



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **TGI Money a.s.**, se sídlem Vítkovická 3083/1, Ostrava, zast. JUDr. Lenkou Příkazskou, advokátkou se sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, proti žalovanému: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, proti rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 19. 1. 2023, č. j. 2023/009196/CNB/110, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2024, č. j. 18 A 11/2023-81,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem věci je rozsah povinnosti poskytovatele před uzavřením smlouvy o spotřebitelském úvěru posoudit úvěruschopnost spotřebitele ve smyslu § 86 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění do 31. 12. 2023 („ZSÚ“).

[2] Žalobkyně je obchodní společnost, která působí jako poskytovatel spotřebitelských úvěrů ve smyslu ZSÚ. Tyto úvěry nabízí prostřednictvím internetových stránek www.hypopujcka.cz.

[3] Žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 9. 2022, č. j. 2022/92064/570 („prvostupňové rozhodnutí“), shledala žalobkyni vinnou z celkem devíti přestupků dle ZSÚ, jakož i dle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Za to jí uložila úhrnnou pokutu ve výši 2 500 000 Kč; v souladu s absorpční zásadou tuto sankci uložila podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Tím byl přestupek dle § 154 odst. 1 písm. e) ZSÚ, kterého se žalobkyně měla dopustit tím, že v rozporu s § 86 odst. 1 ZSÚ:

v období ode dne 18. 12. 2017 do dne 6. 9. 2018 ve vzorku 14 doložených úvěrových případů před uzavřením smlouvy o spotřebitelském úvěru řádně neposoudila úvěruschopnost jednotlivých spotřebitelů na základě nezbytných, spolehlivých, dostatečných a přiměřených informací, neboť

- ve všech 14 doložených úvěrových případech vycházela při stanovení výše nákladů na domácnost pouze z normativně stanovené částky odpovídající životnímu minimu, přičemž ve 3 případech (...) bylo z doložených dokumentů zřejmé, že částky životního minima neodpovídají skutečným životním nákladům spotřebitele,
- v 8 případech [...] vycházela pouze z deklarované výše výdajů na bydlení a/nebo výše jiných výdajů, nedisponovala tak žádným jiným ověřitelným podkladem, ze kterého by mohla zjistit výdaje spotřebitele, popř. též zjistit i jiné než spotřebitelem deklarované závazky,
- v 8 případech [...] dostatečně neposuzovala deklarované závazky spotřebitelů,
- ve 3 případech [...] nezjišťovala a ani nezohlednila informace o dalších stávajících závazcích spotřebitele,
- v 6 případech [...] nezohlednila stávající závazky jednotlivých spotřebitelů, které nebyly na základě sjednaných úvěrových smluv přímo refinancovány,
- ve 3 případech [...] doložené příjmy spotřebitelů nemohly pokrýt deklarované výdaje a stávající splátky všech úvěrů, včetně úvěru poskytnutého společností TGI Money a.s.,
- ve 3 případech [...] řádně nezohlednila informace o stávajících závazcích spotřebitelů při posuzování úvěruschopnosti, když z podkladů, které měla k dispozici, vyplynulo, že spotřebitelé mají další závazky u jiných poskytovatelů spotřebitelského úvěru.

[4] Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala rozklad. V záhlaví uvedeným rozhodnutím bankovní rada České národní banky v prvostupňovém rozhodnutí změnila datum, od kterého mělo dojít ke spáchání jednoho z přestupků. Ve zbývajícím rozsahu rozklad zamítla.

[5] Proti rozhodnutí bankovní rady brojila žalobkyně správní žalobou k Městskému soudu v Praze, jenž ji napadeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[6] Ve vztahu k přestupku spočívajícím v neposuzování úvěruschopnosti městský soud nejprve připomněl, že poskytovatel úvěru musí uchovávat dokumentaci takovým způsobem, aby byl schopen splnění požadavků § 86 odst. 1 ZSÚ doložit. Žalobkyně nicméně dle zjištění správních orgánů potřebné dokumenty nearchivovala a posuzování relevantních podkladů ve většině případů nedoložila. K námitce, že žalobkyně v dobré víře postupovala dle vlastní směrnice, jež byla v rámci řízení o povolení k činnosti schválená žalovanou, městský soud uvedl, že naplnění skutkové podstaty daného přestupku bylo založeno na tom, jak žalobkyně v praxi úvěruschopnost reálně posuzovala, nikoliv na tom, zda postupovala v rozporu s vlastní směrnicí. Postup žalobkyně založený na odhadu budoucích nákladů za použití ukazatele životního minima z pohledu žalované nedostatečně zohlednil konkrétní situaci u jednotlivých klientů. Městský soud přístup žalované nepovažuje za nepředvídatelný, excesivní či odrazující od vstupu do odvětví.

[7] Je sice žádoucí, aby dohledový orgán přijal specifitější metodiku ohledně požadavků na posuzování úvěruschopnosti. Absence takových pravidel nicméně regulované subjekty nezavazuje povinnosti postupovat dle zákona. Žalobkyně si protiřečí, namítá-li nedostatečnou metodickou aktivitu žalované, a zároveň napadá aplikaci dohledových benchmarků nad rámec zákona. Dohledový benchmark není závazným právním předpisem, neukládá proto žádné povinnosti, nýbrž toliko usnadňuje orientaci regulovaných subjektů v zákonných požadavcích. Na jednu stranu metodické pomůcky (v podobě dohledového

pokračování

benchmarku) existovaly, na stranu druhou je žalobkyni kladeno za vinu pouze porušení § 86 ZSÚ, nikoliv dohledového benchmarku.

[8] Stran přiměřenosti požadavků na posouzení úvěruschopnosti městský soud nejprve připomněl, že jejich smyslem je ochrana spotřebitele před předlužením a úpadkem. Posouzení úvěruschopnosti před uzavřením smlouvy je krokem umožňujícím zabránit nežádoucím účinkům spojeným se získáním úvěru u spotřebitelů, kteří z objektivních důvodů nejsou schopni plnit své závazky. Poskytovatel by se proto neměl spoléhat jen na tvrzení spotřebitele o výši jeho příjmů, nýbrž by si je měl ověřit. Jde-li o kvalitu a rozsah zjišťovaných informací, musí se jednat o informace nezbytné, spolehlivé, dostatečné a přiměřené. Obstarávání takových informací nebrání ani právo na ochranu osobních údajů spotřebitelů, jsou-li požadovány v nezbytném rozsahu.

[9] Jako nedůvodné posoudil městský soud i zbylé dílčí námitky žalobkyně ve vztahu k nejpřísněji trestnému přestupku, jakož i námitky k ostatním osmi dalším přestupkům a k oběma rozhodnutím správních orgánů jako celku. Závěrem shledal uloženou pokutu jako přiměřenou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[10] Žalobkyně („stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Svými námitkami brojí toliko do závěrů ohledně odpovědnosti za přestupek spočívající v neposuzování úvěruschopnosti spotřebitelů.

[11] V prvním okruhu námitek stěžovatelka namítá, že splnila požadavky § 86 ZSÚ. Vyvinula dostatečné úsilí, aby prověřila úvěruschopnost každého klienta, a to zejména nahlédnutím do příslušných registrů a kontrolou jimi předložených dokumentů, což následně stvrdila vyplněním tzv. ověřovacího formuláře. Není pravda, že by se spokojila s tvrzením žadatelů o úvěr. Městský soud uznal, že žalovaná nereagovala na tuto námitku „vyčerpávajícím způsobem“. Zároveň neposkytl žádné vodítko ohledně toho, jaké dokumenty si stěžovatelka měla od klientů vyžádat a následně uchovat. Ustanovení § 78 ZSÚ umožňuje splnit povinnost posoudit úvěruschopnost pouhým nahlédnutím do dokumentů předložených spotřebiteli; pořizovat si kopie těchto dokumentů není nutné.

[12] Dle čl. 8 směrnice 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru („směrnice CCD“), jenž § 86 ZSÚ transponuje, musí poskytovatel posoudit úvěruschopnost na základě *dostatečných* informací. Dle rozsudku Soudního dvora ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-449/13, *CA Consumer Finance*, existuje prostor pro uvážení při určování, zda informace, které má poskytovatel k dispozici, stačí k doložení úvěruschopnosti spotřebitele, a zda je třeba je ověřit pomocí jiných údajů. Není-li výčet dokumentů, které mají poskytovatelé vyžadovat od spotřebitelů, stanoven žádným pokynem či metodikou žalované, je na každém poskytovateli, jaká pravidla si nastaví.

[13] Z judikatury vyplývá, že rozsah povinnosti posoudit úvěruschopnost záleží na okolnostech konkrétního případu. Stanovení paušálního rozsahu tyto okolnosti nezohledňující je naopak s touto judikaturou v rozporu. Městský soud nijak neodůvodnil, jaký je „správný“ postup pro posouzení úvěruschopnosti. Žalobkyně byla v dobré víře, že postup (v rámci řízení o povolení k činnosti) aprobovaný žalovanou je současně postupem

zákonným. Úmyslem unijního zákonodárce nebylo omezit počet nebankovních poskytovatelů úvěrů na minimum. To by vedlo jak k nárustu poskytování úvěrů v tzv. šedé zóně, tak k rozšíření lichvářských praktik. Vzhledem k tomu, že § 86 ZSÚ transponuje čl. 8 směrnice CCD v režimu úplné harmonizace, členské státy nesmí zavádět vnitrostátní pravidla, která se od pravidel obsažených směrnice odchyľují, a to ani ve prospěch spotřebitele. Orgány veřejné moci jsou rovněž povinny vykládat § 86 ZSÚ eurokonformně.

[14] Rozsah povinností poskytovatele při posuzování úvěruschopnosti závisí na různých faktorech, mezi které patří mj. míra rizika a druh poskytovaného úvěru, což reflektuje jak judikatura vrcholných soudů, tak Obecné pokyny pro poskytování a sledování úvěrů EBA/GL/2020/06 vydané Evropským orgánem pro bankovníctví („pokyny EBA“). Ustanovení § 84 odst. 2 ZSÚ, dle něž je poskytovatel úvěru povinen informace poskytnuté spotřebitelem ověřit toliko způsobem přiměřeným dané situaci, přináší pro poskytovatele svobodu ohledně rozhodnutí, jaké dokumenty a informace budou od spotřebitelů vyžadovat. Není proto nezbytné, aby poskytovatel od klientů paušálně vyžadoval široký okruh písemných podkladů.

[15] Posouzení úvěruschopnosti chrání spotřebitele před nadměrným zadlužením a platební neschopností, nikoliv před snížením jeho životního standardu. Postačí proto, jestliže poskytovatel zohlední výdaje nezbytné k uspokojení jeho základních životních potřeb. Městský soud adekvátně neodůvodnil, proč jako referenční hodnotu nelze použít částku životního minima.

[16] Dříve civilní soudy vyslovovaly neplatnost uzavřených úvěrových smluv pro formální nedostatky v posouzení úvěruschopnosti. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2023, sp. zn. 33 Cdo 1819/2023, ale představuje odklon od formálního přístupu k příjmu materiálnímu. Je nutné zkoumat, zda je spotřebitel schopen úvěr splácet. Již před městským soudem stěžovatelka poukazovala na to, že ve 14 případech posuzovaných žalovanou pouze jediný klient svůj úvěr nesplatil řádně. Posouzení úvěruschopnosti stěžovatelkou proto bylo provedeno řádně.

[17] V druhém okruhu námitek stěžovatelka vytýká žalované, že nezpracovala žádné vodítko označující podklady, které je nezbytné od spotřebitelů před poskytnutím úvěru získat. Ustanovení § 86 ZSÚ je velmi obecné a nestanoví konkrétní podklady či dokumenty, jež mají poskytovatelé úvěrů od spotřebitelů vyžadovat. Městský soud potvrdil, že v tomto ohledu jsou pro subjekty působící na finančním trhu významným vodítkem metodické pokyny a předpisy žalované. Dohledový benchmark č. 1/2014, na něž napadený rozsudek odkazuje, je ale příliš obecný a vágní, přičemž neobsahuje žádný konkrétní výčet dokladů a dokumentů, jimiž lze úvěruschopnost prokazovat. Dle pokynů EBA by pak měli věřitelé provést nezbytné kontroly a uvážlivá šetření u dlužníka (či třetích osob) pouze v případě, mají-li pochybnosti o přesnosti a spolehlivosti informací a shromážděných údajů. Neexistovaly-li podzákonné předpisy Ministerstva financí či metodiky žalované obsahující bližší kritéria pro posouzení úvěruschopnosti, nemohlo dojít ke spáchání vytýkaných přestupků. Napadený rozsudek je rovněž nesrozumitelný, neboť městský soud nijak nerozvedl důvody neexistence podzákonného předpisu či metodiky žalované pro posouzení úvěruschopnosti.

pokračování

[18] Podstatou posledního okruhu námitek je návrh stěžovatelky, aby se NSS obrátil na Soudní dvůr Evropské unie s žádostí o předběžnou otázku, zda neexistence metodiky žalované, již doporučuje čl. 26 směrnice CCD, a jež by taxativně stanovila seznam dokumentů, které si poskytovatelé úvěrů mají vyžadovat od spotřebitelů za účelem posouzení jejich úvěruschopnosti, není překážkou pro podnikání na trhu. Městský soud v napadeném rozsudku odkazuje na starší judikaturu, zatímco názory na posuzování úvěruschopnosti se mezitím posunuly. Důkazem může být příprava novely směrnice CCD Evropskou komisí. Nedávný rozsudek Soudního dvora z 16. 5. 2024 ve věci C-695/22, *Fondee*, svědčí o tom, že přístup zákonodárce a žalované ve věci finančního trhu nebyl vždy správný, a v daném případě dokonce v rozporu s unijním právem.

[19] Závěrem stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20] Žalovaná ve svém vyjádření odkázala na skutková zjištění popsaná v obou správních rozhodnutích. Námitky stěžovatelky považuje za neopodstatněné. Stěžovatelka rezignovala na plnění svých povinností, a tudíž nelze souhlasit s námitkou, že v tomto ohledu vyvinula dostatečné úsilí. Městský soud dostatečnost skutkových zjištění žalované nezpochybnil. Stěžovatelka měla sama vyhodnotit, jaké dokumenty jsou nutné pro vyhodnocení úvěruschopnosti klientů. Rozsudek Soudního dvora ve věci *CA Consumer Finance* potvrzuje, že důkazní břemeno k prokázání řádného posouzení úvěruschopnosti spočívá na poskytovateli spotřebitelského úvěru. Žalovaná nevytýkala stěžovatelce, že po spotřebitelích nepožadovala určité podklady bez ohledu na jejich relevanci pro posouzení úvěruschopnosti. Výtku spočívala v nevyžádání a v řádném nevyhodnocení zjevně potřebných podkladů pro posouzení úvěruschopnosti, a to s ohledem na okolnosti konkrétních případů. Stěžovatelka si protiřečí, namítá-li na jedné straně absenci metodiky žalované, a na straně druhé svou argumentací směřuje proti benchmarku vydanému žalovanou. Rozpor spatřuje dále v tom, že stěžovatelka namítá, že okruh podkladů pro posouzení úvěruschopnosti se různí podle okolností konkrétního případu, ale současně se dožaduje metodiky taxativně uvádějící vyžadované dokumenty. Stěžovatelka se nemůže odvolávat na soulad s jejími vnitřními předpisy schválenými žalovanou v licenčním řízení; účelem tohoto řízení je toliko zjištění, zda žadatel splňuje předpoklady stanovené zákonem k výkonu regulované činnosti. Stěžovatelka měla své vnitřní předpisy upravovat tak, aby odpovídaly právním předpisům. Závěry rozsudku sp. zn. 33 Cdo 1819/2023 jsou nepřipadné, neboť Nejvyšší soud se v něm zabýval platností smlouvy, nikoliv posouzením souladu jednání poskytovatele úvěru se zákonem.

[21] Jde-li o neexistenci metodických pokynů, žalovaná odkazuje na dohledový benchmark č. 1/2014, jenž se týká problematiky posuzování úvěruschopnosti žadatele o spotřebitelský úvěr. Požadavky na vydání další metodiky nebo podzákonného právního předpisu jsou z pohledu projednávané věci irelevantní.

[22] Konečně žalovaná neshledává důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Tvzení, že neexistence metodiky žalované je překážkou pro podnikání na trhu, nedává smysl, neboť stěžovatelce nic nebrání podnikat. Stěžovatelčiny odkazy na možnou změnu právní úpravy či rozsudek Soudního dvora ve věci *Fondee* jsou pro spor irelevantní.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Dle § 86 odst. 1 ZSÚ *poskytovatel před uzavřením smlouvy o spotřebitelském úvěru nebo změnou závazku z takové smlouvy spočítávající 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 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.*

[25] Citované ustanovení představuje transpozici čl. 8 odst. 1 věty první směrnice CCD, dle kterého *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.* V bodě 26 odůvodnění této směrnice pak unijní zákonodárce mimo jiné zdůrazňuje, *že je důležité, aby se věřitelé nepouštěli do nezodpovědného půjčování ani neposkytovali úvěry bez předchozího posouzení úvěruschopnosti, a členské státy by měly vykonávat nezbytný dohled s cílem předejít takovému jednání, a měly by pro tyto případy stanovit nezbytné prostředky k sankcionování věřitelů.*

[26] Soudní dvůr již v minulosti konstatoval, že směrnice CCD přiznává poskytovateli úvěru určitý prostor pro uvážení při určování, zda informace, jež má k dispozici, jsou v tomto ohledu dostatečné. Taxativní výčet takových informací směrnice neobsahuje. Poskytovatel musí v každém jednotlivém případě s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem zvážit, zda jsou tyto informace pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele dostatečné. Dostatečnost uvedených informací se může lišit podle okolností, za nichž dojde k uzavření úvěrové smlouvy, podle osobní situace spotřebitele nebo podle částky úvěru. Ničím nepodložená prohlášení spotřebitele, jež nejsou podepřena žádnými doklady, nemohou být sama o sobě kvalifikována jako dostatečná. Poskytovatel se může buď spokojit s informacemi, které mu poskytne spotřebitel, případně může přikročit k potvrzení těchto informací pomocí dalších údajů, aniž by měl však povinnost takovou kontrolu provádět systematicky (rozsudek Soudního dvora ve věci *CA Consumer Finance*, body 36 až 38).

[27] Poskytovatel úvěrů je nadto povinen prověřit schopnost spotřebitele splácet úvěr *s odbornou péčí*, jíž je třeba rozumět „úroveň zvláštních dovedností a péče, kterou lze od podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli rozumně očekávat a která odpovídá poctivým obchodním praktikám nebo obecným zásadám dobré víry v oblasti jeho činnosti“. Postup s odbornou péčí zahrnuje též povinnost věřitele ověřit podstatné informace poskytnuté spotřebitelem svědčící o jeho schopnosti splácet sjednaný úvěr (rozsudek NSS ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 30/2015-39, č. 3225/2015 Sb. NSS, bod 26, vztahující se k § 9 odst. 1 již neúčinného zákona č. 145/2010 Sb., jenž při posuzování úvěruschopnosti výslovně přikazoval počínat si s odbornou péčí; ZSÚ ve svém § 75 zakotvil obecnou povinnost poskytovatele provozovat svou činnost s odbornou péčí).

[28] Věřitel by měl úvěruschopnost dlužníka aktivně zjišťovat a prověřovat, nikoliv se spokojit pouze s jeho ničím nedoloženými prohlášeními. Informaci o výši příjmu spotřebitele může věřitel ověřit zejména doklady vydanými spotřebiteli třetí stranou, které

pokračování

budou objektivně a věrohodně vypovídat o spotřebitelově schopnosti dostát svým závazkům ze smlouvy o úvěru. Pokud by i v případě doložení těchto dokladů přetrvávaly pochybnosti o bonitě dlužníka, bylo by možné jeho situaci ověřit nahlédnutím do databází umožňujících posouzení úvěruschopnosti spotřebitele (rozsudek NSS č. j. 1 As 30/2015-39, body 27 a 29).

[29] Podstatou prvního okruhu stěžovatelčiných námitek je polemika se závěry městského soudu ohledně rozsahu povinnosti posoudit úvěruschopnost spotřebitelů před uzavřením smlouvy o spotřebitelském úvěru.

[30] Nejvyšší správní soud předně souhlasí se stěžovatelkou, že tento rozsah se liší v návaznosti na konkrétní okolnosti případu. Nelze jej proto apriorně stanovit například pomocí taxativního výčtu podkladů, které by si poskytovatel měl v tomto ohledu vždy vyžádat. Poskytovatel má, jak ostatně upozorňuje i sama stěžovatelka, prostor pro samostatnou úvahu ohledně toho, jaké informace jsou dostačující. Tato úvaha je ovšem omezena jednak požadovanou kvalitou informací, jednak požadavkem odborné péče poskytovatele; informace o příjmech a výdajích spotřebitele, které nejsou doloženy, mohou jen stěží být spolehlivé (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2024, č. j. 6 As 8/2023-57, bod 48).

[31] S požadavkem odborné péče souvisí i povinnost uchovávat tyto dokumenty (§ 78 odst. 1 ZSÚ), nadto výslovně konkretizovaná ve vztahu k dokumentům nebo záznamům týkajícím se posuzování úvěruschopnosti spotřebitele [§ 78 odst. 2 písm. b) ZSÚ]. Argumentace stěžovatelky, že neměla povinnost pořizovat si kopie dokumentů předložených spotřebiteli, do kterých údajně při posuzování úvěruschopnosti nahlížela, je proto lichá. Jak správně uvedl městský soud v bodě 36 napadeného rozsudku, plní-li stěžovatelka zákonem uloženou povinnost, musí být vůči dohledovému orgánu schopna její plnění náležitě prokázat. I dle judikatury Soudního dvora vnitrostátní pravidlo, dle kterého je poskytovatel úvěru v zásadě povinen doložit před soudem řádné splnění svých předmluvních povinností, zajišťuje účinný výkon práv přiznaných směrnicí CCD (rozsudek ve věci *CA Consumer Finance*, bod 28). Nadto je třeba dodat, že povinnost uchovávat dokumentaci týkající se posouzení úvěruschopnosti spotřebitelů plyne kromě zákona i z relevantního *soft law*, na něž stěžovatelka ve své argumentaci často odkazuje (viz bod 94 pokynů EBA a bod 2(f) dohledového benchmarku č. 1/2014).

[32] Nejvyšší správní soud dále se stěžovatelkou souhlasí, že čl. 8 směrnice CCD představuje úplnou harmonizaci, a členské státy nesmí zavádět vnitrostátní pravidla, která se od pravidel obsažených ve směrnici odchyľují, a to ani ve prospěch spotřebitele. Stejně tak není sporu o tom, že orgány veřejné moci jsou povinny vykládat § 86 ZSÚ v souladu se zněním a účelem směrnice CCD. Stěžovatelka ve své kasační stížnosti nicméně neuvedla, v čem by se měla česká právní úprava od směrnice odchyľovat, ani v čem shledává interpretaci dotčených zákonných ustanovení městským soudem (či předtím správními orgány) v rozporu se zněním či účelem transponované směrnice. Její námitky týkající se rozporu s unijním právem tak nemohou být důvodné.

[33] Stěžovatelka dále tvrdí, že byla v dobré víře, neboť její vnitřní předpisy týkající se posuzování úvěruschopnosti byly v rámci licenčního řízení žalovanou schváleny. Kasační soud se s touto námitkou neztotožňuje. Jak správně uvedl městský soud v bodě 42 napadeného rozsudku, naplnění skutkové podstaty projednávaného přestupku spočívalo

v tom, jak stěžovatelka *reálně* úvěruschopnost klientů v konkrétních případech posuzovala, nikoliv v tom, zda postupovala v souladu se svými vnitřními postupy či nikoliv. Jinými slovy, pouhá existence formalizovaného postupu, jenž byl předtím schválen žalovanou v řízení o povolení k činnosti, nezabývá stěžovatelku povinností postupovat v souladu se zákonem v každém individuálním případě.

[34] Pokud jde o námitku, že městský soud bez adekvátního odůvodnění odmítl použití částky životního minima jakožto referenční hodnoty výdajů vynaložených spotřebiteli, tak stěžovatelka argumentaci městského soudu zkresluje. Městský soud v bodě 39 napadeného rozsudku upřesnil, že správní orgány stěžovatelce vytýkaly skutečnost, že z částky životního minima vycházela *paušálně*. Tuto částku je dle nich třeba považovat za výchozí bod minimálních nákladů, ke kterému je zásadně nutné přičíst náklady další. Správní orgány tak učinily mimo jiné s odkazem na komentářovou literaturu, dle níž je třeba zohlednit i ostatní očekávatelné výdaje (bod 123 prvostupňového rozhodnutí). Následně městský soud konstatoval, že proti těmto závěrům a jejich aplikaci stěžovatelka žádné konkrétní námitky nevznesla. Konečně pak připomněl, že správní orgány nezpochybnilly, že by životní minimum nemohlo být nikdy považováno za relevantní ukazatel.

[35] Nejvyšší správní soud se s argumentací správních orgánů ztotožňuje. Částka životního minima, jež představuje státem uznanou minimální hranici peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, nutně nereflektuje konkrétní částku, kterou k zajištění svých individuálních základních životních potřeb musí vynaložit potenciální žadatel o úvěr. Nepokrývá zejména výdaje na bydlení, které ji mnohdy několikanásobně převyšují. Rovněž nereflektuje další nutné výdaje, jako například srážky ze mzdy, náklady vyvolané zdravotním stavem, či výživné. Z tohoto důvodu je třeba bezvýhradně trvat na požadavku individualizovaného posuzování úvěruschopnosti, při kterém poskytovatel musí brát zřetel na konkrétní situaci konkrétního spotřebitele. V tomto ohledu kasační soud nerozumí tvrzení stěžovatelky, že toliko z částky životního minima lze vycházet v případech, kdy neexistují důvodné pochybnosti o schopnosti klienta splácet poskytnuté úvěry. Na jednu stranu ona „neexistence důvodných pochybností“ jednak musí vycházet již z určité formy posouzení úvěruschopnosti. Na straně druhé je jen stěží představitelné, že by spotřebitelé, kteří jsou schopni své úvěry splácet, byli právě těmi, jejichž výdaje se rovnají částce životního minima.

[36] Kasační soud nepřítakal ani námitce stěžovatelky, že dle judikatury Nejvyššího soudu je nutné zkoumat, zda spotřebitel skutečně nebyl schopen úvěr splácet. Tento závěr totiž Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 33 Cdo 1819/2023 dovodil ve vztahu k posuzování neplatnosti úvěrové smlouvy. V případě projednávaného přestupku tento závěr nemá místo. Tento přestupek, spočívající v porušení povinnosti poskytovatele úvěru zkoumat před uzavřením úvěrové smlouvy úvěruschopnost spotřebitele, je totiž ze své podstaty koncipován jako přestupek *ohrožovací*; nastoupení *poruchového* následku (ve formě faktické platební neschopnosti spotřebitele v důsledku uzavření smlouvy o úvěru) proto není pro odpovědnost za něj vyžadováno.

[37] K tomu je třeba dodat, že i dle judikatury Soudního dvora splnění úvěrové smlouvy uzavřené spotřebitelem nemůže porušení povinnosti věřitele spočívající v ověření úvěruschopnosti spotřebitele zhojit. Je tomu tak proto, že negativní důsledky uzavření této smlouvy (jako například nadměrné zadlužení či platební neschopnost) mohou nastat i po

pokračování

případném splacení úvěru. Zajišťování odpovědného jednání věřitelů a předcházení nezodpovědným praktikám při poskytování úvěrů spotřebitelům nadto zásadním způsobem přispívá k řádnému fungování trhu spotřebitelských úvěrů. Opačný výklad by mohl věřitele motivovat k neplnění jejich povinnosti vyplývající z čl. 8 směrnice CCD, a mohl by tak zbavit toto ustanovení užitečného účinku (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 1. 2024 ve věci C-755/22, *Nárokuj*, body 34 až 37).

[38] Z těchto důvodů NSS uzavírá, že námitky stěžovatelky směřující vůči rozsahu povinnosti poskytovatele zkoumat úvěruschopnost spotřebitelů dle § 86 ZSÚ nejsou důvodné.

[39] Předmětem druhého okruhu stěžovatelčiných námitek je neexistence metodiky žalované (resp. podzákoného předpisu Ministerstva financí), která by konkretizovala okruh podkladů, které si poskytovatelé úvěrů musí v souladu s § 86 ZSÚ od spotřebitelů vyžádat. Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti jeho odůvodnění, jež dle názoru stěžovatelky dostatečně nerozvádí důvody této neexistence.

[40] Městský soud se problematikou obecnosti relevantní právní úpravy zabýval v bodě 44 napadeného rozsudku. Uvedl, že absence specifitější metodiky nezbavuje regulované subjekty povinnosti postupovat podle zákona. Dále konstatoval, že si stěžovatelka ve své argumentaci protiřečí: napadá-li aplikaci dohledových benchmarků žalované, určitá metodická pomůcka jí je známa.

[41] Nejvyšší správní soud toto odůvodnění shledává přezkoumatelným. Ze zvukového záznamu z ústního jednání konaného dne 8. 4. 2024 kasační soud zjistil, že stěžovatelka v jeho průběhu žalované jen v obecné rovině vytkla, že „nepřipravila žádnou metodiku pro poskytovatele úvěrů, jak posuzovat úvěruschopnost“. V konkrétní rovině poté dodala, že není jasné, za jaké období je nutné si podklady pro posouzení úvěruschopnosti obstarat. Za těchto okolností nelze městskému soudu vytýkat, že se s námitkou vypořádal stručným odkazem na zákonnou úpravu a žalovanou zpracované dohledové benchmarky. Jak již bylo uvedeno zejména v bodě [30] výše, rozsah povinnosti zkoumat úvěruschopnost spotřebitele ve smyslu § 86 ZSÚ nelze apriorně stanovit pomocí taxativního výčtu podkladů, které by si poskytovatel měl vždy vyžádat. Požadavek stěžovatelky na vydání metodiky (resp. podzákoného právního předpisu), jež by takovou úpravu obsahoval, je proto nedůvodný.

[42] Nadto je třeba doplnit, že dohledové benchmarky č. 1/2014 a č. 3/2016 zpracované žalovanou představují v kombinaci s pokyny EBA dostatečně specifické vodítko pro poskytovatele úvěrů ohledně zásad a principů, které je třeba při posuzování úvěruschopnosti dodržet. Jak správně uvedl městský soud v bodě 44 napadeného rozsudku, poskytovatelé spotřebitelských úvěrů jsou v postavení profesionálů a při jednání se spotřebiteli je na ně třeba hledět jako na silnější stranu. Je proto zcela legitimní, že na ně zákon v zájmu ochrany spotřebitele klade zvýšené nároky ve formě specifických povinností (doprovázených obecnou povinností jednat s odbornou péčí), aniž by bylo nutné takové povinnosti vyčerpávajícím způsobem konkretizovat. V opačném případě by navíc nedošlo k naplnění požadavku (plynoucího z judikatury Soudního dvora citované v bodě [12] výše) poskytnout poskytovateli úvěrů prostor pro uvážení při posuzování dostatečnosti jednotlivých informací dokládajících úvěruschopnost spotřebitele.

[43] Stěžovatelka navrhla Nejvyššímu správnímu soudu obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, zda neexistence metodiky žalované, jež by povinnost posoudit úvěruschopnost blíže konkretizovala skrze taxativní výčet dokumentů nutných k vyžádání, není překážkou pro podnikání na trhu.

[44] NSS je z pohledu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie v pozici vnitrostátního soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Musí proto splnit svou povinnost obrátit se na Soudní dvůr s otázkou týkající se výkladu unijního práva, která před ním vyvstala, ledaže by konstatoval, že tato otázka není relevantní, že předmětné ustanovení unijního práva již bylo předmětem výkladu podaného Soudním dvorem nebo že správný výklad unijního práva je natolik zřejmý, že není ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost (rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, *Cilfit a další*, bod 21, či ze dne 6. 10. 2021 ve věci C-561/19, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi*, bod 66).

[45] Kasačnímu soudu předně neuniklo, že stěžovatelka opírá nutnost vypracovat metodiku konkretizující obsah povinnosti posoudit úvěruschopnost o čl. 26 směrnice CCD. Odkaz na toto ustanovení je zcela nepřipadný. Článek 26 směrnice CCD se týká „dobrovolných“ možností regulace, které směrnice členským státům umožňuje na některých místech nad rámec „povinných“ harmonizačních pravidel přijmout, a stanoví povinnost členských států rozšířit informaci o tom, že tyto „dobrovolné“ možnosti regulace využily. Povinnost ověření úvěruschopnosti mezi tyto „dobrovolné“ možnosti regulace nepatří. Z pohledu Nejvyššího správního soudu stěžovatelka patrně chtěla opřít tuto povinnost o bod 26 odůvodnění (a tedy nikoliv o článek 26) směrnice CCD, dle kterého mimo jiné platí, že *orgány členských států by mohly rovněž vydávat vhodné pokyny a obecné směry pro věřitele*. Ani v tomto případě nejde o konstrukci důvodnou, neboť citovaný bod odůvodnění hovoří toliko o *možnosti* (nikoliv o *povinnosti*) takové „vhodné pokyny“ či „obecné směry“ vydat. Jen pro úplnost je třeba dodat, že žalovaná vydáním dohledových benchmarků č. 1/2014 a č. 3/2016 této možnosti fakticky využila.

[46] Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožňuje s argumentací stěžovatelky ohledně údajného posunu názorů na posuzování úvěruschopnosti a neaktuálnosti judikatury, na niž městský soud odkazuje. Dle názoru kasačního soudu neexistuje žádná pochybnost o tom, že přílehlavou judikaturu Soudního dvora – zejména rozsudek ve věci *CA Consumer Finance* – je stále třeba považovat za aktuální a nepřekonanou. To ostatně potvrzuje i nedávný (a výše rovněž citovaný) rozsudek ve věci *Nárokuj*, který klíčové závěry rozsudku ve věci *CA Consumer Finance* vztahující se k výkladu čl. 8 směrnice CCD přebírá (viz zejména jeho body 21 a 31, 32 a 34). Skutečnost, že v mezidobí došlo k přijetí směrnice 2023/2225 ze dne 18. října 2023 o smlouvách o spotřebitelském úvěru („směrnice CCD2“), která s účinkem od 20. 11. 2026 směrnicí CCD nahradí, na tento závěr nemá sebemenší vliv. Ani směrnice CCD2 nadto neobsahuje stěžovatelkou požadovaný taxativní výčet podkladů, které by si poskytovatelé úvěrů měli od spotřebitelů vždy vyžádat (viz zejména čl. 18 této směrnice); rovněž nezakotvuje povinnost orgánů členských států konkretizovat její obsah prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů či metodik. Konečně je pak za nepřiléhavý třeba považovat i stěžovatelčin odkaz na rozsudek Soudního dvora ve věci *Fondee*. Ten se týkal výkladu směrnice 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů, a je tudíž pro projednávanou věc zcela bez významu. Skutečnost, že přístup zákonodárce a žalované ve věci regulace finančního trhu „nebyl vždy správný a v daném případě dokonce

pokračování

v rozporu s právem Evropské unie“, nemůže vést k automatické presumpci rozporu českého vnitrostátního práva s unijním právem v ostatních harmonizovaných oblastech.

[47] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelkou přdestřená otázka se dotýká ustanovení unijního práva, které již bylo předmětem výkladu podaného Soudním dvorem (*acte éclairé*). K výkladu čl. 8 směrnice CCD existuje konstantní judikatura Soudního dvora. Dle této judikatury rozsah povinnosti zkoumat úvěruschopnost spotřebitele nelze apriorně stanovit pomocí taxativního výčtu podkladů, které by si poskytovatel měl v tomto ohledu vždy vyžádat. Z čl. 8 směrnice CCD proto neplyne povinnost žalované vydat metodiku, která by okruh těchto podkladů stanovila taxativní formou. Tuto povinnost nelze dovozovat ani ze znění bodu 26 odůvodnění směrnice, který toliko v obecné rovině umožňuje (a tedy nepřikazuje) orgánům členských států pokyny pro věřitele vydávat.

[48] Kasační soud návrhu stěžovatelky obrátit se na Soudní dvůr s žádostí o předběžnou otázku nevyhověl.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti přesahující běžný rámec úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. srpna 2024

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu