



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Chytrý nájem s. r. o.**, se sídlem Chotíkov 479, zast. JUDr. Hanou Kapitánovou, advokátkou se sídlem sady 5. května 296/36, Plzeň, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, proti rozhodnutí bankovní rady žalované ze dne 9. 9. 2021, č. j. 2021/092439/CNB/110, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2023, č. j. 5 A 114/2021-58,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2023, č. j. 5 A 114/2021-58, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná (dále též jako „prvostupňový správní orgán“) rozhodnutím ze dne 2. 2. 2021 uznala žalobkyni vinnou z přestupku podle § 157 odst. 1 písm. f) zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, spočívajícího zjednodušeně řečeno v tom, že žalobkyně neposkytla žalované součinnost v souladu s § 135 odst. 2 téhož zákona. V reakci na výzvy ze dne 13. 7. 2020 a 6. 8. 2020 totiž žalované nepředložila smluvní dokumentaci a vzájemnou komunikaci s vyjmenovanými spotřebiteli. Za to žalovaná žalobkyni uložila pokutu ve výši 50 000 Kč.

[2] Bankovní rada žalované k rozkladu žalobkyně dne 18. 3. 2021 rozhodnutí žalované zrušila, neboť dospěla k závěru, že správní spis neobsahuje podklady umožňující postavit najisto, zda byly naplněny podmínky stanovené ve výzvách. Žalovaná následně doplnila správní spis o výpisy z účtu žalobkyně. Rozhodnutím ze dne 28. 6. 2021 (dále jako „prvostupňové rozhodnutí“) opětovně uznala žalobkyni vinnou a uložila jí pokutu v totožné

výši. Bankovní rada poté rozhodnutím označeným v záhlaví zamítla rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí.

[3] Proti rozhodnutí bankovní rady se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. Napadené rozhodnutí neshledal nicotným, nezákonným ani nepřezkoumatelným. Žalovaná při vyžádání součinnosti nepřekročila svou pravomoc. Podmínky výzev byly naplněny a žalobkyně je neuposlechla. Nebyla porušena zásada dvojinstančnosti řízení a žalobkyni byl poskytnut úplný správní spis k vyjádření. Postup žalované vůči žalobkyni nevykazoval ani znaky šikany.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalované a další podání

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti zdůraznila, že výzvy žalované byly formulovány podmíněně, tedy že smluvní dokumentace měla být poskytnuta tehdy, byla-li vůči jednotlivým spotřebitelům uplatněna smluvní pokuta. Protože stěžovatelka smluvní pokuty neuplatňovala, neposkytla v souladu s výzvou ani smluvní dokumentaci. Výzvy tak uposlechla řádně a včas a v řízení nebyl prokázán opak. Sporné podklady doložila až 20. 4. 2021 dobrovolně a nad rámec výzev. Úvahy, že je obtížně představitelné, že spotřebitelé by bez vyzvání platili smluvní pokuty, považuje stěžovatelka za spekulativní. Má naopak za to, že prokázala, že dané platby zúčtovala na jistiny půjček. Žalovaná stěžovatelku nevyrozuměla, že podklady požaduje předložit bez ohledu na uplatnění smluvních pokut.

[5] Podle stěžovatelky jí městský soud nedůvodně klade k tíži, že neuplatnění nároků ze smluvní pokuty žalované nesdělila. Z podání stěžovatelky je patrné, že výzvě vyhovuje v rozsahu, v jakém předložila přílohy. Poskytnutí pouze některých požadovaných dokumentů odpovídá podmíněnému charakteru výzvy. Stěžovatelka dále namítá, že s ohledem na odpovědi na dřívější výzvy v roce 2019 již žalovaná nemohla mít důvodné podezření ve smyslu § 135 odst. 2 zákona o spotřebitelském úvěru. Stěžovatelka se spotřebiteli neuzavírá typově žádné jiné bezúročné smlouvy o půjčce než ty, které předložila již v roce 2019. Žalovaná proto nebyla oprávněna pokračovat v dohledu. Důvodnost podezření městský soud dovozuje z podnětů, které však byly vyloučeny z nahlížení do spisu a nebyly předmětem dokazování. Stěžovatelka se tak k nim nemohla vyjádřit, v čemž spatřuje vadu řízení.

[6] Stěžovatelka také namítá porušení zásady dvojinstančnosti v souvislosti se závěrem bankovní rady, že M. K. v letech 2018 až 2020 platil stěžovatelce měsíčně částku 2 550 Kč se zprávou pro příjemce „úhrada smluvní pokuty M. K.“. Na tuto úvahu nebylo ani náznakem před rozhodnutím o rozkladu poukázáno, a stěžovatelka se tak proti ní nemohla bránit ve správním řízení. Tento závěr navíc neodpovídá skutečnosti, neboť platby tohoto spotřebitele byly využity na umořování jistiny půjčky a smluvní pokuta vůči němu nebyla uplatněna. Ze zprávy pro příjemce nelze činit závěry ohledně skutečného právního důvodu plnění. Pokud odesílatel uvede do zprávy pro příjemce např. „výpalné“, taková zpráva nečiní z druhé strany příjemce výpalného. Neuplatnění smluvní pokuty jako negativní skutečnost nelze dokazovat. Městský soud se nesprávně vypořádal s námitkami týkajícími se pana K.

pokračování

[7] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu a odkázala na svá rozhodnutí. Zdůraznila, že předmětem řízení nebylo to, zda činnost stěžovatelky byla v souladu se zákonem o spotřebitelském úvěru, ale zda poskytla žalované součinnost. Důvodné podezření, které odůvodňovalo výzvy žalované, vyplývalo ze znění smluv o půjčce a podnětů od spotřebitelů a České obchodní inspekce. Podněty byly vyloučeny z nahlížení v souladu s § 45 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a § 45 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Podle judikatury má žalovaná v rámci dohledu široké pravomoci nejen ve vztahu k subjektům, které disponují oprávněním provozovat určitou činnost, ale i ve vztahu k třetím osobám, a to za účelem posouzení, zda tyto subjekty postupují v souladu se zákonem, resp. zda nejsou povinny disponovat příslušným oprávněním.

[8] V replice stěžovatelka zopakovala své přesvědčení, že výzvám žalované vyhověla. To, že bankovní rada v prvním rozhodnutí o rozkladu zhodnotila podklady rozhodnutí jako nedostatečné, svědčí ve prospěch stěžovatelky. Tato skutečnost se totiž ani v dalším průběhu řízení nezměnila. Poté, co stěžovatelka dodatečně dobrovolně poskytla žalované všechny smluvní dokumenty, odpadl důvod pro její správní trestání. Bezodkladnost není znakem skutkové podstaty přestupku, který je stěžovatelce kladen za vinu. Judikaturu, kterou citovala žalovaná, nepovažuje stěžovatelka za přílehu. Za klíčové považuje nadále podmíněnost výzev žalované. V doplňujícím vyjádření stěžovatelka poukázala k otázce dokazování na rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 30. 1. 2008, č. j. 2 Afs 24/2007-135, č. 1572/2008 Sb. NSS, a zopakovala, že dokazování ve správním řízení podle ní neodpovídalo požadavkům judikatury.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a zčásti důvodná.

[10] Podle § 157 odst. 1 písm. f) zákona o spotřebitelském úvěru *právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že neposkytne České národní bance při výkonu dohledu potřebnou součinnost podle § 135 odst. 2.*

[11] Podle § 135 odst. 2 zákona o spotřebitelském úvěru *osoby podléhající dohledu jsou povinny poskytnout České národní bance při výkonu dohledu potřebnou součinnost, zejména jsou povinny jí na vyžádání předložit informace, podklady, objasnění skutečností, záznamy, zprávy nebo s nimi spojené údaje, a to bez zbytečného odkladu nebo ve lhůtě stanovené Českou národní bankou. To platí obdobně pro toho, kdo je důvodně podezřelý, že neoprávněně provozuje činnost podle tohoto zákona.*

[12] Kasační soud úvodem předesílá, že stěžovatelka nedisponuje oprávněním k činnosti samostatného zprostředkovatele spotřebitelského úvěru ani nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru (srov. bod 1 rozhodnutí žalované). V nynější věci proto připadá z povahy věci v úvahu toliko povinnost součinnosti podle § 135 odst. 2 věty druhé zákona o spotřebitelském úvěru, tedy jako osoby důvodně podezřelé, že neoprávněně provozuje činnost podle zákona o spotřebitelském úvěru.

[13] NSS nejprve posoudil, zda městský soud řádně vypořádal všechny žalobní námitky a důkazní návrhy. Dospěl k závěru, že tomu tak není.

[14] Stěžejní otázkou, která je již počínaje správním řízením předmětem sporu mezi stěžovatelkou a žalovanou, je to, zda byly naplněny podmínky stanovené ve výzvách žalované, tedy zda stěžovatelka uplatňovala vůči spotřebitelům vyjmenovaným v těchto výzvách smluvní pokutu. Od odpovědi na tuto otázku se odvíjí závěr o tom, zda stěžovatelka výzvám žalované vyhověla, či nikoli, a tedy zda se dopustila přestupku kladeného jí za vinu.

[15] Stěžovatelka v žalobě oponovala závěrům správních orgánů, které z poznámek pro příjemce obsažených ve výpisech z jejího účtu dovozují, že smluvní pokuty vůči spotřebitelům uplatňovány byly. Stěžovatelka k tomu mimo jiné namítala, že ve skutečnosti nešlo o platby smluvních pokut a že tyto platby byly započteny na úhradu jistiny půjčky. K tomu odkázala na přehled plateb na půjčku M. K. č. X, který navrhla k důkazu (s. 4 a 5 žaloby). Přehled plateb byl také připojen k žalobě, jak vyplývá ze spisu městského soudu (č. l. 23). V kasační stížnosti stěžovatelka na této argumentační linii setrvala a tvrdila, že se s ní městský soud nesprávně vypořádal.

[16] Městský soud v narativní části svého rozsudku tuto argumentaci včetně odkazu na přehled plateb zmiňuje (bod 13), avšak v rámci vlastního posouzení věci ji v zásadě pomíjí a nijak se nevypořádává ani s důkazním návrhem stěžovatelky (na rozdíl od jejích jiných důkazních návrhů, srov. body 30, 31 a 54). V argumentační části pak městský soud k otázce uplatňování smluvních pokut pouze odkázal na skutečnost, že smlouvy se spotřebiteli obsahovaly ustanovení o smluvní pokutě a na argumentaci správních orgánů o poznámkách pro příjemce plateb (body 46 a 50). Nevysvětlil však, proč považuje argumentaci o započtení plateb na jistinu půjčky za nedůvodnou a z jakého důvodu neprovedl důkaz přehledem plateb předloženým stěžovatelkou.

[17] Jak NSS v minulosti konstatoval, není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského (městského) soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). V nynějším případě jde přitom o jeden ze stěžejních argumentů, z nichž stěžovatelka dovozuje, že se vytýkaného přestupku nedopustila, a věnovala mu podstatnou část své žalobní argumentace. Podle NSS tedy nejde o situaci, kdy by bylo možné akceptovat pouze implicitní odpověď na tento argument (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1891/13, bod 24).

[18] Judikatura dále ustáleně uvádí, že pokud soud důkazním návrhům nevyhoví, je ve svém rozhodnutí povinen vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. je nepřevzal pro základ svých skutkových zjištění. Jestliže tak soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“; k tomu srov. náleze Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS

pokračování

61/94, obdobně např. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS).

[19] Jelikož městský soud dostatečně nevypořádal jednu z žalobních námitek podstatných pro věc a neodůvodnil zamítnutí stěžovatelčina důkazního návrhu, je naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 7 Afs 100/2006-103), k čemuž NSS přihlédl z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka totiž ve vztahu k této otázce namítala pouze její nesprávné posouzení (srov. bod [6] výše); jak však NSS zjistil, městský soud se s touto námitkou nevypořádal, a proto nebylo možné přezkoumat věcnou správnost jeho posouzení. V dalším řízení městský soud posoudí námitku týkající se tvrzeného zaúčtování plateb spotřebitelů na jistinu půjčky, zváží provedení stěžovatelkou navrhovaného důkazu a přezkoumá, zda lze závěr, že stěžovatelka vůči spotřebitelům vyjmenovaným ve výzvách žalované uplatňovala smluvní pokutu, považovat za zjištěný bez důvodných pochybností (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Odpovědi na tyto otázky však NSS nyní nepředjímá.

[20] Jak v minulosti konstatoval rozšířený senát, důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. může být dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Tento závěr lze obdobně vztáhnout i na postup NSS v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu. Kasační soud se proto zabýval i zbylými kasačními námitkami.

[21] S výše zmiňovanou problematikou naplnění podmínek stanovených ve výzvách žalované (uplatňováním smluvních pokut) úzce souvisí i další z kasačních námitek. Stěžovatelka v ní nesouhlasí s tím, že jí městský soud kladl za vinu, že v reakci na výzvy žalované nesdělila, že vůči vyjmenovaným spotřebitelům smluvní pokuty neuplatňovala, ale namísto toho argumentovala pouze tím, že žalovaná není vůbec oprávněna dokumenty požadovat. Městský soud uvedl, že jelikož stěžovatelka své tvrzení ohledně neuplatňování smluvních pokut nesdělila bezprostředně v reakci na výzvy, prvostupňový správní orgán po právu nabytí přesvědčení, že stěžovatelka nemá v úmyslu součinnost poskytnout (bod 45 rozsudku městského soudu). Stěžovatelka má naopak za to, že tím, že předložila pouze část požadovaných podkladů, dala najevo, v jakém rozsahu považuje podmínky výzvy za splněné.

[22] NSS se ztotožnil se stěžovatelkou, že tato část argumentace městského soudu neobstojí. Jakkoli z § 135 odst. 2 zákona o spotřebitelském úvěru vyplývá povinnost poskytovat žalované potřebnou součinnost, zejména vyhovět jejím výzvám, nelze přijmout takový výklad, který by z tohoto ustanovení nad rámec jeho textu dovozoval i povinnost dotazovaného subjektu bez dalšího (např. bez další výzvy směřující k bližšímu vysvětlení tohoto postupu) žalovanou informovat o tom, že podmínky jemu adresované výzvy nebyly podle jeho mínění splněny, popřípadě z jakého důvodu. Byť je v rámci dohledových a kontrolních procesů vzájemný dialog a součinnost jistě žádoucí (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 102/2019-31, č. 4181/2021 Sb. NSS, bod 33), tento ideál nemůže

opodstatňovat dovozování povinností, které zákon neukládá, v rozporu s čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny (nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 672/03).

[23] Tuto dílčí kasační námitku tedy NSS shledal důvodnou. Jelikož je však část argumentace městského soudu k otázce naplnění podmínek výzev žalované zatížena nepřezkoumatelností, resp. vadou řízení spočívající v pominutí stěžovatelčina důkazního návrhu, opakuje NSS, že v současné fázi řízení nemůže učinit celkový závěr ohledně toho, zda podmínky výzev byly naplněny, či nikoli, neboť tento závěr přezkoumatelným způsobem dosud neučinil ani městský soud. Kasačnímu soudu nepřísluší, aby se k této otázce vyjadřoval jako první (např. rozsudky NSS ze dne 30. 8. 2022, č. j. 8 As 246/2020-37, bod 14, nebo ze dne 24. 4. 2024, č. j. 7 As 307/2022-68, bod 43).

[24] Stěžovatelka dále namítá, že podněty, které žalovanou vedly k učinění výzev podle § 135 odst. 2 zákona o spotřebitelském úvěru, nebyly provedeny k důkazu, ačkoli z nich městský soud činil závěry o důvodnosti podezření žalované. Tím byla stěžovatelka zbavena možnosti se k nim vyjádřit, v čemž spatřuje vadu řízení, která činí napadené rozhodnutí městského soudu nezákonným.

[25] Podněty zmiňované stěžovatelkou jsou součástí dohledového spisu v nynější věci, který je ve smyslu § 45 odst. 1 věty druhé zákona o České národní bance vyloučen z nahlížení. V řízení před městským soudem tuto část správního spisu (dohledový spis obsahující obdržené podněty, který je veden odděleně od vlastního spisu ve věci řízení o přestupku) předsedkyně senátu vyloučila z nahlížení podle § 45 odst. 3 věty druhé s. ř. s. (č. l. 55 spisu městského soudu).

[26] K této námitce NSS předně připomíná základní zásadu, že vycházení z údajů ve správním spisu za účelem ověření skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, nelze označit za dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Tento závěr nicméně, jak je v uvedeném rozsudku vyjádřeno, stojí primárně na předpokladu, že s obsahem správního spisu měli účastníci možnost se seznámit ve správním řízení.

[27] O takovou situaci ale v nynější věci nejde. Komentářová literatura k § 45 s. ř. s. uvádí: „Pokud nicméně neměl účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení možnost se s některými částmi spisu seznámit z důvodu výluky nahlížení do spisu a soud musí při rozhodování věci z uvedených částí spisu vycházet, je třeba pro účely tohoto ustanovení považovat tuto část spisu za důkaz. Při opačném přístupu by bylo účastníkovi nebo osobě zúčastněné na řízení fakticky zcela znemožněno se ke skutečnosti podstatné pro rozhodnutí vyjádřit.“ (Mikeš, P. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 354).

[28] Městský soud z obsahu dohledového spisu zjevně vycházel při posouzení námitek stěžovatelky týkajících se existence důvodného podezření ve smyslu § 135 odst. 2 zákona o spotřebitelském úvěru (bod 47 napadeného rozsudku), aniž by touto částí spisu provedl dokazování při jednání. Tím stěžovatelce v rozporu s § 45 odst. 4 větou první s. ř. s. nepřípustně upřel její ústavně zaručené právo vyjádřit se k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny).

pokračování

[29] Jak již ostatně NSS v minulosti uvedl, v soudním řízení zásadně lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností. Neplatí to jen výjimečně, a sice pokud by seznámení se účastníků řízení s nimi vedlo k výraznému ohrožení obrany nebo bezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů (rozsudky NSS ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 31/2007-107, č. 1885/2009 Sb. NSS, a ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS). O takovou výjimku (srov. i znění § 45 odst. 4 věty třetí s. ř. s.) však v nynější věci zjevně nejde, neboť dohledový spis obsahuje pouze podněty jednotlivých spotřebitelů a České obchodní inspekce.

[30] NSS tedy uzavírá, že městský soud ve vztahu k informacím, které čerpal z neveřejné části spisu, nedostál své povinnosti nezasahovat do stěžovatelčích procesních práv více, než bylo nezbytně nutné (rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3 As 63/2012-25). Pokud z listin obsažených v dohledovém spise vycházel, aniž je provedl k důkazu, jde o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. I z tohoto důvodu je tedy nezbytné rozsudek městského soudu zrušit. Pokud bude městský soud v dalším řízení při posouzení námitek stěžovatelky týkajících se důvodného podezření ve smyslu § 135 odst. 2 zákona o spotřebitelském úvěru vycházet z obsahu dohledového spisu, provede příslušné listiny v něm obsažené k důkazu a umožní stěžovateli se k takto provedeným důkazům vyjádřit.

[31] V návaznosti na výše uvedený závěr týkající se pochybení při dokazování považuje kasační soud za předčasné se nyní vyjadřovat k samotné otázce toho, zda žalovaná mohla stěžovatelku na základě obsahu dohledového spisu považovat za důvodně podezřelou, že provozuje činnost podle zákona o spotřebitelském úvěru (§ 135 odst. 2 *in fine* zákona o spotřebitelském úvěru). Toto posouzení totiž vyžaduje zejména zohlednění obsahu dohledového spisu v podobě dokazování, k němuž je však primárně povolán městský soud.

[32] Stěžovatelka dále namítá, že rozhodnutí bankovní rady o rozkladu bylo překvapivé, neboť teprve v něm bylo předestřeno, jakým způsobem jsou hodnoceny podklady rozhodnutí o přestupku. S touto argumentací se kasační soud ve shodě s městským soudem a žalovanou neztotožnil.

[33] Podle NSS je nesporné, že rozhodnutím o rozkladu nedošlo ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí, ani nebyly v rámci řízení o rozkladu doplňovány nové podklady rozhodnutí, které by nebyly původně součástí spisu. Jak kasační soud v minulosti konstatoval, v rámci posouzení překvapivosti odvolacího rozhodnutí je třeba dbát také na to, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů ze strany správního orgánu prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů správního orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci (rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, bod 22, a tam citovaný nálezný Ústavního soudu ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98).

[34] Zároveň také platí, že překvapivost rozhodnutí je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné námitky

účastníků (rozsudek NSS č. j. 6 As 286/2018-34, bod 22, a tam citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03).

[35] V nynější věci byla procesní situace taková, že bankovní rada k prvnímu rozkladu stěžovatelky zrušila rozhodnutí žalované, a to výlučně z důvodu toho, aby byly do správního spisu doplněny podklady prokazující, že stěžovatelka vůči vyjmenovaným spotřebitelům uplatňovala smluvní pokuty (rozhodnutí bankovní rady ze dne 19. 3. 2021, na č. l. 153 správního spisu, zejm. body 11 a 29). To také žalovaná učinila, doplnila mezi podklady rozhodnutí výpisy z účtu stěžovatelky (č. l. 158), které si vyžádala, umožnila stěžovateli znovu se seznámit s podklady rozhodnutí (č. l. 159) a ve věci opětovně rozhodla.

[36] Na tomto místě NSS dodává, že námitka stěžovatelky obsažená v její replice, že od doby prvního, zrušujícího rozhodnutí o rozkladu se ohledně podkladů rozhodnutí nic nezměnilo a spis potřebné podklady stále neobsahuje (s. 2 repliky), zjevně pomíjí skutečnost, že žalovaná po zrušení svého prvního prvostupňového rozhodnutí doplnila podklady právě o výpisy ze stěžovatelčina účtu. Tato námitka tedy není důvodná.

[37] NSS se ztotožnil s městským soudem (zejm. bod 51) v tom, že již z prvostupňového rozhodnutí je patrné, jakým způsobem žalovaná hodnotila podklady rozhodnutí (především výpisy z účtu). Žalovaná totiž v návaznosti na doplnění podkladů rozhodnutí o výpisy z účtu (bod 9 prvostupňového rozhodnutí) připomněla, že obsahem výzev bylo poskytnutí smluvní dokumentace ve vztahu k těm spotřebitelům, vůči nimž byla uplatněna smluvní pokuta (bod 16), a následně opakovaně konstatovala, že přestože podmínky výzvy byly naplněny, stěžovatelka požadované dokumenty neposkytla (zejm. body 18 a 29).

[38] Jak přiléhavě uvedl městský soud (bod 51), bankovní rada pouze na příkladu jednoho ze spotřebitelů (M. K.) konkretizovala úvahu prvostupňového správního orgánu. Poukázala na přesné částky, které tento spotřebitel stěžovatelce zasílal, a konkrétní znění zpráv pro příjemce v případě tohoto spotřebitele (bod 22 rozhodnutí bankovní rady). V rámci rozhodování o rozkladu však nedošlo v žádném směru k odlišnému skutkovému či právnímu posouzení věci. Lze si samozřejmě představit, že úvahy prvostupňového správního orgánu mohly být vyjádřeny obsáhleji a pregnantněji. K tomu však považuje NSS za vhodné poukázat i na dlouhodobou judikaturu, podle níž ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek. Odvolací či rozkladový orgán proto může nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškolbrtnutí“ podrízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25, bod 14).

[39] Kasační soud má ve shodě s městským soudem za to, že v nynějším případě jde o obdobnou situaci, k níž NSS v bodě 31 rozsudku ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, uvedl, že „nedostatky odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí mohly být odstraněny odvolacím správním orgánem, aniž by k tomu bylo třeba doplnit podklady pro rozhodnutí obsažené ve správním spise. Nejednalo se také o takové pochybení správního orgánu I. stupně, kdy by výrok či odůvodnění neměly oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve správním spise. Podle názoru Nejvyššího správního soudu ani nebyla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení, neboť nedostatky odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyly natolik rozsáhlé, že by odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit zákonnost

pokračování

jeho rozhodnutí nebo správnost rozhodnutí. Odvolací správní orgán tedy po zhodnocení rozhodnutí správního orgánu I. stupně skutečně pouze doplnil a zpřesnil úvahy správního orgánu I. stupně“. Veškeré podmínky zmiňované v citovaném rozsudku šestého senátu lze přitom považovat za splněné i v nynější věci. Bankovní rada nedoplňovala podklady pro rozhodnutí, výrok a odůvodnění prvostupňového rozhodnutí měly oporu ve skutkových zjištěních podle správního spisu a nelze ani tvrdit, že by prvostupňové rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné.

[40] NSS tedy ve shodě s městským soudem uzavírá, že žalobou napadené rozhodnutí bankovní rady o rozkladu nelze považovat za překvapivé. Správní orgány stěžovatelce dostatečně předestřely, jakým způsobem hodnotily podklady rozhodnutí. Tento postup není ani v rozporu s již citovaným rozsudkem NSS č. j. 2 Afs 24/2007-119, jehož se stěžovatelka v tomto kontextu dovolává. K tomu lze uvést, že závěry vyslovené ve vztahu k hodnocení podkladů rozhodnutí v rámci daňového řízení nelze bez dalšího přenášet do řízení vedených podle jiných procesních předpisů, zde do řízení přestupkového.

[41] Stěžovatelka se výslovně dovolává pasáže rozsudku č. j. 2 Afs 24/2007-199, podle níž správce daně musí daňový subjekt patřičně zpravit o tom, které rozhodné skutečnosti má za prokázané a které nikoli, na základě jakých důkazů tak usuzuje a jak provedené důkazy hodnotí. Jak však konstatoval Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 27. 9. 2007, č. j. 62 Ca 1/2007-157, č. 2077/2010 Sb. NSS, a to v kontextu přestupkového řízení, správní orgán nemá povinnost účastníka řízení seznamovat před skončením správního řízení se závěry, k nimž hodlá teprve ve svém rozhodnutí dospět. Ostatně na rozdíly mezi daňovým řízením a obecným správním řízením v této souvislosti již poukázal i rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 6. 2020, č. j. 1 Afs 438/2017-52, č. 4053/2020 Sb. NSS. Pokud se tedy stěžovatelka odkazem na rozsudek č. j. 2 Afs 24/2007-199 domáhá toho, že jí měly být v rámci seznámení s podklady rozhodnutí předestřeny i úvahy, které správní orgány hodlají učinit ve vztahu k jejich hodnocení ve svých rozhodnutích, NSS jí nepřisvědčil.

[42] Stěžovatelka dále namítá, že dodatečným poskytnutím požadovaných podkladů dne 20. 4. 2021 odpadl důvod k jejímu správnímu trestání. Tomu však kasační soud také nepřisvědčil.

[43] Jak NSS uvedl v rozsudku ze dne 28. 5. 2024, č. j. 2 As 256/2023-43, bodě 50, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, neobsahuje (s výjimkou případu pokusu přestupku podle § 6 odst. 4) na rozdíl od zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (§ 33) obecnou úpravu účinné lítosti, která by umožňovala, aby již vzniklá přestupková odpovědnost zanikla v důsledku odstranění škodlivého následku deliktu. Nicméně i pokud by tomu tak bylo, svědčí účinná lítost podle § 33 trestního zákoníku pouze pachateli, který škodlivý následek odstraní dobrovolně. Za dobrovolnost však podle trestněprávní doktríny a judikatury, která má ve vztahu k této právní otázce své opodstatnění i v přestupkových věcech (analogické užití institutu účinné lítosti by mohlo eventuelně vést ke zmírnění, a nikoli ke ztížení přestupkové represe), nelze považovat rozhodnutí pachatele při vědomí, že jeho trestný čin je již prozrazen, nebo jedná-li pachatel pod tlakem už bezprostředně hrozícího, či dokonce zahájeného trestního stíhání (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 5 Tdo 841/2013-26).

[44] Pokud tedy stěžovatelka tvrdí, že její přestupková odpovědnost měla zaniknout, neboť více než devět měsíců poté, co obdržela výzvy žalované, a v době, kdy již probíhalo přestupkové řízení, dodatečně poskytla výzvami požadované dokumenty, nelze s ní souhlasit. Dopadem této skutečnosti na výši sankce se přitom správní orgány také zabývaly (bod 49 prvostupňového rozhodnutí).

[45] Stěžovatelka konečně tvrdí, že bezodkladnost poskytnutí požadovaných podkladů, resp. dodržení lhůty stanovené žalovanou, není znakem skutkové podstaty přestupku podle § 157 odst. 1 písm. f) zákona o spotřebitelském úvěru. I zde se však stěžovatelka mylí; opak jejího tvrzení vyplývá již z pouhého jazykového výkladu sporných ustanovení.

[46] Je totiž zjevné, že jestliže je podle § 157 odst. 1 písm. f) zákona o spotřebitelském úvěru přestupkem neposkytnutí potřebné součinnosti podle § 135 odst. 2 téhož zákona, je součástí dispozice této odkazovací normy (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2020, č. j. 3 As 76/2018-24, bod 10, či rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 9. 4. 2015, č. j. 60 A 10/2014-33, č. 3282/2015 Sb. NSS) také požadavek § 135 odst. 2 téhož zákona, aby součinnost byla poskytnuta bez zbytečného odkladu nebo ve lhůtě stanovené žalovanou. Tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[48] V dalším řízení rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. prosince 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu