nevyvolává jakákoli věcná nepříslušnost, nýbrž toliko věcná nepříslušnost zjevná (absolutní), viz formulace ‚nebyl správní orgán věcně příslušný' a contrario. Tento závěr plně odpovídá restriktivnímu výkladu, jenž je nutno pro interpretaci právní normy upravující výjimečný institut použít*“ (rozsudek Krajského soudu v Ostravě z 3. 6. 2014, čj. 22 A 141/2012-51).

[28] Věcná působnost žalované je zakotvena obecně jednak v čl. 98 Ústavy a pak v § 1 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, dle kterého je *orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem*. Finanční trh lze vymezit jako systém institucí a instrumentů zabezpečujících pohyb peněz a kapitálu prostřednictvím různých finančních instrumentů

mezi ekonomickými subjekty na základě nabídky a poptávky (REVENDA, Z., a kol. *Peněžní ekonomie a bankovnictví*. 5. aktualizované vydání. Praha: Management Press, 2012, ISBN 978-80-7261-240-6. str. 71). Finanční trh se člení na trh peněžní (s finančními instrumenty se splatností kratší než 1 rok) a trh kapitálový (s finančními instrumenty se splatností delší než 1 rok). Dohled nad kapitálovým trhem je žalované svěřen ustanovením § 3, resp. § 7 písm. b) zákona o dohledu.

[29] Tím, že stěžovatelka zprostředkovává tzv. participace, se stará o chod kapitálu mezi jednotlivými ekonomickými subjekty a mohla by naplňovat znaky subjektu finančního trhu. Tím, že tyto participace mívají podobu spíše dlouhodobějších instrumentů (jejich návratnost bývá spíše v řádu let), je teoreticky možné je podřadit pod věcnou působnost zákona o kapitálovém trhu, resp. činnost stěžovatelky by teoreticky mohla spadat pod působnost zákona o dohledu. Podnikatelský model stěžovatelky je založen na tom, že její klient jí svěří (půjčí) peněžní prostředky, se kterými stěžovatelka dále nakládá a postupně je klientovi vrací i s úroky. Tímto způsobem ostatně lze obecně definovat činnost velké části subjektů podnikajících v oblasti investování.

[30] Z výše uvedeného vyplývá, že pouze žalovaná by obecně pro tento typ podnikání mohla připadat v úvahu jako dohledový správní orgán. Nejvyšší správní soud tímto netvrdí najisto, že žalovaná skutečně má pravomoc vykonávat dohled nad subjekty vykonávajícími stejný způsob podnikání jako stěžovatelka. To také není meritem sporu. Nejvyšší správní soud pouze konstatuje, že ze strany žalované se v tomto případě nejednalo o exces, o zjevné překročení působnosti, které by mohlo založit nicotnost jejích rozhodnutí (bod [8] tohoto rozsudku).

[31] Žalovaná v rámci své dohledové aktivity dospěla k závěru (Výzva k předložení informací z 16. 6. 2020, čj. 2020/72523/570), že participace nabízené stěžovatelkou mohou naplňovat znaky investičního nástroje podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o kapitálovém trhu, tj. nástroje umožňujícího přenos úvěrového rizika. Z toho mělo vyplývat, že činnost stěžovatelky může naplňovat znaky tzv. hlavní investiční služby podle § 4 odst. 2 písm. a) a d) zákona o kapitálovém trhu. Žalovaná proto upozornila stěžovatelku, že se v takovém případě může jednat o činnost, k níž je nezbytné získat od žalované povolení (§ 4a zákona o kapitálovém trhu) a stanovila stěžovatelce seznam podkladů a informací, které jí má za účelem řádného posouzení věci předložit.

[32] Žalovaná touto výzvou tedy nevyslovila definitivní závěr, že se na činnost stěžovatelky vztahuje působnost zákona o kapitálovém trhu, resp. že se jedná o činnost regulovanou. Své pochybnosti nicméně byla žalovaná povinna postavit najisto, jelikož právě ona musí dohlížet nad povinnostmi stanovenými zákonem o kapitálovém trhu [§ 7 písm. b) zákona o dohledu]. Účel výkonu dohledu nad kapitálovým trhem přitom nezahrnuje pouze dohled nad subjekty, které již jsou oprávněny k podnikání na kapitálovém trhu. Tento dohled zahrnuje i posuzování, zda ostatní subjekty podnikající ve věcně podobných činnostech naplňují působnost zákona o kapitálovém trhu, resp. zda jsou případně povinny příslušným oprávněním disponovat. Ustanovení § 8 zákona o dohledu „*pak dává České národní bance při výkonu dohledu široké pravomoci vyžadovat informace a předložení dokladů po subjektech podléhajících dohledu i po třetích osobách*“ (rozsudek NSS z 11. 8. 2015, čj. 6 As 159/2014-52, bod 48). Žalovaná tedy byla v této věci oprávněna (resp. povinna) vyžadovat

od stěžovatelky relevantní informace a podklady, nedbaje toho, zda se na stěžovatelku skutečně vztahuje působnost zákona o kapitálovém trhu. Tento závěr srozumitelně zdůvodnil i městský soud v bodech 32 a 33 svého rozsudku. Z povinnosti žalované dohlížet na subjekty působící v tomto typu podnikání vyplývá i povinnost těchto subjektů (stěžovatelky), aby vůči podobným výzvám žalované projevily součinnost (§ 8 odst. 1 a 3 zákona o dohledu).

[33] Nejvyšší správní soud dále považuje za irelevantní námitku, že se na činnost stěžovatelky nevztahuje nařízení o poskytovatelích, resp. že její činnost představuje výjimku z působnosti tohoto nařízení. Jelikož toto nařízení nabylo účinnosti až 10. 11. 2021 (čl. 51 tohoto nařízení) a správní rozhodnutí bylo v prvním stupni vydáno dne 1. 3. 2021 a rozhodnutí o rozkladu dne 10. 6. 2021, tak se toto nařízení nemá na tento spor aplikovat. Pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí (rozsudek NSS z 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79, bod 25). Při soudním přezkumu správních rozhodnutí pak vychází soud z právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Z téhož důvodu nelze přihlížet ani k stěžovatelkou citovaným stanoviskům žalované, jelikož ta byla také vydána až po dni vydání napadených rozhodnutí (body [7] a [8] tohoto rozsudku).

[34] K otázce nepřiměřenosti požadavku žalované na zaslání kopií smluvní dokumentace uvádí Nejvyšší správní soud následující. Žalovaná nemohla mít představu o rozsahu podnikání stěžovatelky, a proto ji vyzvala k předložení seznamu klientů a kopií kompletní smluvní dokumentace s těmito klienty. V reakci na vyjádření stěžovatelky z 28. 8. 2020 žalovaná zdůvodnila, proč je oprávněna požadovat smlouvy se všemi klienty, nedbaje na neexistenci jejich souhlasu se zpracováním osobních údajů žalovanou (Výzva z 11. 9. 2020, čj. 2020/113613/570). Pokud měla stěžovatelka za to, že objem smluvní dokumentace s jejími klienty je příliš velký na to, než aby bylo přiměřené jej požadovat v plném rozsahu, měla na tuto skutečnost žalovanou upozornit. Jestliže stěžovatelka má mít údajně až tisíce klientů, tak měla žalované zdůvodnit (např. předložením požadovaného seznamu klientů), proč spatřuje tento požadavek žalované za nepřiměřený. Nicméně ani tvrzení, že má mít až tisíce klientů, stěžovatelka nijak nepodložila. Žalovaná neznala počty klientů žalované, a proto v tomto ohledu ležela procesní aktivita na straně stěžovatelky.

[35] S tím souvisí i námitka stěžovatelky, že požadovanou smluvní dokumentaci již žalované poskytla její sesterská společnost (bod [9] tohoto rozsudku). Tuto námitku uplatňuje stěžovatelka až v řízení o kasační stížnosti, ač ji mohla uplatnit již dříve, a proto ji Nejvyšší správní soud považuje za nepřípustnou (usnesení NSS z 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 278/2019-42, bod 12).

[36] Stěžovatelka dále namítá, že žalovaná porušila její legitimní očekávání, jelikož ve vztahu k jiným P2P subjektům nepožaduje tak rozsáhlé informace a podklady, jak vyžadovala od stěžovatelky. Zároveň marketingové formulace, které žalovaná vytýkala stěžovatelce, jiné P2P společnosti používají. Stěžovatelka však k této námitce neuvádí žádné konkrétní příklady ostatních podobně podnikajících subjektů či řízení vůči nim, a proto ji Nejvyšší správní soud může posoudit ve stejné obecnosti, v jaké je tato námitka vznesena (rozsudek NSS z 20. 8. 2018, čj. 2 As 55/2018-38, bod 21). V přezkoumávaném řízení nebylo postaveno najisto, zda stěžovatelka skutečně podniká v (ne)regulovaném odvětví. Meritem sporu, resp.

správních rozhodnutí, byla její nesoučinnost. Vzhledem k tomu, že žalovaná teprve měla posoudit, zda se v případě stěžovatelky jedná o činnost (ne)regulovanou, tak tím prozatím nemohla založit legitimní očekávání stěžovatelky, že s ní bude jednat stejně (resp. stejně tak, jak tvrdí stěžovatelka) jako s jinými podobně podnikajícími subjekty.

[37] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že vzhledem k výše uvedenému považuje návrh stěžovatelky na dokazování spisem vedeným v jiné věci (bod [17] tohoto rozsudku) za nedůvodný. Tento důkaz totiž nemůže zvrátit meritorní závěr potvrzený i tímto kasačním řízením, že stěžovatelka neprojevovala součinnost, ač měla.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[39] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalované, která měla ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 14. prosince 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu