



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Zaplo Finance s.r.o.**, sídlem 5. května 1746/22, Praha 4, zastoupené JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M., advokátem, sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2020, č. j. ČOI 104259/20/O100, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2022, č. j. 8 A 106/2020-81,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2022, č. j. 8 A 106/2020-81, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Rozhodnutím České obchodní inspekce, Inspektorátu pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu ze dne 26. 8. 2019 byla žalobkyně jako osoba oprávněná poskytovat spotřebitelský úvěr uznána vinnou z porušení právní povinnosti, kterého se dopustila tím, že neposoudila schopnost spotřebitele pana J. Š. splácet úvěr ve výši 20.000 Kč na základě dokladů prokazujících příjmy a výdaje spotřebitele, a tedy nesplnila povinnosti týkající se posouzení úvěruschopnosti spotřebitele dle § 86 odst. 1 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 154 odst. 1 písm. e) zákona o spotřebitelském úvěru. Dále byla uvedeným rozhodnutím žalobkyně uznána vinnou z přestupku dle § 154 odst. 1 písm. e) zákona o spotřebitelském úvěru, kterého se dopustila tím, že neposoudila schopnost spotřebitelky paní I. K. splácet

úvěr ve výši 20.000 Kč na základě dokladů prokazujících příjmy a výdaje spotřebitele, tedy porušila povinnosti týkající se posouzení úvěruschopnosti spotřebitele dle § 86 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru. Týmž rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze správního deliktu, resp. přestupku podle § 154 odst. 1 písm. n) zákona o spotřebitelském úvěru, kterého se dopustila tím, že uvedeným spotřebitelům neposkytla údaje o orgánu dohledu. Žalobkyni byla uložena úhrnná pokuta ve výši 200 000 Kč.

[2] Ústřední inspektorát České obchodní inspekce rozhodnutím ze dne 31. 7. 2020 odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí o odvolání podala žalobkyně žalobu.

[4] Městský soud zdůraznil, že zákon o spotřebitelském úvěru zapracovává směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora Evropské unie, podle níž v závislosti na okolnostech každého jednotlivého případu musí poskytovatel úvěru zvážit, zda jsou získané informace dostatečné pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele; dostatečnost uvedených informací se může lišit podle okolností, za nichž dojde k uzavření úvěrové smlouvy, podle osobní situace spotřebitele nebo podle částky úvěru uvedené v této smlouvě.

[5] Městský soud shledal nedůvodnou námitku žalobkyně, že z důvodu přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) tuto judikaturu nelze použít. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů neruší speciální úpravu.

[6] Městský soud uvedl, že § 86 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru je třeba vykládat tak, že poskytovatel úvěru posuzuje úvěruschopnost žadatele primárně na základě informací získaných od spotřebitele o jeho příjmech a výdajích a na základě způsobu plnění dosavadních dluhů. Informace od spotřebitele by měly být pravdivé, musí jich být dostatečné množství, aby byly schopné vypovědět o finanční situaci spotřebitele, a musí být spolehlivé a dostatečné. Zároveň však s ohledem na úpravu v obecném nařízení o ochraně osobních údajů jich nemá být víc, než je potřebné, musí být nezbytné a přiměřené např. výši úvěru, jinak může poskytovatel spáchat přestupek podle § 153 odst. 1 písm. l) bod 2 zákona o spotřebitelském úvěru. Rovnováhu mezi těmito dvěma požadavky musí v konkrétním případě hledat poskytovatel úvěru. Kritériem je, že jsou tyto informace takového charakteru, že nevzbuzují důvodné pochybnosti o schopnosti spotřebitele úvěr splácet. Pokud další okolnosti (platební minulost spotřebitele, výše úvěru atd.) nevyvolají důvodné pochybnosti o spolehlivosti jím uváděných informací, není dle městského soudu nutné požadovat prokázání těchto informací doklady.

[7] Městský soud souhlasil s žalovaným, že nepodložená prohlášení spotřebitele nemohou být sama o sobě kvalifikována jako dostatečná, nejsou-li podpořena žádnými doklady. Jestliže však jsou podložena dalšími okolnostmi (předchozí splácení úvěrů, bezdlužnost, nízká výše úvěru), je třeba je kvalifikovat jako dostatečná a spolehlivá. Dostatečnost údajů je třeba vykládat vždy s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu, tedy podle okolností, za nichž dojde k uzavření smlouvy, podle osobní situace spotřebitele nebo podle částky úvěru uvedené v této smlouvě. Pokud z těchto okolností nevyplývají důvodné pochybnosti o informacích, může tyto informace poskytovatel považovat za spolehlivé a dostatečné a úvěr poskytnout.

pokračování

[8] Městský soud uzavřel, že žalobkyně posoudila úvěruschopnost žadatelů v souladu se zákonnými požadavky a správního deliktu, resp. přestupku dle § 154 odst. 1 písm. e) zákona o spotřebitelském úvěru se nedopustila.

[9] K námitkám týkajícím se porušení povinnosti označit orgán dohledu dle § 106 odst. 1 písm. t) a § 92 odst. 1 písm. c) zákona o spotřebitelském úvěru městský soud konstatoval, že žalobkyně správně uvedla jako orgán dohledu Českou národní banku, a stanovené povinnosti tedy neporušila.

[10] Rozhodnutí žalovaného městský soud zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků

[11] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatel namítl, že posouzení městského soudu týkající se porušení § 86 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru a správního deliktu, resp. přestupku dle § 154 odst. 1 písm. e) zákona o spotřebitelském úvěru nebylo správné. Dle stěžovatele žalobkyně nepostupovala s dostatečnou odbornou péčí. Zákon o spotřebitelském úvěru sice explicitně nevymezuje konkrétní úkony, které musí poskytovatel úvěru provést za účelem relevantního posouzení úvěruschopnosti žadatele o úvěr, zároveň je však poskytovatel povinen postupovat tak, aby bylo dosaženo účelu sledovaného úpravou, tedy aby se věřitelé nepouštěli do nezodpovědného půjčování a neposkytovali úvěry bez předchozího posouzení úvěruschopnosti. Žalobkyně však nijak neověřila pravdivost údajů o výši příjmů a výdajů identifikovaných žadatelů. Žalobkyně si nevyžádala potvrzení od zdroje příjmů a zdroje příjmů ani neidentifikovala. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 30/2015-39.

[13] Stěžovatel nesouhlasil s argumentací městského soudu, že informace o výši příjmů a výdajů spotřebitelů lze považovat za spolehlivé a dostatečné s ohledem na předchozí schopnost spotřebitelů splácet úvěry a jejich bezdlužnost a rovněž s ohledem na výši úvěru. Bezproblémové splácení předchozích úvěrů nevypovídá o eventuální nedostatečné úvěruschopnosti žadatele v době podání žádosti o nový úvěr. Opakované žádosti o mikroúvěry naopak mohou nasvědčovat přetrvávajícím finančním problémům žadatele o úvěr, které by mohly v konečném důsledku vést i k insolvenci spotřebitele. Stěžovatel též doplnil, že žalobkyně předchozí bezproblémové splácení úvěrů správnímu orgánu nedoložila. Posuzování úvěruschopnosti z hlediska výše úvěru stěžovatel nepovažuje za dostatečně relevantní. Žalobkyně by měla po žadatelích požadovat, aby deklarované informace o výši jejich příjmů a výdajů doložili odpovídajícími doklady. Stěžovatel setrval na názoru, že žalobkyně poskytla spotřebitelský úvěr v rozporu s § 86 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru, neboť při ověřování úvěruschopnosti žadatelů nepostupovala s náležitou odbornou péčí.

[14] Závěr městského soudu, že žalobkyně neporušila povinnost označit orgán dohledu, stěžovatel nenapadl.

[15] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[16] **Žalobkyně** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že názor, podle něž poskytovatelé úvěrů jsou povinni si vždy pro účely posouzení úvěruschopnosti, např. i v případě velmi nízkých úvěrů či předchozí zkušenosti s žadatelem, vyžádat od spotřebitele informace o jeho příjmech a výdajích a opatřit si od žadatele či od třetích osob listinné důkazy prokazující pravdivost informací poskytnutých žadatelem, nemá oporu v právní úpravě ani judikatuře.

[17] Žalobkyně zdůraznila práva na ochranu soukromí a informační sebeurčení, která jsou zaručena Úmluvou o ochraně základních práv a svobod a Listinou základních práv a svobod. Do těchto práv je při sběru informací o majetkových poměrech žadatelů o úvěr ze strany poskytovatelů zasahováno. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů umožňuje žádat a shromažďovat pouze informace přiměřené, relevantní a pouze v minimálním rozsahu. Žalobkyně též zdůraznila, že každý zásah do základního práva musí být posuzován i z hlediska proporcionality. Judikatura Ústavního soudu i Soudního dvora zdůrazňuje, že shromažďovány mohou být pouze údaje relevantní a nikoli přehnané vzhledem k účelu, pro který mají být shromažďovány. Rozsah informací vyžadovaných poskytovatelem úvěru se proto nutně musí v různých případech lišit. Vyžadování informací nad rámec informací přiměřených a nezbytných zákon o spotřebitelském úvěru označuje za přestupek.

[18] To podle žalobkyně platí i vzhledem k účelu úpravy v zákoně o ochraně spotřebitele. Ochrana před nezodpovědným půjčováním a zadlužováním je závislá na skutkových okolnostech konkrétní věci, zejména na výši požadovaného úvěru. Čím nižší je požadovaný úvěr, tím nižší je riziko nezvládnutelného zadlužení žadatele.

[19] Též odůvodnění směrnice 2008/48/ES uvádí, že úkony činěné při posuzování úvěruschopnosti žadatelů se mohou co do rozsahu lišit podle právních a faktických okolností věci. Žalobkyně rovněž zdůraznila znění čl. 8 směrnice č. 2008/48/ES a doplnila, že judikatura Soudního dvora potvrzuje, že směrnice neukládá poskytovatelům úvěru povinnost provádět systematicky kontrolu pravdivosti informací poskytnutých spotřebitelem.

[20] Dále žalobkyně zdůraznila znění § 84 a § 86 zákona o spotřebitelském úvěru. Doplnila, že spotřebiteli je zákonem uložena povinnost poskytnout poskytovateli o úvěr úplné a pravdivé informace. Žalobkyně též připomněla povinnost jednat v právním styku poctivě. Poskytovatelé jsou oprávněni spoléhat na pravdivost informací poskytnutých jim žadatelem. Poskytovatel je povinen ověřit příslušné informace pouze způsobem přiměřeným dané situaci.

[21] Zákon o spotřebitelském úvěru podle žalobkyně výslovně označuje za přestupek vyžadování informací nad rámec informací přiměřených a nezbytných.

[22] Žalobkyně uvedla, že stěžovatel opírá svou argumentaci o judikaturu, která se vztahuje k předchozí právní úpravě. Závěry žalobkyně naopak potvrzuje aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího soudu a též judikatura národních soudů členských států EU, na niž žalobkyně příkladmo odkázala.

[23] Žalobkyně zdůraznila, že v projednávaném případě šlo o mikroúvěry, jejichž výše nepřekročila 20.000 Kč. Od obou žadatelů vyžádala informace o jejich příjmech a výdajích, tyto informace posoudila z hlediska jejich věrohodnosti, přičemž zjistila, že nevzbuzují pochybnost o poctivosti žadatelů a o pravdivosti poskytnutých informací. Dále ověřila, že žadatelé nejsou evidováni v evidenci exekucí ani v nebankovním registru dlužníků, a tedy

pokračování

ověřila, že se nejedná o osoby, které by byly zadlužené a které by nesplácely (nemohly splácet) své dluhy. Tuto skutečnost potvrdila i pozitivní zkušenost s žadateli a jejich schopností obdobný úvěr splatit. Žalobkyně doplnila, že se jednalo o případ, kdy byl předchozí úvěr již splacen, a tedy nikoli o případ, kdy by se žadatel pokoušel splatit dříve poskytnutý úvěr novým úvěrem. Nejednalo se tedy o situaci, kdy by mohly opakované žádosti o úvěr nasvědčovat finančním problémům žadatele. Oba žadatelé poskytnuté úvěry bez problému splatili.

[24] Žalobkyně uzavřela, že povinností plynoucím z § 84 zákona o spotřebitelském úvěru dostála, neboť posoudila schopnost spotřebitele splácet sjednané pravidelné splátky spotřebitelského úvěru na základě porovnání příjmů a výdajů spotřebitele a způsobu plnění dosavadních dluhů, a to způsobem přiměřeným dané situaci. Požadavek na poskytnutí dalších informací či listin obsahujících osobní údaje žadatelů by s ohledem na okolnosti, zejména s ohledem na nízkou výši požadovaných úvěrů, osobní pozitivní zkušenost žalobkyně s příslušnými žadateli a negativní lustraci obou žadatelů v evidenci exekucí i dlužníků odporoval zásadě proporcionality. Se závěry rozsudku městského soudu žalobkyně souhlasila. Dle žalobkyně rozsudek městského soudu obстоjí.

[25] Žalobkyně dále navrhla, aby Nejvyšší správní soud v případě, že by hodlal přisvědčit interpretaci stěžovatele, předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/48/ES ve spojení s čl. 5 odst. 1 písm. c) obecného nařízení o ochraně osobních údajů a čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie umožňuje výklad, že je věřitel povinen vždy a bez ohledu na výši úvěru či jiné skutkové okolnosti konkrétního případu povinen ověřovat pravdivost informací o příjmech a výdajích poskytnutých mu spotřebitelem a vyžadovat pro tento účel na spotřebiteli či dokonce třetích osobách (např. zaměstnavateli spotřebitele) listinné důkazy prokazující jejich pravdivost obsahující další osobní informace a údaje spotřebitele.

[26] V reakci na žalobkynino vyjádření **stěžovatel** uvedl, že požadavek poskytovatele úvěru, aby žadatel o úvěr jím poskytnuté informace o příjmech doložil, nepředstavuje porušení základních práv a neprolamuje ani zákonem garantovanou ochranu osobních údajů žadatelů. Stěžovatel zdůraznil, že nedostatečnost ověření úvěruschopnosti žadatelů spatřoval především v tom, že žalobkyně nijak neověřila věrohodnost informací o příjmech a výdajích poskytnutých žadateli. I v případě žádostí o úvěry v nízkých částkách je třeba postupovat s potřebnou obezřetností a zejména v případě opakování žádostí o úvěr je nutné údaje předkládané žadatelem ověřovat ve větším rozsahu. Opakované žádosti o mikrouvěry mohou nasvědčovat přetrvávajícím finančním problémům žadatele o úvěr.

[27] **Žalobkyně** reagovala tvrzením, že ani v jednom ze sankcionovaných případů neexistovala pochybnost o věrohodnosti informací poskytnutých spotřebiteli. Sdělené údaje nebyly v porovnání s údaji sdělovanými žalobkyni jinými spotřebiteli ničím neobvyklé. Skutečnost, že byly informace poskytnuté žalobkyni v rozhodnutí jmenovanými spotřebiteli nepravdivé, netvrdil ani sám stěžovatel. Závěr stěžovatele, že došlo z důvodu neověření pravdivosti poskytnutých informací k ohrožení zdravé finanční situace spotřebitelů, je nepodložený a nepřezkoumatelný.

[28] **Stěžovatel** následně shrnul, že v případě obou spotřebitelů nebyly deklarované údaje doloženy žádným průkazným dokladem, který by potvrzoval jejich pravdivost. Tvrzené výdaje evidentně neodpovídaly předpokládaným reálným životním nákladům spotřebitelů.

[29] V dalším vyjádření **žalobkyně** uvedla, že stěžovatel se snaží docílit úspěchu kasační stížnosti na základě argumentace, která nebyla obsažena ani v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ani v rozhodnutí o odvolání. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti tvrdí, že spáchání přestupku bylo konstatováno na základě zjištění, že informace poskytnuté spotřebiteli nebyly věrohodné. Věrohodnost informací o výši příjmů a výdajů uvedených spotřebiteli však správní orgány ve svých rozhodnutích nezpochybnil. Rovněž v žalobním řízení stěžovatel argumentoval existencí zákonné povinnosti poskytovatelů o úvěr vždy po žadatelích o úvěr požadovat prokázání jimi poskytnutých informací. Žalobkyně dále připomněla, že stěžovatel nezpochybnil rozsudek městského soudu v části týkající se posouzení povinnosti žalobkyně informovat žadatele o orgánu dohledu, v takovém případě musí rozsudek městského soudu obstát; k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 5 As 146/2012-60.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[31] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[32] V projednávané věci jde v zásadě o otázku, zda žalobkyně posoudila úvěruschopnost žadatelů o úvěr v souladu s § 86 zákona o spotřebitelském úvěru, či nikoli.

[33] Podle § 75 zákona o spotřebitelském úvěru *poskytovatel a zprostředkovatel je povinen provozovat činnost s odbornou péčí*.

[34] Podle § 84 odst. 1 a 2 zákona o spotřebitelském úvěru platí: (1) *Poskytovatel a zprostředkovatel před poskytnutím rady podle § 85 odst. 1 nebo posouzením úvěruschopnosti spotřebitele podle § 86 zveřejní nebo spotřebiteli sdělí, jaké informace a doklady pro jejich ověření musí spotřebitel poskytovateli nebo zprostředkovateli poskytnout za účelem posouzení jeho úvěruschopnosti a poskytnutí rady ohledně výběru pro spotřebitele vhodného produktu spotřebitelského úvěru a dobu pro jejich poskytnutí. Tyto informace musí být přiměřené a nezbytné. Žádá-li poskytovatel o tyto informace prostřednictvím zprostředkovatele, zprostředkovatel vyžádané informace předá poskytovateli.* (2) *Spotřebitel poskytne poskytovateli nebo zprostředkovateli na základě požadavků poskytovatele nebo zprostředkovatele podle odstavce 1 úplné a pravdivé informace. Pokud je to k posouzení úvěruschopnosti spotřebitele nezbytné, poskytnuté informace je spotřebitel povinen poskytovateli nebo zprostředkovateli na jeho žádost vysvětlit, popřípadě doplnit. Tyto informace je za účelem posouzení úvěruschopnosti spotřebitele poskytovatel a zprostředkovatel povinen ověřit způsobem přiměřeným dané situaci, je-li to nutné, též použitím nezávisle ověřitelných údajů.*

[35] Podle § 86 odst. 1 a 2 zákona o spotřebitelském úvěru platí: (1) *Poskytovatel před uzavřením smlouvy o spotřebitelském úvěru nebo změnou závazku z takové smlouvy spočívající ve významném navýšení celkové výše spotřebitelského úvěru posoudí úvěruschopnost spotřebitele na základě nezbytných, spolehlivých, dostatečných a přiměřených informací získaných od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, z databáze umožňující posouzení úvěruschopnosti spotřebitele*

pokračování

nebo i z jiných zdrojů. Poskytovatel poskytne spotřebitelský úvěr jen tehdy, pokud z výsledku posouzení úvěruschopnosti spotřebitele vyplývá, že nejsou důvodné pochybnosti o schopnosti spotřebitele spotřebitelský úvěr splácet. (2) Poskytovatel při posouzení úvěruschopnosti spotřebitele posuzuje zejména schopnost spotřebitele splácet sjednané pravidelné splátky spotřebitelského úvěru, a to na základě porovnání příjmů a výdajů spotřebitele a způsobu plnění dosavadních dluhů. Hodnotu majetku přitom zohledňuje tehdy, jestliže ze smlouvy o spotřebitelském úvěru vyplývá, že spotřebitelský úvěr má být částečně nebo úplně splacen výnosem z prodeje majetku spotřebitele, nikoli pravidelnými splátkami, nebo jestliže z finanční situace spotřebitele vyplývá, že bude schopen splácet spotřebitelský úvěr bez ohledu na své příjmy.

[36] Podle § 154 odst. 1 písm. e) zákona o spotřebitelském úvěru *ten, kdo je oprávněn poskytovat spotřebitelský úvěr, se dopustí přestupku tím, že poskytne spotřebitelský úvěr v rozporu s § 86 odst. 1.*

[37] Toto zákonné ustanovení transponuje čl. 8 směrnice 2008/48/ES, podle níž platí: (1) *Členské státy zajistí, aby před uzavřením úvěrové smlouvy věřitel posoudil úvěruschopnost spotřebitele na základě dostatečných informací získaných případně od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, na základě vyhledávání v příslušné databázi. Členské státy, jejichž právní předpisy vyžadují, aby věřitelé posoudili úvěruschopnost spotřebitelů na základě vyhledávání v příslušné databázi, mohou tento požadavek zachovat. (2) Členské státy zajistí, že pokud se strany dohodnou na změně celkové výše úvěru po uzavření úvěrové smlouvy, věřitel aktualizuje finanční informace týkající se spotřebitele, jež má k dispozici, a posoudí úvěruschopnost spotřebitele před jakýmkoli významným zvýšením celkové výše úvěru.*

[38] Stěžovatel svůj závěr, že žalobkyně úvěruschopnost žadatelů neposoudila v souladu s § 86 zákona o spotřebitelském úvěru, opírá mj. o právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 30/2015-39, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že postup poskytovatele úvěru, který veškeré údaje o příjmech a závazcích dlužníků získal na základě prostého prohlášení klienta bez jakéhokoli podkladu, a posuzoval tak úvěruschopnost spotřebitele pouze na základě ničím nedoložených prohlášení, byl v rozporu s požadavkem zjištění schopnosti spotřebitele splácet úvěr s odbornou péčí.

[39] Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu se vztahoval k právní úpravě obsažené v zákonu č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a změně některých zákonů. Na rozdíl od žalobkyně však Nejvyšší správní soud nezastává názor, že by vyslovený právní názor ztratil na relevanci, a to z důvodů vysvětlených níže.

[40] V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud akcentoval jednak účel právní úpravy, jednak zákonnou povinnost poskytovatele úvěru posoudit schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr *s odbornou péčí*.

[41] Účelem regulace dané aktuálním zákonem o spotřebitelském úvěru s předobrazem ve směrnici 2008/48/ES je stejně jako u zákona č. 145/2010 Sb. ochrana spotřebitelů před rizikovými úvěry a řešení problému rostoucí zadluženosti domácností (srov. zejména body 8 a 26 odůvodnění směrnice 2008/48/ES, důvodovou zprávu k zákonu č. 145/2010 Sb. a důvodovou zprávu k zákonu č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru).

[42] Ve vztahu k povinnosti poskytovatele posoudit úvěruschopnost žadatele o úvěr Soudní dvůr EU uvedl, že smyslem této povinnosti je mj. učinit věřitele odpovědným a zabránit mu v poskytnutí úvěru spotřebitelům, kteří nejsou bonitní; cílem takové povinnosti je chránit spotřebitele před riziky předlužení a úpadku, pro spotřebitele má tedy

tato povinnost poskytovatele zásadní význam (srov. např. rozsudky ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-449/13, *CA Consumer Finance proti Ingrid Bakkaus a další*; ze dne 6. 6. 2019, *Schyns*, C-58/2018, ze dne 5. 3. 2020, *OPR-Finance*, C-679/18).

[43] Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 1 As 30/2015-39 zdůraznil, že *zákon o spotřebitelském úvěru klade velký důraz na ochranu spotřebitelů před neodpovědným zadlužováním, které je v současnosti závažným společenským problémem, jehož řešení patrně nelze ponechat pouze na odpovědnosti samotných dlužníků. K řešení tohoto problému tak mají věřitelé přispět tím, že budou před uzavřením úvěrových smluv pečlivě zkoumat schopnost spotřebitele úvěr splácet a eliminovat tak možné tendence spotřebitelů zkreslovat své majetkové poměry ve snaze získat spotřebitelský úvěr, bez ohledu na předchozí uvážení o svých schopnostech jej splácet. Jedná se tedy o právní úpravu orientovanou na ochranu spotřebitele, jakožto slabší smluvní strany, která s sebou nese naopak větší zatížení povinnostmi na straně podnikatele – zde poskytovatele spotřebitelského úvěru.*

[44] Povinnost poskytovatele úvěru posoudit schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr *s odbornou péčí* stanovil již § 9 zákona č. 145/2010 Sb. I současný zákon o spotřebitelském úvěru však požadavek odborné péče zná, neboť ukládá poskytovateli povinnost *provozovat svou činnost s odbornou péčí* (§ 75). Veškeré zákonné povinnosti poskytovatele, tedy i povinnost posoudit úvěruschopnost žadatele o úvěr, je tak třeba vnímat v kontextu této obecné povinnosti, neboť ta dotváří právní rámec povinností poskytovatelů úvěrů.

[45] V rozsudku č. j. 1 As 30/2015-39 Nejvyšší správní soud v souvislosti s výkladem pojmu odborné péče a s ohledem na účel zakotvení povinnosti ověřovat úvěruschopnost spotřebitele, kterým je zejména ochrana spotřebitele, zdůraznil, že věřitel musí náležitě pečlivě zjišťovat schopnost spotřebitele splácet úvěr a požadovat doklady k jeho tvrzení. Dovedl též, že věřitel by měl úvěruschopnost dlužníka zjišťovat a prověřovat, nikoliv se spokojit pouze s jeho ničím nedoloženými prohlášeními. Z tohoto výkladu vycházel Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 19. 4. 2018, č. j. 2 As 107/2017-72.

[46] Jak účel právní úpravy, tak požadavek odborné péče poskytovatele úvěru zůstal zachován, Nejvyšší správní soud tedy nesdílí náhled žalobkyně, že neobstojí závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 30/2015-39, podle něž posouzení úvěruschopnosti spotřebitele pouze na základě jeho ničím nedoložených prohlášení, je v rozporu s požadavkem odborné péče. Tento názor potvrzuje i nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. III. ÚS 4129/18, v němž Ústavní soud právě ve vztahu k povinnosti poskytovatele úvěru posuzovat úvěruschopnost spotřebitele dle § 9 zákona č. 145/2010 Sb. a § 86 zákona o spotřebitelském úvěru konstatoval, že právní úprava se nezměnila.

[47] Žalobkyně ve své argumentaci akcentuje požadavky přiměřenosti, nezbytnosti a dostatečnosti informací poskytnutých spotřebitelem. Zákon o spotřebitelském úvěru však v § 86 odst. 1 vyžaduje též spolehlivost informací a předpokládá, že splněny budou všechny kvality informací v ustanovení uvedené. Městský soud na argumentaci žalobkyně přistoupil a v podstatě ztotožnil požadavek dostatečnosti a spolehlivosti informací poskytnutých spotřebitelem, když uvedl, že *„nepodložená prohlášení spotřebitele nemohou být sama o sobě kvalifikována jako dostatečná, nejsou-li podepřena žádnými doklady, jsou-li však podložena dalšími okolnostmi (předchozí splácení úvěrů, bezdlužnost, nízká výše úvěru), nutno je kvalifikovat jako dostatečná a spolehlivá“* (bod 42 rozsudku městského soudu).

pokračování

[48] Nejvyšší správní soud souhlasí, že dostatečnost informací se může lišit podle okolností. Nelze však zaměňovat dostatečnost informací a jejich spolehlivost. Zákon poskytovateli úvěru sice dává prostor pro určitou samostatnou úvahu, tato úvaha je však omezena jednak požadovanou kvalitou informací, jednak požadavkem odborné péče poskytovatele. Informace o příjmech a výdajích spotřebitele, které nejsou doloženy, mohou jen stěží být spolehlivé.

[49] Povinnost porovnání příjmů a výdajů žadatele o úvěr nelze mít za splněnou ani posouzením žadatelovy úvěrové historie, zjišťované obvykle nahlédnutím do evidence exekucí či nebankovního registru dlužníků. Zákon o spotřebitelském úvěru v § 86 odst. 2 výslovně vyžaduje obojí. Bezproblémové splacení předchozích úvěrů, na které žalobkyně poukazuje, je tak jen jedním ze zákonem výslovně uvedených kritérií, které je poskytovatel povinen zvažovat v rámci posouzení úvěruschopnosti spotřebitele a jeho schopnosti splácet sjednané pravidelné splátky spotřebitelského úvěru. Bezproblémové splacení předchozích úvěrů je tedy v rámci posuzování úvěruschopnosti pro spotřebitele nepochybně důležité, nemůže však nahradit zákonem vyžadované porovnání příjmů a výdajů spotřebitele, ani nemá bez dalšího větší váhu než takové porovnání.

[50] Žalobkyně ve svých vyjádřeních akcentuje evropskou úpravu a judikaturu Soudního dvora. Již v rozsudku č. j. 1 As 30/2015-39 však Nejvyšší správní soud odkázal na rozsudek ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-449/13, *CA Consumer Finance proti Ingrid Bakkaus a další*, v němž Soudní dvůr mj. konstatoval, že *pouhá ničím nepodložená prohlášení spotřebitele nemohou být sama o sobě kvalifikována jako dostatečná, nejsou-li podepřena žádnými doklady*.

[51] Žalobkyně ve svém vyjádření zdůrazňuje jinou pasáž z uvedeného rozsudku, a to pasáž, v níž Soudní dvůr uvádí, že *směrnice 2008/48 neukládá poskytovatelům úvěru povinnost provádět systematicky kontrolu pravdivosti informací poskytnutých spotřebitelem*. Tato pasáž se však vztahuje k ověřování informací poskytnutých spotřebitelem prostřednictvím databází a vysvětluje, že směrnice 2008/48/ES neukládá poskytovatelům úvěru povinnost provádět systematicky kontrolu pravdivosti informací poskytnutých spotřebitelem, členské státy však ve svých právních předpisech mohou zachovat požadavek, aby poskytovatel úvěru vyhledal údaje v databázi. Žalobkynin zdůrazňovaná část tedy nepotvrzuje jí zastávaný náhled, že poskytovatel úvěru se může spokojit s nedoloženým tvrzením spotřebitele o výši příjmů a výdajů.

[52] Jak vyplývá z rozhodnutí správních orgánů, podstatou vytýkaného porušení právní povinnosti je skutečnost, že žalobkyně neposoudila úvěruschopnost v rozhodnutí jmenovaných spotřebitelů na základě dokladů osvědčujících příjmy a výdaje těmito spotřebiteli deklarované, tedy neposoudila úvěruschopnost dostatečně, v rozsahu vyžadovaném zákonem. Podstatou objektivní stránky vytýkaného správního deliktu, resp. přestupku není poskytnutí úvěru na základě nepravdivých informací. Správní orgány proto nebyly povinny tvrdit či prokazovat, že informace poskytnuté spotřebiteli o jejich příjmech či výdajích byly nepravdivé, jak namítá žalobkyně.

[53] Z téhož důvodu se Nejvyšší správní soud neztotožnil ani s tvrzením žalobkyně, že stěžovatel staví kasační stížnost na argumentaci, která nebyla obsažena v rozhodnutí správních orgánů. Jádrem kasační stížnosti spočívá v námitkách, že žalobkyně nepostupovala s odbornou péčí, neboť nijak neověřila pravdivost údajů o výši příjmů a výdajů jmenovaných spotřebitelů, nevyžádala si potvrzení o zdrojích příjmů a tyto zdroje ani neidentifikovala.

To zcela odpovídá příslušné části odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele, resp. správního orgánu prvního stupně.

[54] Nejvyšší správní soud uznává, že relevantní ustanovení zákona o spotřebitelském úvěru je třeba vykládat ústavněkonformním a eurokonformním způsobem, tedy i v souladu s požadavky na nakládání s osobními údaji. Nedomnívá se však, že uvedená prejudikatura v důsledku záruky ochrany soukromí a osobních údajů ztratila relevanci. Práva na ochranu soukromí a ochranu osobních údajů (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, čl. 8 Listiny základních práv EU, čl. 10 Listiny základních práv a svobod) byla zaručena již za účinnosti zákona č. 145/2010 Sb., k němuž se vztahuje citovaná prejudikatura. Pokud jde o odkazy žalobkyně na čl. 5 obecného nařízení o ochraně osobních údajů, lze doplnit, že před přijetím obecného nařízení o ochraně osobních údajů byla ochrana osobních údajů harmonizována na unijní úrovni směrnici 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. V základních parametrech se přitom úprava na úrovni sekundárního práva nezměnila (srov. čl. 6 směrnice 95/46/ES).

[55] Nejvyšší správní soud se z výše uvedených důvodů neztotožnil se závěry městského soudu v napadené části rozsudku týkající se porušení § 86 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru a správního deliktu, resp. přestupku dle § 154 odst. 1 písm. e) zákona o spotřebitelském úvěru. Rozsudek městského soudu v napadené části neobstojí.

[56] Pokud jde o žalobkyní namítanou apriorní neúspěšnost kasační stížnosti z důvodu, že stěžovatel brojí toliko proti jednomu ze dvou důvodů, z nichž městský soud zrušil jeho rozhodnutí, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[57] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, přičemž musí směřovat proti výroku, nikoliv pouze důvodům tohoto rozhodnutí (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Je dokonce podmínkou její projednatelnosti, že směřuje k tomu, aby v důsledku kasačního zásahu Nejvyššího správního soudu bylo nové rozhodnutí krajského soudu pro stěžovatele výrokově příznivější než kasační stížností napadené rozhodnutí (srov. např. důvody usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018-52, č. 4024/2020 Sb. NSS). Tuto podmínku kasační stížnost stěžovatele splňuje, neboť námitky v ní obsažené směřují proti závěrům městského soudu o hmotněprávním posouzení odpovědnosti za jeden z přestupků, o nichž bylo rozhodnuto v žalobou napadeném rozhodnutí stěžovatele. Výroky o vině představují oddělitelné výroky rozhodnutí správního orgánu (rozhodnutí v materiálním smyslu) a mohou být samostatným předmětem soudního přezkumu. Tomu nebrání ani skutečnost, že žalobou napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto žalobkynino odvolání a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Výrok odvolacího rozhodnutí je nutno vnímat ve spojení s výrokem rozhodnutí orgánu prvního stupně, a to včetně závěru o jeho dělitelnosti.

[58] Proto není pro projednávanou věc přiléhavý odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 5 As 146/2012-60. V něm byl přezkoumán rozsudek krajského soudu, který zrušil rozhodnutí žalovaného správního orgánu z důvodu dvou procesních pochybení správních orgánů. Za takových okolností pochopitelně nebylo možno čelit zrušujícímu výroku krajského soudu námitkami týkajícími se pouze jednoho ze dvou vytýkaných pochybení. Jak bylo vysvětleno výše, to není případ nyní projednávané věci.

[59] Lze uzavřít, že projednatelnosti ani možné úspěšnosti kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu nebrání, směřuje-li

pokračování

argumentačně pouze proti některým z vícero zrušovacích důvodů. To platí, pokud se tyto důvody vztahují k oddělitelným výrokům přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu, a kasační stížnost tak může vést k tomu, že v důsledku zásahu Nejvyššího správního soudu bude nové rozhodnutí krajského soudu pro stěžovatele výrokově příznivější než kasační stížností napadené rozhodnutí

[60] K návrhu žalobkyně na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU Nejvyšší správní soud konstatuje, že k tomuto postupu neshledal důvod. Povinnost soudu obrátit se na Soudní dvůr je podmíněna (zjednodušeně řečeno) jednak relevancí vyvstalé otázky výkladu unijního práva, jednak potřebou takového výkladu v důsledku nejasnosti právní úpravy a absence judikatury Soudního dvora k jejímu výkladu. V nyní projednávané věci následoval Nejvyšší správní soud vlastní prejudikaturu, v níž vycházel mj. z judikatury Soudního dvora. Také v rozsudku ze 19. 4. 2018, č. j. 2 As 107/2017-72, již Nejvyšší správní soud v reakci na návrh na předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru uvedl, že podstatou čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/48/ES je zavedení povinnosti podnikatelů ověřovat úvěruschopnost spotřebitelů, přičemž prostředky, jaké k tomu podnikatel využije, unijní právo nereguluje, pouze stanoví, že ověření musí být důkladné a průkazné. To, že prostředky k ověření úvěruschopnosti musí být v souladu s jinými zákonnými a ústavními předpisy, tak je vnitrostátní soud oprávněn posoudit sám.

IV. Závěr a náklady řízení

[61] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud ve vztahu k závěrům týkajícím se porušení právní povinnosti žalobkyně dle § 86 zákona o spotřebitelském úvěru, zakládajícím odpovědnost za správní delikt, resp. přestupek dle § 154 odst. 1 písm. e) zákona o spotřebitelském úvěru, vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[62] Nejvyšší správní soud nevyslovil žádný závazný právní názor k otázce odpovědnosti žalobkyně za přestupky podle § 154 odst. 1 písm. n) zákona o spotřebitelském úvěru, neboť proti argumentaci městského soudu v této otázce stěžovatel nevznesl žádnou argumentaci. Pokud městský soud setrvá na svých závěrech k uvedené otázce, v souladu se zásadou zdrženlivosti uváží, zda je jeho kasační zásah nezbytný vůči celému rozhodnutí stěžovatele, nebo zda postačí zrušení rozhodnutí o odvolání toliko ve vztahu k těm výrokům správního orgánu prvního stupně, jichž se týkají důvody zrušení, a výroků na nich závislých.

[63] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. ledna 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu