



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupičkové a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **MONETA Auto, s. r. o.**, se sídlem Vyskočilova 1422/1a, Praha 4, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 A 123/2019-230,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 7. 2019, č. j. ČOI 91390/19/O100/1000/15/19/K1/Št, žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí inspektorátu Středočeského a Hl. města Prahy (dále též správní orgán I. stupně) ze dne 21. 11. 2016, č. j. 10/1522/15/45, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč za spáchání několika správních deliktů podle zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů (dále též „zákon o spotřebitelském úvěru“ nebo „zákon“). Žalovaný zrušil část prvostupňového rozhodnutí a řízení v tomto rozsahu zastavil. Současně změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že v části týkající se poskytování předmluvních informací použil novou právní úpravu, která byla pro žalobce příznivější. V důsledku uvedeného postupu a při aplikaci absorpční zásady žalovaný snížil výši uložené pokuty na 600 000 Kč. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Pro účely soudního přezkumu je významné, že pokuta byla žalobci uložena za to, že u označených smluv v právním postavení věřitele s dostatečným předstihem před uzavřením smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, neuvedl správnou výši celkové částky splatné spotřebitelem a správnou výši roční procentní sazby nákladů na spotřebitelský úvěr (RPSN) a dále za to, že u označených smluv v právním postavení věřitele před uzavřením smlouvy, které se sjednává

spotřebitelský úvěr, s odbornou péčí neposoudil schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr (tzv. úvěruschopnost).

## II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí není nicotné, neboť se nejedná o rozhodnutí ředitele inspektorátu, ale o rozhodnutí inspektorátu coby správního orgánu I. stupně dle § 19 zákona. Na tom nic nemění formální pochybení spočívající v užití slovesa ve tvaru „ukládám“. Městský soud neshledal ani namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů pro nedostatek důvodů. Správní orgány jako celek se s námitkami žalobce vypořádaly dostatečným způsobem. Jejich rozhodnutí netrpí ani nesrozumitelností. Jednotlivé části výroku prvoinstančního rozhodnutí je třeba chápat ve znění změn provedených žalovaným. Podle městského soudu byly dostatečně určité a srozumitelně specifikovány také všechny skutky kladené žalobci za vinu. Není pak pravdou, že by žalovaný vtělil do výroku rozhodnutí odůvodnění.

[3] Městský soud nepřisvědčil ani námitkám, v nichž žalobce poukazoval na vady řízení. Uvedl, že správní orgány mohou při svém rozhodování vycházet nejen z důkazů obstaraných ve správním řízení, ale i z těch, které opatřily před jeho zahájením v rámci kontrol. Rovněž není třeba nařizovat ústní jednání, jsou-li všechny podklady potřebné pro posouzení věci v písemné podobě shromážděny v rámci kontroly. V posuzované věci přitom byly žalobci podklady známy a měl možnost se k nim před vydáním rozhodnutí vyjádřit, což učinil. Z příslušné výzvy mu muselo být zřejmé, že správní orgán považuje podklady za dostatečné a má v úmyslu rozhodnout ve věci. Nezákonost rozhodnutí nezpůsobuje ani to, že správní orgán formálně neprovedl protokoly o kontrole jako důkaz, neboť žalobce byl prokazatelně s jejich obsahem řádně seznámen. Nebyla tedy nijak ztížena možnost jeho procesní obrany. Podle městského soudu byly rovněž dodrženy lhůty pro zahájení správního řízení a uložení pokuty. Aplikuje se totiž zvláštní právní úprava lhůt v zákoně o spotřebitelském úvěru. K námitce, že pachatelem deliktu byl zprostředkovatel a nikoli žalobce, městský soud s poukazem na § 5 odst. 1 a § 6 zákona o spotřebitelském úvěru konstatoval, že vždy je primárně odpovědný věřitel a povinnost zprostředkovatele je povinností podpůrnou, která primární odpovědnost věřitele nevylučuje. Informační povinnost přitom splní věřitel pouze úplným a správným uvedením všech údajů vyžadovaných zákonem. Dle městského soudu nedošlo v projednávaném případě ani k porušení základních zásad správního trestání jako *ultima ratio* a *in dubio pro reo*. Podle městského soudu proti sobě v daném případě nestojí dva rovnocenné výklady ustanovení obsahujícího vzorec pro výpočet RPSN, jež by byly v souladu se zákonem, ale pouze jeden výklad, který je v souladu se zákonem a druhý výklad, který v souladu se zákonem není. Nejednalo se přitom o nový institut a bylo lze čerpat z příkladů v komunitárním právu, což ostatní subjekty poskytující spotřebitelské úvěry činily.

[4] Městský soud nepřisvědčil žalobci, že by již soudy pravomocně rozhodly o správnosti výpočtu RPSN a celkové částky splatné spotřebitelem. Civilní soudy v rozsudcích, na něž žalobce odkazoval, neposuzovaly, zda postupoval správně při

pokračování

stanovení parametrů spotřebitelských úvěrů a poskytování relevantních informací spotřebitelům k vzájemné porovnatelnosti úvěrových produktů. Co se týče samotného způsobu výpočtu RPSN a celkové částky splatné spotřebitelem, poznamenal soud, že se účastníci liší v názoru, jakým způsobem započítat poplatek za uzavření smlouvy za situace, kdy zájemce o spotřebitelský úvěr nemá hotovost na zaplacení tohoto poplatku a žalobce mu poskytne nejenom úvěr na zaplacení kupní ceny produktu, ale také úvěr na zaplacení poplatku. Podle městského soudu za této situace nepostačuje do nákladové části vzorce pro výpočet RPSN v rámci celkových nákladů spotřebitelského úvěru zahrnout pouze úroky z úvěru, který byl spotřebiteli poskytnut na úhradu poplatku (jak učinil žalobce), ale též samotný poplatek. Uhradil-li totiž spotřebitel poplatek prostřednictvím spotřebitelského úvěru, došlo nejen k navýšení jistiny, ale i k navýšení nákladů spojených s čerpáním úvěru. Podle smluv měl být úvěr poskytnut formou doplacení kupní ceny snížené o poplatek za uzavření smlouvy poukázáním částky na účet prodejce vozu. Z toho plyne, že si poskytovatel úvěru (žalobce) částku poplatku fakticky ponechal, a tento tak byl zaplacen v okamžiku, kdy si jej žalobce odečetl od celkové výše úvěru. Poplatek byl tudíž splatný jednorázově při uzavření smlouvy, nikoliv postupně ve splátkách, jak tvrdí žalobce. Spotřebitel ve splátkách hradil úvěr na již poskytnutý poplatek. Městský soud dále poukázal na dva způsoby výpočtu RPSN. Podle prvního (použitého žalovaným) se výše úvěru na zaplacení poplatku musí objevit jak na levé straně rovnice jako součást jistiny spotřebitelského úvěru, tak na její pravé straně jako součást nákladů úvěru placených spotřebitelem současně se všemi splátkami. Podle druhého způsobu (preferovaného Soudním dvorem EU) celková výše spotřebitelského úvěru neobsahuje platby poplatku, což však žalobce neučinil. Akceptací žalobcova způsobu by byla výše RPSN zcela stejná bez ohledu na to, zda spotřebitel vůbec poplatek za uzavření smlouvy platil, případně v jaké výši – výše RPSN by byla závislá jen na sjednané výpůjční úrokové sazbě a četnosti splátek. Městský soud rovněž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 7 As 315/2017-94 (dále též „rozsudek *Moneta*“). Dodal, že postupem žalovaného v nynější věci nedošlo ke změně správní praxe. Jediná kontrola v roce 2013, na niž žalobce odkazoval, nemohla založit ustálenou jednotnou správní praxi a vyvolat legitimní očekávání žalobce. Izolovaný výstup kontrolního orgánu nelze pokládat za ustálený, jednotný, opakovaný a nezměnitelný výklad. Nejednalo se ani o rozhodnutí. Nadto byly nyní posuzované smlouvy (krom jedné) uzavřeny před datem této kontroly.

[5] Městský soud dal žalovanému za pravdu i v tom, že žalobce v posuzovaných případech nedostatečně posoudil úvěruschopnost spotřebitelů, neboť neověřil konkrétní skutečnosti vztahující se k jednotlivým spotřebitelům. Vycházel pouze z jejich tvrzení a nepožadoval doložení dokladů o jejich majetkové situaci (např. výpisy z účtů či daňové priznání). Individuální ověření přitom nemůže být nahrazeno statistickým ověřením. Na tom nic nemění, že ČNB údajně potvrdila správnost postupu žalobce při ověřování úvěruschopnosti. O řádném posouzení úvěruschopnosti pak nevypovídá ani to, že dotčené úvěry byly řádně splaceny.

[6] Důvodnými neshledal městský soud ani námitky týkající se nepřiměřenosti pokuty. Není pravdou, že by žalovaný vzal v potaz pouze okolnosti svědčící v neprospěch žalobce. Soud poukázal na konkrétní polehčující okolnosti posuzované žalovaným. Dále městský soud připustil, že ve věci sice mohlo být vedeno společné řízení, ale nejedná se o povinnost. Rozhodné je, že žalovaný aplikoval v souladu s dříve vysloveným závazným právním

názorem městského soudu absorpční zásadu. Její porušení přitom žalobce v nynější žalobě ani nenamítal.

### III.

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). S ohledem na způsob, jakým je kasační stížnost koncipována, Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost je sice textově velmi obsáhlá (čítá 81 stránek textu), avšak významnou část tvoří doslovně zopakovaná žalobní argumentace. Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud rekapituluje pouze tu část argumentace stěžovatele, která míří proti vlastní argumentaci městského soudu v napadeném rozsudku.

[8] Nezákonnost rozsudku městského soudu spatřoval stěžovatel v nesprávném posouzení výpočtu RPSN a celkové částky splatné spotřebitelem. K doslovné rekapitulaci žalobních námitek stěžovatel dodal, že žalovaný a městský soud měli povinnost zohlednit ve věci rozsudky civilních soudů. Žalovaný měl povinnost se řídit danými rozsudky, které pravomocně vyřešily rozhodnou otázku před vydáním jeho rozhodnutí. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2008, č. j. 1 Afs 141/2008-70, na nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 2742/07 a na § 159a odst. 3 o. s. ř. Dodal, že osvědčily-li Česká obchodní inspekce v roce 2013 a civilní soudy v roce 2015 zákonost jeho jednání, nemůže žalovaný v jedné a téže věci posléze dojít ke zcela opačnému závěru a za toto jednání stěžovateli uložit pokutu. Tato rozhodnutí měl respektovat i městský soud. Dále stěžovatel odmítl jako věcně nesprávné tvrzení městského soudu o obsahu předmětných úvěrových smluv v otázce okamžiku zaplacení poplatku. Obsahem příslušných smluv byla dohoda mezi stěžovatelem a klientem, podle níž bylo klientovi umožněno splatit poplatek za uzavření smlouvy v pravidelných splátkách spolu se splátkami části úvěru určeného na financování vozidla. Platba poplatku tedy byla pouze rozložena v čase a nejednalo se o žádný „úvěr na poplatek“, jak uvedl městský soud. Taková dohoda je přitom souladná se zákonem. Jedná se o úplatné odložení platby určitého dluhu (zde poplatku). Částku rovnající se výši takového úvěru je logicky nutné zobrazit jako jistinu a zahrnout ji rovněž do ukazatele celkové výše úvěru. V opačném případě by nebylo možno vypočítat RPSN. Městský soud tak posoudil tuto otázku nesprávně.

[9] Stěžovatel se dále vymezil proti závěru městského soudu, že by kontrola v roce 2013 nemohla vyvolat legitimní očekávání, že se jedná o ustálenou praxi správního orgánu. Tato kontrola výslovně potvrdila soulad postupu stěžovatele s tehdejší správní praxí. Je irelevantní, že se týkala jen jedné smlouvy. Podstatný je její závěr, který pak stěžovatel oprávněně v dobré víře vztáhl na všechny smlouvy. Jiné výkladové stanovisko žalovaného neměl k dispozici. Ke změně správní praxe přitom může dojít pouze tak, aby byla šetřena práva nabytá v dobré víře. Městský soud pochybil, pokud poukázal na to, že v případě kontroly 2013 nebylo vydáno rozhodnutí. Při absenci pochybení nemohlo být žádné rozhodnutí vydáno. Správní orgány nejsou vázány jen rozhodnutími, ale i jinými úkony, což vyplývá z judikatury, podle níž může být správní praxe založena i nečinností. Krom toho správní orgány postupovaly shodně i v dalších kontrolách u jiných subjektů. To

pokračování

plyne z kontroly sp. zn. ČOI 97229/13/2000 a ze statistických údajů. Správní praxe potvrzující soulad postupu stěžovatele se zákonem tak byla dlouhodobá a pro žalovaného závazná. Nebyl důvod pochybovat o její zákonnosti. Stěžovatel mohl důvodně předpokládat, že jeho činnost vždy byla v souladu se zákonem. Následný opačný postup žalovaného je v rozporu s § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“), čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Pro posuzování dobré víry v zákonnost jednání stěžovatele je přitom irelevantní, že se v případě kontroly 2013 jednalo o jednotlivý výstup kontrolního orgánu. Dobrá víra nemusí být založena až opakovanou činností správního orgánu.

[10] Stěžovatel městskému soudu vytkl také to, že nezrušil rozhodnutí žalovaného, ačkoliv proces posuzování úvěruschopnosti byl proveden komplexně, odborně a v souladu se zákonem. Není pravdou, že by vycházel jen z informací od spotřebitelů. Městský soud hodnotil věc přepjatě formalisticky, teoreticky a vznesl nepřiměřené požadavky v procesu ověřování, které nejsou na trhu obvyklé a nešetří práva a soukromí spotřebitelů. Stěžovatel namítl, že věcnou správnost jeho úsudku prokazuje, že úvěry byly ve všech prověřovaných případech splaceny. Žalovaný i městský soud podle něj pomíjí současný vývoj alternativních technologicko-statistických metod ověřování úvěruschopnosti a dogmaticky lpí na administrativně náročných formálních úkonech s diskutabilním přínosem. Zákon přitom nestanoví konkrétní metodiku posuzování žádostí o úvěr krom toho, že má být založeno na informacích získaných mimo jiné od spotřebitele a na nahlédnutí do databází. Současně ukládá obecnou povinnost odborné péče. Nízká míra delikvence klientů svědčí o tom, že povinnost odborné péče stěžovatel naplňuje svou metodikou a praxí založenou na historických, veřejně dostupných a statistických údajích. Ty dokáží sdělit o poměrech žadatele daleko přesnější informace než různá papírová prohlášení, která mohou být zkreslena. K tomu stěžovatel odkázal na závěry znaleckého posudku a ČNB a zopakoval, jak probíhá jeho systém ověřování, který odpovídal tehdejšímu výkladu zákona a tržním standardům. Městský soud se podle něj nevypořádal se závěry znaleckého posudku, pročez jeho rozsudek trpí nepřezkoumatelností. Dále namítl, že žalovaný ignoroval navržené důkazní prostředky a že vycházel z neaktuální judikatury. Žalovaný i městský soud podle něj nepřipustně nahlíží na dříve platné poměry optikou později přijatého výkladu, který preferuje formální posouzení pouze aktuálního příjmu bez důrazu na udržení budoucích příjmů před skutečně funkční metodikou stěžovatele. Z judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu plyne, že stěžovatel při posuzování úvěruschopnosti postupoval s odbornou péčí. Dodal, že jeho postupy odpovídají také European Banking Authority Guidelines č. EBA/GL/2020/6.

[11] Dále stěžovatel namítl, že městský soud pochybil tím, že nepřisvědčil jeho námitkám stran porušení základních zásad správního trestání. Postup stěžovatele byl vždy prováděn v dobré víře ve správnost jeho výkladu zákona, který potvrzovala tehdejší praxe správních orgánů i judikatura, a proto je přijetí opačného výkladu v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*. Nelze přisvědčit závěru městského soudu o absenci vícero rovnocenných výkladů. Předmětná ustanovení zákona jsou nejasná, což dokládá tehdejší praxe správních orgánů i judikatura, ale i rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 28. 8. 2017 v jiném řízení vedeném se stěžovatelem. Městskému soudu rovněž vytkl, že se důsledně nezabýval námitkami týkajícími se výše pokuty a zohlednění okolností svědčících ve prospěch stěžovatele ani společenskou nebezpečností jednání stěžovatele. Městský soud nesprávně

pominul, že hodnota RPSN není pro rozhodování spotřebitele nijak zásadní a že následkem postupu stěžovatele nemohla spotřebiteli vzniknout majetková újma, což platí rovněž o posuzování úvěruschopnosti. Nemohlo tak dojít k porušení zákona v materiálním smyslu.

[12] Podle stěžovatele se městský soud vypořádal vágně s namítanými vadami řízení. Pominul, že správní orgány neprovedly žádné dokazování, ačkoliv to byla jejich povinnost. Nesprávně se odmítl ztotožnit s námitkou, že pokud by žalovaný prováděl dokazování mimo ústní jednání, bylo jeho povinností o tom stěžovatele informovat a sepsat protokol. Dále stěžovatel vyslovil nesouhlas s vypořádáním námítky stran nařízení ústního jednání a dodal, že žalovaný postupoval v rozporu se základními principy správního řízení i trestání, neboť mu znemožnil se vyjádřit k jednotlivým důkazům a uplatnit námitky, připomínky a doplnění. Stěžovatel namítl rovněž nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, který se podle něj nezabýval všemi dílčími námitkami. Vyjádřil nesouhlas s tím, že podle městského soudu bylo prvoinstanční rozhodnutí vydáno příslušným orgánem a trpělo toliko drobnou formální vadou bez vlivu na zákonnost. Setrval na tom, že výrok formulovaný žalovaným byl nezákonný. Závěrem zopakoval žalobní argumentaci k povinnosti konat společné řízení a konstatoval, že podle městského soudu byla rozhodná jen otázka, zda žalovaný dodržel absorpční zásadu.

[13] S poukazem na shora uvedené námitky stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

#### IV.

[14] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž uvedl, že jeho rozhodnutí bylo již dvakrát přezkoumáno městským soudem a stěžovatel uplatňuje stále stejnou argumentaci. Dodal, že spáchání správních deliktů bylo prokázáno dostatečně a byl za ně uložen adekvátní trest. Ztotožnil se plně s posouzením městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

#### V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rámci rekapitulace kasační stížnosti, tato převážně doslovně opakuje žalobní argumentaci a u řady námitek se omezuje pouze na obecné vyjádření nesouhlasu s posouzením městského soudu. Je proto vhodné připomenout, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským (městským) soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského (městského) soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti

pokračování

obstojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Uvedení kasačních námitek tedy nelze nahradit pouhým zopakováním či parafrází námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřují proti jiným rozhodnutím, než která jsou předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Stěžovatel samozřejmě může v kasační stížnosti žalobní argumentaci (popřípadě argumentaci uvedenou v odvolání) zopakovat; například tehdy, pokud krajský (městský) soud argumentaci obsaženou v žalobě dostatečně nevypořádal, popřípadě neshoduje-li se stěžovatel s jejím skutkovým či právním posouzením. Vždy by však měl výslovně uvést, které závěry krajského (městského) soudu pokládá za nedostatečné, respektive nesprávné a z jakých důvodů. Neučiní-li tak, je Nejvyšší správní soud oprávněn zabývat se posouzením zákonnosti napadeného rozsudku soudu pouze v rovině obecné. V opačném případě by totiž rovněž popřel dispoziční zásadu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 137/2015-45).

[18] Vázán výše uvedenými východisky Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost. Shledal tak nedůvodnými námitky, v nichž stěžovatel označoval rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelnými. Vzhledem k tomu, že kasační námitky v tomto ohledu doslovně opakují argumentaci vypořádanou již městským soudem, odkazuje kasační soud na vypořádání městského soudu v bodech 65 a 66, se kterým se plně ztotožňuje. Zejména je třeba zdůraznit, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného tvoří jeden celek. Rozsáhlost věcné polemiky mezi účastníky pak rozhodně nesvědčí o tom, že by stěžovatel z výstupu správního řízení nevěděl, o čem se řízení vede a jaké jsou důvody rozhodnutí správních orgánů.

[19] Nedůvodná je rovněž námitka nicotnosti rozhodnutí správních orgánů. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s posouzením městského soudu, které stěžovatel nijak konkrétně nerozporoval, že prvostupňové rozhodnutí bylo zřetelně vydáno žalovaným, nikoliv ředitelem jeho příslušného inspektorátu. Již městský soud zdůraznil, že namítané pochybení se skutečně týká pouze užití slovesa „ukládám“ namísto „se ukládá“ ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí. To je jinak formálně označeno jako rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Středočeského a Hl. města Prahy. Rovněž v odůvodnění rozhodnutí se hned v úvodu odůvodnění uvádí, že to byla Česká obchodní inspekce, kdo zahájil správní řízení pro porušení zákona, a dále se opakovaně hovoří o správním orgánu a jeho postupu či závěrech, nikoliv o jeho řediteli. Spolu s oprávněním žalovaného

provádět dozor nad dodržováním zákona (§ 19) proto uvedené formální pochybení v užití slovesa v nesprávném tvaru nevede k tvrzené nicotnosti rozhodnutí o uložení pokuty.

[20] Nejvyšší správní soud neshledal ani namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, ačkoliv lze souhlasit se stěžovatelem, že se městský soud detailně nezabýval veškerými jeho dílčími podpůrnými argumenty. Povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky totiž neznamená, že byl městský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. ÚS 989/08, sp. zn. III. ÚS 961/09 a sp. zn. IV. ÚS 919/14). Uvedené platí zvláště v případech jako je tento, kdy je podaná žaloba značně obsáhlá, jednotlivé argumenty v jejím textu se často opakují, jsou v různém rozsahu variovány v závislosti na kontextu a dále rozvíjeny řadou podpůrných tvrzení. Za této situace je třeba zcela aprobovat postup městského soudu, který vymezil a uspořádal jednotlivé nosné žalobní body a k těmto prezentoval ucelený argumentační systém se zcela dostatečnými a přezkoumatelnými závěry, z nichž implicitně plyne nedůvodnost dílčích námitek stěžovatele. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Takovými vadami rozsudek městského soudu netrpí, neboť dává zřetelnou odpověď, jak soud uvážil o okolnostech podstatných pro rozhodnutí o podané žalobě. Odůvodnění soudního rozhodnutí není a nemá být zcela vyčerpávající polemikou s každým jednotlivým názorem účastníka, ale přehledným uvážením o podstatě sporu a rozhodných okolnostech. Stěžovatel ostatně se závěry rozsudku polemizuje, což rovněž svědčí tomu, že odlišnost v názorech účastníků řízení nevyplývá z nedostatků odůvodnění rozsudku městského soudu, ale z odlišného právního hodnocení pro věc rozhodných skutečností.

[21] Nedůvodná je dále námitka stěžovatele, že městský soud aproboval nezákonný postup žalovaného spočívající v neurčitosti výroku rozhodnutí o odvolání. Stěžovatel nijak nereaguje na výtku městského soudu, že ve svých námitkách nevycházel z konečného znění výroku tak, jak byl tento formulován po zásahu žalovaného. Ani Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by z rozhodnutí nebylo seznatelné, v jakém rozsahu stěžovatel v případě identifikovaných smluv porušil informační povinnost dle přílohy zákona č. 3 odst. 1 písm. n). Ve výroku je jasně uvedeno, že dané smlouvy neobsahovaly informaci o částce úroku splatné za den. Z výroku je dále zcela zřetelné, jaké informace u jednotlivých smluv absentovaly zcela a jaké byly uvedeny nedostatečně. Rovněž jednotlivé skutky byly popsány dostatečně tak, aby nemohly být zaměněny s jinými a rovněž je z výroku prvostupňového jednání zřejmé, za co byl stěžovatel poškozen. Jednotlivé smlouvy byly specifikovány jejich čísly, datem uzavření a iniciály účastníků a dále byly ve výroku specifikovány parametry, které tyto smlouvy v rozporu se zákonem (přílohou č. 3) zcela postrádaly, případně v nich byly uvedeny nesprávným způsobem. Nejvyšší správní soud souhlasí rovněž s hodnocením městského soudu, že výrok rozhodnutí žalovaného neobsahuje žádné odůvodnění. Žalovaný u přesně identifikovaných správních deliktů prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení o nich zastavil. U opět přesně

pokračování

specifikovaného správního deliktu část výroku nahradil novým zněním a dále nahradil slova o výši uložené úhrnné pokuty tak, že byla pokuta snížena na 600 000 Kč. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Dále bylo rozhodnuto o lhůtě splatnosti, místě plnění a nákladech řízení.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení městského soudu ani v případě jeho závěru, že není povinností správního orgánu vést o sbíhajících se přestupcích vždy společné řízení, ale je jeho povinností takový souběh deliktů zohlednit při ukládání správního trestu. Tento závěr konvenuje ustálené judikatuře, podle níž neprojednání správních deliktů ve společném řízení ještě samo o sobě nepředstavuje vadu řízení, která má vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán tak může za určitých podmínek vést společné řízení, není to však jeho povinností. Institut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou: *„Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, shodně rozsudky tohoto soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25, ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53, ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018-87, ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018-46, ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, ze dne 30. 11. 2021, č. j. 2 As 390/2019-32, či ze dne 24. 8. 2022, č. j. 2 As 108/2021-42). Stěžovatel ostatně daný závěr městského soudu ani nijak konkrétně nerozporuje. Nejvyšší správní soud tak opět postrádá kasační argumentaci, na kterou by mohl reagovat.

[23] Nedůvodnými jsou rovněž námitky týkající se tvrzeného neprovedení dokazování v řízení před správními orgány. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že správní orgány vycházely pouze z listinných podkladů, které byly shromážděny při kontrolní činnosti. Ostatně jejich činnost spočívala v posouzení, zda shromážděné smlouvy o spotřebitelském úvěru obsahují zákonem stanovené požadavky a zda úkony doložené stěžovatelem byly dostačující z hlediska posouzení úvěruschopnosti zájemců o úvěr. Obecně platí, že výsledky kontroly provedené podle kontrolního řádu mohou být jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu. Stěžovateli je však třeba přisvědčit, že tyto výsledky samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99-45 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80). Co se týče dokazování listinou, toto je upraveno v § 53 správního řádu. Podle jeho šestého odstavce přitom platí, že v přítomnosti účastníků řízení či veřejnosti se důkaz listinou provádí tak, že se přečte nebo sdělí její obsah. Jinak se o provedení důkazu listinou učiní pouze záznam do spisu. Jak plyne z judikatury k dokazování listinou, nadto listinou, se kterou byl účastník řízení již seznámen v průběhu kontroly, není vadou řízení, pokud účastník nebyl následně informován o provedení důkazů mimo ústní jednání. Je také třeba považovat za naprosto bezúčelné a ryze formalistické, aby správní orgán musel informovat účastníka řízení předem o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlá přečíst předmětnou listinu, a tak jí provést důkaz (srov.

rozsudky kasačního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012-40 a ze dne 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016-30).

[24] Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že si shromážděné listiny nepochybně přečetl, čili jimi provedl důkaz ve správním řízení. Mohl tak pochybit pouze tím, že o provedení důkazů přečtením listin stěžovatele předem nevyrozuměl, respektive že o tomto přečtení nese-psal protokol (§ 53 odst. 6 a § 18 odst. 1 správního řádu). V prvním případě se nejedná o procesní pochybení (viz výše), v druhém případě by tato vada mohla být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, pokud by potenciálně měla vliv na jeho zákonnost. S ohledem na to, že stěžovatel na základě usnesení ze dne 16. 8. 2016 o podkladech tvořících důkazy založených ve spise věděl a rovněž se s nimi nahlížením do spisu dne 24. 8. 2016 i seznámil, je absence protokolu o provedení důkazu listinou pouze formální vadou bez vlivu na zákonnost vydaného rozhodnutí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku č. j. 1 As 80/2016-30: *„Ve správním soudnictví soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 s. ř. s.). Správní soudy obecně bdí nad dodržováním hmotného i procesního práva správními orgány. Procesní pravidla však nejsou samoučelná, ale slouží k uplatňování a prosazování subjektivních hmotných práv. Prostor pro zásah soudu z důvodu procesního pochybení správního orgánu je proto dán jen tehdy, pokud pochybení mohlo mít vliv na subjektivní hmotná práva. Naopak tento prostor dán není, pokud sice správní orgán při své činnosti pochybil, avšak pochybení se ve hmotných subjektivních právech účastníka nijak neprojevovalo. V takovém případě by se totiž rozhodnutí správního orgánu pro nepodstatnou vadu řízení zrušilo a následně by správní orgány vydaly po obsahové stránce rozhodnutí stejné, pouze již bez oné procesní vady. Takovýto postup by nejen postrádal logiku, navíc by ale i neodůvodněně plýtvat prostředky účastníků řízení, stejně jako prostředky veřejnými (zásada procesní ekonomie).“* Námitky stěžovatele, jimiž brojil proti formálním nedostatkům dokazování, proto nejsou důvodné.

[25] Městský soud rovněž správně uzavřel, že nenařízení ústního jednání nebylo vadou řízení před správním orgánem. Jak soud uvedl výše, v projednávaném případě byly prováděny toliko listinné důkazy a ty nebylo třeba provádět v přítomnosti stěžovatele. Za daných okolností proto nebylo ke splnění účelu řízení a uplatnění práv stěžovatele nezbytné nařizovat ústní jednání. Správní orgán I. stupně z tohoto důvodu nepochybil, pokud v souladu se zásadou procesní ekonomie v řízení nenařídil jednání a rozhodl na základě podkladů obsažených ve správním spise.

Stěžovateli byla také řádně dána možnost, aby se dle § 36 odst. 3 správního řádu k podkladům rozhodnutí vyjádřil (usnesení ze dne 16. 8. 2016), což podáním ze dne 26. 8. 2016 učinil. Jeho právo vyjádřit se k obsahu shromážděných listin tak bylo plně zachováno.

[26] Lze uzavřít, že správní orgány se nedopustily vytýkaných vad řízení, pro které by bylo nutné rozhodnutí žalovaného zrušit.

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními námitkami proti závěrům městského soudu v otázce uložení pokuty za to, že stěžovatel u vymezených smluv neuvedl správnou výši celkové částky splatné spotřebitelem a RPSN. V tomto ohledu předesílá, že se obdobnou otázkou ve věci týchž účastníků řízení zabýval již v rozsudku *Moneta*, na jehož závěry ostatně podpůrně odkazoval i městský soud. S ohledem na to, že

pokračování

kasační argumentace stěžovatele se do značné míry překrývá s tou, kterou uplatnil právě v uvedené věci, neshledal Nejvyšší správní soud se od svých předchozích závěrů jakkoliv odchýlit, plně je přebírá i pro nyní posuzovanou věc a v podrobnostech na ně odkazuje.

[28] Stěžovatel městskému soudu v prvním okruhu kasačních námitek vytkl, že nesprávně posoudil závaznost rozsudků civilních soudů, které pravomocně vyřešily rozhodnou otázku před vydáním rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel konkrétně poukázal na rozsudek městského soudu jakožto soudu odvolacího ze dne 3. 11. 2015, č. j. 97 Co 227/2015-133, kterým byl potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 31. 3. 2015, č. j. 11 C 807/2013-100. V uvedené věci šlo o spor stěžovatele s jedním ze spotřebitelů o úhradu dlužné částky v souvislosti s odstoupením od úvěrové smlouvy. Obvodní soud dospěl k závěru, že součástí poskytnutého úvěru byl poplatek za uzavření smlouvy. Přestože pak žalovaný spotřebitel napadal i výši RPSN uvedenou stěžovatelem, obvodní soud se touto otázkou zabýval pouze z hlediska toho, zda předmluvní informace poskytnutá spotřebiteli a samotná smlouva o spotřebitelském úvěru obsahovaly všechny náležitosti. Uzavřel, že ano a že případná nesprávně uvedená výše RPSN nemá za následek sankci podle § 8 zákona o spotřebitelském úvěru. Uvedený rozsudek se tedy správností výpočtu RPSN stěžovatelem vůbec nezabýval. Pro posouzení věci to totiž nebylo nutné - sankce v podobě snížení úroků spotřebitelského úvěru na diskontní sazbu namísto sazby sjednané ve smlouvě by se podle obvodního soudu uplatnila pouze, pokud by daná informace nebyla uvedena vůbec. Pro účely civilního soudního řízení bylo tedy rozhodné pouze to, zda v předmluvní informaci byly uvedeny zákonem předepsané informace, nikoliv jejich věcná přesnost. Odvolací městský soud přitom rozsudek obvodního soudu potvrdil. I podle něj byl poplatek za uzavření smlouvy uhrazen formou úvěru („úvěr na poplatek“) a spotřebitel měl k dispozici všechny předmluvní informace, čili nemohlo dojít k aktivaci sankce v podobě snížení úroků. Poznámka odvolacího soudu o ztotožnění se se závěrem obvodního soudu stran správnosti částky RPSN nejenže nemá předobraz v rozsudku obvodního soudu, ale nelze ji s ohledem na předmět řízení před civilními soudy vnímat jako rozhodovací důvod civilních soudů a už vůbec ne z ní dovozovat potvrzení správnosti výpočtu stěžovatele.

[29] Civilní soudy se tedy nezabývaly správností samotného výpočtu RPSN, neboť tato otázka nebyla pro předmět řízení před nimi právně významná. Již proto nelze tvrdit, že žalovaný a posléze městský soud v nynější věci nepřípustně nevycházely z předchozího právního posouzení soudy v civilní věci. Stěžovatel byl nyní postižen za nesprávné uvedení RPSN a celkové částky splatné spotřebitelem. Na rozdíl od civilních soudů se správní orgány nezabývaly platností úvěrové smlouvy, zánikem povinnosti spotřebitele z takové smlouvy plnit, či uplatněním sankce v podobě snížení úroků. Posuzovaly komplexně právě a pouze to, zda stěžovatel postupoval správně při stanovení shora uvedených parametrů spotřebitelských úvěrů. Za zájem, který je chráněn v nyní projednávané věci, je třeba považovat zájem na nezkreslené představě spotřebitelů o skutečné nákladnosti spotřebitelských úvěrů a zájem na jejich relativně snadné porovnatelnosti s jinými úvěrovými produkty. Správní orgány ani městský soud v nynější věci nehodnotily přípustnost poskytnutí úvěru na úhradu poplatku, či zahrnutí splátek tohoto úvěru do celkové splátky, ani možnost smluvních stran si takto sjednat plnění. Proto ani to, že civilní soudy přiznaly stěžovateli právo na úhradu žalované částky z titulu uzavřené smlouvy o spotřebitelském úvěru, nemá za následek zánik trestnosti deliktního jednání, za

kteřé byl stěžovatel postižen. Proto nelze rozhodně souhlasit s námitkou, že „o *správnosti výpočtu celkové částky splatné spotřebitelem a RPSN ve smlouvách žalobce bylo již soudy pravomocně rozhodnuto*.“ V nyní projednávané věci nejsou předmětem sporu konkrétní povinnosti jednotlivých spotřebitelů z konkrétních smluv o úvěru, ale je třeba vyhodnotit, zda stěžovatel postupoval správně při stanovení shora uvedených parametrů spotřebitelských úvěrů.

[30] Stěžovatel dále městskému soudu vytýká nesprávný skutkový závěr o okamžiku zaplacení poplatku za uzavření smlouvy. Podle stěžovatele byl poplatek sjednán jako odložená platba a spotřebitel jej hradil v pravidelných splátkách spolu se splátkami části úvěru určeného na financování vozidla. Nejednalo se o žádný „úvěr na poplatek“.

[31] Ve smlouvě č. 33604887 je výslovně uvedeno: „*Poplatek za uzavření smlouvy úvěrem: 5 603,00 Kč (...) Klient žádá Věřitele o poskytnutí úvěru ve výši 99 603,00 Kč připsáním na účet Dealera (...) Částka rovnající se výši úvěru ponížená o poplatek za uzavření smlouvy tj. 94 000,00 Kč bude připsána na účet Dealera nebo bude započtena s pohledávkou za Dealerem.*“ (...). Obdobnou formulaci obsahuje smlouva č. 33594348. Ve smlouvě č. 33619362 je uvedeno: „*Náklady na sjednání ÚS úvěrem. 5 000,00 Kč. (...) Klient žádá Věřitele o poskytnutí úvěru v celkové výši 339.086,00 Kč. K žádosti Klienta zašle Věřitel část úvěru, tj. 334.086,00 Kč na účet Prodávajícího.*“ Z těchto ustanovení spotřebitelských smluv, které byly předmětem správního řízení, neplyne stěžovatelem tvrzená postupná splatnost poplatku, respektive stěžovatelem zmiňované „rozložení platby poplatku v čase“. Pokud by tomu tak mělo být, chybí vysvětlení, proč se výše poplatku vůbec promítla do jistiny úvěru, tedy částky, která byla spotřebiteli „dána k dispozici“ (tím se míní poskytnuta, nikoli fyzicky vydána), proč si tedy spotřebitel na poplatek vlastně půjčoval. Z citovaných ustanovení je naopak zřejmé, že spotřebitel poplatek za uzavření smlouvy nijak postupně nesplácel, ale že tato částka byla uhrazena již na počátku úvěrového vztahu (byl odečten od celkové výše úvěru) a v měsíčních splátkách byl již splácen toliko úvěr na již uhrazený poplatek. Na tom nic nemění ani úvahy stěžovatele, že zákon o spotřebitelském úvěru počítá s odkladem platby, pokud v § 1 výslovně stanoví, že taková služba je rovněž spotřebitelským úvěrem. Z ničeho totiž neplyne, že se v souzené věci jednalo o tento případ. Stěžovatel nepoukazuje na žádné konkrétní ustanovení smlouvy o spotřebitelském úvěru, které by obsahovalo konkrétní ujednání o formě úvěru v podobě odložené platby za službu, spočívající v úhradě poplatku věřitelem. Městský soud tedy nijak nepochybil, pokud dovozoval splatnost poplatku již na počátku úvěrového vztahu z toho, že částka odpovídající úvěru poskytnutému na úhradu poplatku nebyla spotřebiteli nikdy reálně vyplacena a stěžovatel si ji bez vyplacení ponechal. Nelze než uzavřít, že následně spotřebitel uhrazoval nikoli postupně poplatek, ale splácel úvěr na již dříve uhrazený poplatek. Ostatně stejný závěr vyplývá také z rozsudků civilních soudů. Pro účely vypovídajícího vyjádření parametrů úvěru je tedy třeba odlišovat splatnost poplatku jako takového a splatnost splátek úvěru poskytnutého na úhradu tohoto poplatku. To stěžovatel důsledně nečiní.

[32] V souvislosti s otázkou výpočtu RPSN a celkové částky splatné spotřebitelem stěžovatel městskému soudu vytýká také to, že nesprávně uvážil o změně správní praxe ze strany správních orgánů.

pokračování

[33] Je třeba připomenout, že správní praxí zakládající legitimní očekávání, je „*ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (případně i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132). Při úvaze, zda se již ustálila správní praxe ohledně posuzování okolností rozhodných v souzené věci, nejde o to, jaký konkrétní názor zaujal ten který správní orgán, ale o to, zda lze takový dílčí právní názor považovat za natolik obecný a určující pro výkon státní správy, že oprávněně ovlivnil očekávání adresátů stran posuzování konkrétních postupů či právních otázek. Je proto třeba klást zvýšený důraz na naplnění adjektiv dlouhodobosti, jednotnosti a ustálenosti posuzované činnosti. Jen tehdy lze o správní praxi hovořit jako o ustálené a jen tehdy je třeba trvat na splnění kvalifikovaných požadavků směrem k legitimnímu očekávání adresátů případné změny takové praxe.

[34] Zákon o spotřebitelském úvěru nabyl účinnosti dne 1. 1. 2011. Porušení posuzované povinnosti bylo stěžovateli vytýkáno ve vztahu ke smlouvám, které byly uzavírány v roce 2012, v květnu 2013, a toliko k jedné smlouvě, která byla uzavřena v květnu 2014. Již proto nelze přijmout argument stěžovatele, že závěr žalovaného z kontroly dokončené v červenci 2013 „*oprávněně a v dobré víře vztáhnul ke všem dalším smlouvám, u kterých uplatňoval stejný způsob výpočtu RPSN (a příp. celkové částky splatné spotřebitelem)*“.

[35] Jistě nelze kvantifikovat, jaké množství provedených kontrol je třeba, aby bylo možné hovořit o již vytvořené ustálené správní praxi. Stejně tak nelze obecně určit, jak dlouhodobá má být případná nečinnost správních orgánů k tomu, aby z ní bylo možné dovozovat postoj správních orgánů k podstatě sporu. Relativní nečetnost výstupů správních orgánů při posuzování typově shodných skutečností může být nepochybně z hlediska povědomí o ustálenosti správní praxe kompenzována kvalitou, propracovaností, věcným přesahem kontrolních zjištění v konkrétní věci, jakož i tím, že se správní orgány přihlásí při následné kontrolní činnosti k závěrům již dříve zaujatým v obdobné věci. Z tvrzení stěžovatele však nelze dovodit, že by k něčemu takovému docházelo. V průběhu správního řízení i v žalobě stěžovatel poukazoval pouze na výstup správního orgánu I. stupně z kontroly smlouvy č. 33581089, která u něj byla provedena v červenci 2013. Podle jejího výstupu nebyl provedenou kontrolou zjištěn rozdíl u RPSN uvedené ve smlouvě a skutečně zjištěné výpočtem. Stěžovatel již však nepoukazoval na žádné další podklady, z nichž by plynulo, že tento jednotlivý výstup odpovídal obecnému postupu správního orgánu v dané době, respektive, že se k němu postupně při následné kontrolní činnosti správní orgán opakovaně přihlásil. Z následného postupu správního orgánu v roce 2014, který se odrazil i v nynější věci, plyne pravý opak. Žalovaný v rámci svého vyjádření k související odvolací a žalobní námitce uvedl, že správní praxe k výpočtu RPSN v případech, kdy je předmětem úvěru i poplatek za uzavření smlouvy, se postupně utvářela na základě výstupů ze systematických kontrol. Tento výpočet je totiž specifický a nevyskytuje se u všech smluv o spotřebním úvěru (poplatek za uzavření smlouvy není aplikován vždy, a pokud ano, nebyl vždy počítán stejným způsobem, jako uplatňoval stěžovatel). Výpočtem RPSN v případech podobných nynější věci, se přitom začal žalovaný systematicky zabývat teprve poté, co byl tento problém zaznamenán a následně vydal metodický pokyn, který začaly uplatňovat jednotlivé inspektoráty. Za této situace nelze městskému soudu vytýkat, že nesprávně posoudil otázku změny správní praxe ze

strany správního orgánu. Stěžovatelem předkládaná skutková tvrzení se opírala skutečně pouze o jeden izolovaný výstup správního orgánu I. stupně navazujícího na kontrolu jednoho podání (podnětu) k jednotlivé úvěrové smlouvě, což nenasvědčuje tomu, že by se jednalo o ustálenou správní praxi. Žalovaný naopak plausibilně vysvětlil, že se od nabytí účinnosti zákona setkával s různými případy, obdobná situace tedy nebyla předmětem všech kontrol, a jeho praxe ve vztahu k výpočtu RPSN se postupně utvářela. Tomu odpovídá, že příslušný metodický pokyn zveřejnil až v roce 2014 po provedení systematických kontrol zaměřených právě na tuto problematiku. Neobstojí proto tvrzení, že *„žalovaný měl dlouhodobě za to, že způsob aplikace ZSÚ ze strany žalobce včetně způsobu výpočtu RPSN a celkové částky splatné spotřebitelem je v souladu s ZSÚ.“*

[36] Odvolává-li se stěžovatel v kasační stížnosti na výstup z kontroly u jiného subjektu a na statistické údaje týkající se kontrolní činnosti žalovaného zveřejněné v roce 2014, jedná se o nové skutečnosti, k nimž Nejvyšší správní soud nemůže podle § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlídnout, neboť je stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí městského soudu. Stěžovateli nic nebránilo, aby tyto skutečnosti uplatnil již v řízení před městským soudem. Krom toho není vůbec zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje, že žalovaný při jím zmiňovaných 944 kontrolách zaměřených na spotřebitelské úvěry prováděl právě kontrolu výpočtu RPSN a už vůbec není jasné, z čeho usuzuje na to, že všechny kontrolované úvěrové instituce aplikovaly stejný způsob výpočtu RPSN jako stěžovatel.

[37] V dalším okruhu námitek stěžovatel brojí proti závěru městského soudu, že v případech smluv č. 33604887 a č. 33594348 neposoudil s odbornou péčí schopnost klientek splácet spotřebitelský úvěr. Podle městského soudu totiž stěžovatel vycházel pouze z tvrzení klientek o jejich finanční a majetkové situaci, avšak tato tvrzení nebyla nijak doložena (např. výpisy z účtů, daňovým přiznáním). Kasační argumentace stěžovatele, v níž městskému soudu vytýká, že od něj požadoval doložit údaje o osobním stavu, se tak zcela mýlí s rozhodovacími důvody městského soudu. Ten stěžovateli ve shodě se správními orgány vytkl toliko to, že od klientek nepožadoval doložení jejich tvrzení o majetkové a finanční situaci, především výši jejich příjmů, nikoliv jejich tvrzení o osobním stavu. Ani v kasační stížnosti přitom stěžovatel nepopírá, že v uvedených případech od klientek skutečně nepožadoval jakékoliv doklady prokazující jimi tvrzenou výši příjmů, přestože obě žádosti byly podle vyjádření samotného stěžovatele schvalovány v tzv. manuálním režimu. Stěžovatel obsáhle zdůvodňuje nadbytečnost takového dokladu s ohledem na to, že provádí posuzování úvěruschopnosti zájemců o úvěr na základě řady historických, statistických a dalších (blíže nepopsaných) veřejně dostupných údajů, které mu ve svém souhrnu poskytují ucelené a přesné informace o situaci klientů. Stěžovatel tedy ve své argumentaci pomíjí, že mu správní orgány ani městský soud nevytýkaly nedostatečnost vlastní úvahy ohledně ověření úvěruschopnosti daných klientek, ale to, že od nich nepožadoval doložit ony vstupní údaje (tvrzení), z nichž poté vycházel ve svých ověřovacích procesech. Tedy že se jeho posouzení zakládalo čistě na nepodložených tvrzeních klientek. Nedostatek byl tedy spatřován v tom, že stěžovatel do svých kontrolních procesů dosazoval nijak nedoložená tvrzení a spoléhal se na jejich věrnost a úplnost, což je v rozporu s požadavkem odborné péče stanoveným v § 9 odst. 1 věty první zákona o spotřebitelské úvěru (*Věřitel před uzavřením smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, či změnou takové smlouvy spočívající ve významném navýšení celkové výše*

pokračování

*spotřebitelského úvěru, je povinen s odbornou péčí posoudit schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr, a to na základě dostatečných informací získaných i od spotřebitele, a je-li to nezbytné, nahlédnutím do databází umožňujících posouzení úvěruschopnosti spotřebitele). I odborná literatura ostatně konstatuje, že: „Věřitel se tak nemůže s informacemi získanými od spotřebitele bez dalšího spokojit a brát je jako fakt, ale je povinen tyto informace s odbornou péčí vyhodnotit a důkladně je prověřit“ (Vacek, L. Zákon o spotřebitelském úvěru: komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2015, dostupný v systému ASPI).*

[38] Stěžovatel i v kasační stížnosti obsáhle argumentuje nadbytečností jakéhokoli potvrzení zaměstnavatele o příjmech, jeho formálnosti, možnou manipulovatelností a omezenou vypovídací hodnotou. Shodnou optikou lze ovšem nahlížet na samotné tvrzení zájemce o úvěr ohledně výše jeho příjmů, potažmo finanční a majetkové situace. Z popisu stěžovatele přitom plyne, že právě tento vstupní údaj při posuzování úvěruschopnosti zájemců požaduje a ve svých ověřovacích procesech s ním dále pracuje. Sám stěžovatel tedy svým vlastním postupem popírá relevanci daného údaje, přičemž správní orgány od něj neočekávají nic více, než že tento vstupní údaj bude adekvátním způsobem doložen. Nepřípadný je proto rovněž argument, že formální potvrzení o příjmu nepřináší žádnou jistotu, že tento stav (existence příjmu) bude trvat i kdykoliv po dobu trvání úvěrového vztahu. Ustanovení § 9 zákona míří do fáze před uzavřením smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr. Relativizace vypovídací hodnoty tohoto (a nejen jeho) prostředku v čase proto nemíří ke konkrétní právní povinnosti, kterou uvedené ustanovení poskytovateli úvěru ukládá. Nelze proto s poukazem na případnou proměnlivost rozhodných skutečností v budoucnu rezignovat či alespoň relativizovat zákonem dané povinnosti již ve fázi před uzavřením úvěrové smlouvy. Navíc, a to stěžovatel v kasační stížnosti zcela pomíjí, městský soud ve shodě s žalovaným uvedl, že v posuzovaných případech skutečně nebylo nutné požadovat potvrzení zaměstnavatele o výši příjmů (v případě jedné klientky se jednalo o osobu samostatně výdělečně činnou), tedy dokladu, vůči kterému se stěžovatel opakovaně v kasační stížnosti vymezuje. Postačovalo vyžádat si předložení daňových přiznání či výpisů z účtů, což ostatně sám stěžovatel učinil v případě smlouvy č. 33619362.

[39] To, že je součástí požadavku odborné péče při posuzování schopnosti spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr i doložení spotřebitelem tvrzených údajů, vyplývá i z rozsudku Soudního dvora Evropské Unie ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-449/13, *CA Consumer Finance v. Ingrid Bakkaus a další*. Soudní dvůr zde konstatoval, že „(...) pouhá ničím nepodložená prohlášení spotřebitele nemohou být sama o sobě kvalifikována jako dostatečná, nejsou-li podepřena žádnými doklady“ (důraz přidán soudem). Za takové doklady přitom nelze považovat obecná statistická či historická data, s nimiž pracuje stěžovatel při vlastní úvaze o úvěruschopnosti klienta. V té chvíli totiž již zkoumá data, která nebyla podložena doklady o konkrétní individuální situaci zájemce o úvěr. Městský soud správně odkázal na rozsudek kasačního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 30/2015-39, který k tomuto jasně uvádí, že „posouzení úvěruschopnosti spotřebitele může být provedeno pouze na základě informací uvedených spotřebitelem, pokud budou tyto informace dostatečné a jeho pouhá prohlášení budou podepřena doklady. Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru, jež představuje transpozici článku 8 odst. 1 směrnice do českého právního řádu, by tak mělo být vykládáno stejným způsobem, neboť sleduje stejný účel. Závěr Soudního dvora ostatně konvenuje se závěrem žalované i krajského soudu, kteří taktéž shledali pouhé předložení ničím

*nedoložených prohlášení spotřebitele nedostatečným k řádnému posouzení úvěruschopnosti dlužníka.“*

[40] Citovanou judikaturu týkající se výkladu relevantních ustanovení z hlediska správního trestání přitom nelze označit za překonanou, jak se snaží dovodit stěžovatel s odkazem na recentní judikaturu civilních i trestních soudů (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2019, sp. zn. 20 Cdo 1704/2019, ze dne 20. 3. 2019, sp. zn. 4 Tdo 238/2019 a ze dne 2. 11. 2016 sp. zn. 5 Tdo 855/2016). Z té dovozuje, že § 9 zákona nevymezuje, z jakých zdrojů je věřitel povinen vycházet při posuzování úvěruschopnosti a že rozsah ověřování se může lišit případ od případu a není chybou, pokud se v některých případech vychází i (nikoli výhradně) pouze z údajů od spotřebitele. Odkazem na tuto judikaturu však pouze potvrzuje, že lze jen obtížně zobecnit, jaký rozsah prověřování je již obecně dostačující pro splnění požadavků, které klade § 9 zákona. Nijak tím ovšem nevyvrací legitimitu požadavku správních orgánů, aby - je-li zdrojem informací pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele sám spotřebitel, jako tomu bylo v posuzovaných dvou případech - byla jeho prohlášení za účelem zajištění náležité odborné péče podeprná adekvátními doklady.

[41] Ostatně stěžovatel nedoložil v posuzovaných případech ani žádné záznamy či výstupy z jakýchkoliv dalších prověrek, které podle svých tvrzení v procesu posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů standardně činí. V žalobě i v kasační stížnosti sice podrobně shrnul jednotlivé fáze tohoto procesu, vyjmenoval konkrétní údaje, které jsou po žadateli standardně vyžadovány, a popsal, jak se s nimi následně pracuje, jaká část žádostí je řešena za pomoci automatizovaného systému a jaká manuálně, popř. uvedl podrobnosti stran tzv. zpětné kontroly. To vše zcela obecně bez vazby na konkrétní posuzované případy. Předmětem soudního přezkumu však nebyl a nemohl být abstraktní přezkum těchto procesů z hlediska dodržování či porušování povinnosti posoudit s odbornou péčí schopnost spotřebitele úvěr splácet. Žaloba mířila proti konkrétnímu rozhodnutí o uložení pokuty za nesplnění, respektive nedostatečné splnění povinnosti ve dvou konkrétních případech. Přitom právě konkrétní tvrzení a doložení úkonů, které stěžovatel v posuzovaných případech při posuzování úvěruschopnosti těchto dvou klientek skutečně učinil, mohla být případně relevantní k vyvrácení skutkového závěru správních orgánů o vynaložení nedostatečné odborné péče. Takto však žaloba ani kasační stížnost formulovány nebyly. Na tom nemohl nic změnit předložený znalecký posudek, který se opět zabýval toliko obecným nastavením metodiky a postupů stěžovatele při posuzování úvěruschopnosti a jedním případem, který není předmětem tohoto sporu. Městský soud proto nijak nepochybil, pokud tento důkazní prostředek neprovedl s poukazem na jeho nadbytečnost.

[42] V posledním okruhu námitek stěžovatel městskému soudu vytýká, že nesprávně odmítl námitky týkající se vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení právní povinnosti a námitky, podle nichž správní orgány nerespektovaly základní zásady a principy správního trestání. Stěžovatel přitom stejně jako v žalobě dovozuje liberační důvod z toho, že dodržoval příslušné výklady zákona aplikované v rozhodné době žalovaným, že usiloval o soulad své činnosti se zákonem a byl v dobré víře ve správnost svého postupu s ohledem na tehdejší praxi. Všechny tyto argumenty však předpokládají správnost výchozí premisy, že se k interpretaci předmětných ukazatelů spotřebitelských

pokračování

smluv správní praxe skutečně vyvinula a ustálila. Jak ovšem plyne z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud nevešel na argumentaci stěžovatele ohledně existence ustálené správní praxe za strany žalovaného před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. Jelikož stěžovatel neprokázal, že by taková správní praxe v rozhodné době existovala a z dostupných informací naopak vyplývá, že se relevantní správní praxe utvořila na základě výstupů ze systematických kontrol až v roce 2014, nemůže být důvodný ani poukaz stěžovatele na dobrou víru v legitimitu svého postupu založeného na dobové praxi. Rovněž existenci rovnocenného výkladu dotčených ustanovení dovozuje stěžovatel na základě předpokladů, kterým kasační soud nepřisvědčil (ustálená správní praxe, pravomocná rozhodnutí civilních soudů potvrzující správnost výpočtu stěžovatele). Správní praxe se v rozhodném období nevyvinula a neexistují dva rovnocenné konkurující si výklady právního předpisu. Ani poukaz na zásadu *in dubio pro reo* tedy neshledal Nejvyšší správní soud důvodným.

[43] Nelze přisvědčit ani argumentaci, že skutková podstata správního deliktu je naplněna pouze tehdy, pokud posouzení úvěruschopnosti není provedeno vůbec, nikoliv tehdy, pokud je provedeno nedostatečně. Z hlediska porušení § 9 zákona je objektivní stránkou deliktu jednání s odbornou péčí. Pakliže posouzení schopnosti splácet úvěr vychází z údajů, které nebyly v rozporu s požadavkem zjištění schopnosti spotřebitele splácet úvěr s odbornou péčí doloženy, je skutková podstata dotčeného správního deliktu naplněna.

[44] Námitky stran nepřiměřenosti uložené sankce vychází rovněž převážně z předpokladů, kterým kasační soud nepřisvědčil (existence vícero možných výpočtů RPSN, soulad postupu stěžovatele s tehdejší praxí). Poukazuje-li pak stěžovatel na to, že při posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů provádí celou řadu komplexních úkonů, je třeba zdůraznit, že žalovaný zohlednil jako polehčující okolnost právě to, že stěžovatel věnuje této problematice pozornost a že má podrobně vypracovaný proces posuzování, které provádí tým zkušených schvalovatelů. Jako polehčující okolnost pak neobstojí argument stěžovatele, že v minulosti mu nebylo žalovaným vytknuto nedostatečné posuzování úvěruschopnosti. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že stěžovatel byl za stejný delikt potrestán již rozhodnutím ze dne 23. 10. 2015, č. j. 10/0373/15/45. V nynější věci přitom městský soud původní rozhodnutí žalovaného zrušil právě pro nedostatečnost úvah stran výše trestu a žalovaný rozhodl o odvolání stěžovatele rozhodnutím ze dne 15. 7. 2019. K dalším poukazům na polehčující okolnosti je třeba uvést, že výše způsobené škody není předpokladem obsaženým ve skutkové podstatě správních deliktů ani hlediskem při úvaze o výši trestu. Šlo o nedodržení požadavků na řádnou informovanost spotřebitelů. Co se týče nenaplnění materiální stránky deliktu, odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek *Moneta*, v němž konstatoval, že: „*Není pochyb, že RPSN zákon i směrnice považují za jeden z parametrů s vypovídací schopností ovlivnit chování spotřebitelů a poskytnout relevantní informace. Pokud by tomu tak nebylo, lze předpokládat, že by právní úprava neobsahovala vymezení tohoto ukazatele a nestanovila nezpochybnitelný požadavek, aby o něm byl spotřebitel informován, a to již před uzavřením smlouvy. Tím spíše při omezeném množství ukazatelů, které s vyhodnocení produktů slouží. Stěžovatel se snaží deliktní odpovědnost minimalizovat tím, že 'nabízí' spotřebiteli jiná kritéria, která podle jeho mínění zastanou požadavek transparentnosti lépe. To však stěžovateli jednak nepřísluší a jednak není způsobilé zprostit jej odpovědnosti za spáchaný správní delikt.*

*Nelze proto rovněž shledat rozsudek krajského soudu nedostatečně odůvodněným v konfrontaci s následnou bagatelizací významu tohoto ukazatele.“ K významu posuzování majetkových a finančních poměrů spotřebitelů žádajících o úvěr pak soud odkazuje na závěry svého rozsudku č. j. 1 As 30/2015-39, zejména body 19 až 22.*

[45] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry správních orgánů a městského soudu, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamena, že jsou napadená rozhodnutí nezákonná. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadených rozhodnutí Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[46] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[47] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 7. března 2023

Tomáš Foltas  
předseda senátu