



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **COOL CREDIT, s.r.o.**, IČO 02112621
sídlem Václavské náměstí 841/3, 110 00 Praha 1
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Markvartem
sídlem U Přejezdu 443/8, 111 01 Praha

proti

žalované: **Česká národní banka**
sídlem Na Příkopě 864/28, 115 03 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady žalované z 28. 2. 2025, čj. 2025/022924/CNB/110

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobkyně je nebankovní poskytovatelkou spotřebitelských úvěrů. Žalovaná jí uložila pokutu za porušení povinností podle zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění do 23. 4. 2020. Konkrétně žalobkyně pochybila tím, že:

- nezavedla a neudržovala vhodná a přiměřená pravidla a postupy pro řádné posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů a průběžně neověřovala a pravidelně nehodnotila přiměřenost a účinnost zavedených postupů a pravidel,

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

- poskytla spotřebitelský úvěr, aniž by řádně posoudila úvěruschopnost jednotlivých spotřebitelů,
 - při komunikaci se spotřebiteli, kteří se dostali do nepříznivé situace, kdy jim hrozilo prodlení či již byli v prodlení, jim podávala nepravdivé nebo navzájem si odporující informace, a přitom zamlčovala důležité skutečnosti,
 - porušila zákonné omezení plateb souvisejících s prodlením spotřebitelů.
2. Žalobkyně se závěry žalované nesouhlasí, a proto se poté, co neuspěla se svými námitkami ve správním řízení, obrátila na soud.

2. Argumentace účastníků

3. Žalobkyně i žalovaná uplatnily v řízení rozsáhlou argumentaci. Soud proto pro přehlednost nyní pouze stručně shrne žalobní body a reakci žalované a podrobné argumentaci účastníků se bude věnovat následně v rámci samotného posouzení žaloby
4. **Žalobkyně** považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a navrhuje, aby jej soud zrušil a vrátil věc bankovní radě žalované k dalšímu řízení. Svoji argumentaci shrnula do těchto žalobních bodů:
- Dohledový benchmark č. 1/2014 je nicotný, protože nebyl vydán jako úřední sdělení žalované. Benchmark rozšiřuje povinnosti nad rámec zákona o spotřebitelském úvěru.
 - Žalovaná nezdůvodnila, proč chyby, které vytkla správnímu orgánu prvního stupně, neměly vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Faktické chyby obsahuje také výrok napadeného rozhodnutí, který je navíc v části nesrozumitelný.
 - Žalovaná stanovila velikost kontrolního vzorku v rozporu se svojí praxí v obdobných případech.
 - Žalovaná uložila pokutu za nevyhovující znění vnitřního předpisu, který přitom sama nedlouho předtím schválila v licenčním řízení.
 - Žalovaná do rozhodnutí nepromítla závěry judikatury k otázce posuzování úvěruschopnosti.
 - Žalovaná dostatečně nezdůvodnila, proč nestačí k doložení příjmů OSVČ předložit dva poslední výpisy z bankovního účtu.
 - Žalovaná uložila pokutu v rozporu se zásadou *ne bis in idem*.
 - Žalovaná porušila princip zákazu libovůle, protože v řízení docházelo k průtahům.
 - Bankovní rada nedostatečně snížila uloženou pokutu vzhledem k vadám, které shledala v předchozích rozhodnutích.
 - Žalovaná nedodržela princip totožnosti skutku. U části vytýkaného jednání proto došlo v důsledku uplynutí promlčecí doby k zániku odpovědnosti za přestupek.
5. **Žalovaná** považuje žalobu za nedůvodnou a navrhuje, aby ji soud zamítl. Zdůraznila, že velká část žalobní argumentace opakuje námitky z přestupkového řízení, které žalovaná vypořádala v napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí prvostupňovém. K žalobním bodům uvedla následující:
- Dohledový benchmark nemusí být vydán formou úředního sdělení, postačí, že je dostupný široké veřejnosti. Nemůže být nicotný, neboť se nejedná o rozhodnutí ani opatření obecné povahy (OOP). Bankovní rada navíc nezaujala názor, který by byl od dohledového benchmarku odlišný.

- Bankovní rada se rozkladovým námitkám věnovala a odůvodnila, proč pochybení správního orgánu prvního stupně neměla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, avšak vedla ke snížení pokuty.
- Žalovaná nestanovila velikost kontrolního vzorku svévolně. Bankovní rada výběr vzorku řádně zdůvodnila a jeho velikost odpovídala mj. tomu, kolik smluv o spotřebitelském úvěru žalobkyně v kontrolovaném období uzavřela.
- Žalovaná v licenčním řízení neposuzuje a neschvaluje obsah vnitřních předpisů, které jsou formálním základem pro udělení povolení k činnosti.
- Bankovní rada sice s některými judikaturními závěry obecně souhlasila, avšak tyto závěry doplnila o vlastní posouzení. Žalobkyně to však přehlíží a účelově vytrhává závěry bankovní rady z kontextu.
- Bankovní rada se otázce doložení příjmů OSVČ výpisy z bankovního účtu zabývala. Výpisy samy nedokládají finanční situaci spotřebitele. Nemůže z nich totiž bez dalšího vyplynout pravidelnost příjmů ani průměrná měsíční výše příjmů spotřebitele.
- Žalobkyně nesplnila hned dvě povinnosti stanovené v § 15 zákona o spotřebitelském úvěru, jehož porušení se podle § 148 odst. 1 písm. b) téhož zákona trestá jako přestupek. Tím, že byla žalobkyně uznána vinnou z porušení § 15 odst. 1 i 3, nedošlo k porušení zásady *ne bis in idem*.
- V řízení došlo k časové prodlevě, k čemuž správní orgány přihlédly při ukládání pokuty. Neznamená to však, že by napadené rozhodnutí bylo nezákonné.
- Důvody, pro které bankovní rada snížila pokutu, jsou odůvodněné, srozumitelné a zákonné.
- Žalovaná totožnost skutku neporušila, toliko skutek v navazujících rozhodnutích jinak popsala.

3. Ústní jednání

6. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.).

3.1 K postupu při předvolání účastníků

7. Soud na jednání nepředvolal samostatně žalobkyni, ale pouze jejího zástupce s tím, že toto předvolání platí i pro žalobkyni jako zastoupenou účastnici.
8. Zdejší soud si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud (NSS) v několika svých rozsudcích uvedl, že předvolání k ústnímu jednání je nutné zasílat nejenom zástupci účastníka řízení, ale i přímo účastníku řízení samostatně.¹ NSS sice v citovaných rozsudcích posuzoval konkrétní skutkovou situaci, odůvodnění však formuloval obecně a kategoricky. NSS přitom v jiných rozsudcích dospěl přesně k opačnému závěru.² Pro příklad lze citovat z rozsudku z 20. 6. 2012, čj. 7 Azs 17/2012-53, ve kterém uvedl, že „§ 42 odst. 2 s. ř. s. řeší případy, kdy má účastník zástupce a přichází do úvahy doručování buď pouze tomuto zástupci, nebo jak tomuto zástupci, tak účastníkovi. Má-li účastník zástupce s procesní plnou moci (vždy v případě zastoupení advokátem), doručují se písemnosti vždy jen tomuto zástupci, pokud zákon

¹ Rozsudky ze 4. 2. 2009, čj. 1 As 107/2008-100, z 31. 3. 2009, čj. 5 Afs 102/2008-106, z 28. 8. 2013, čj. 4 Ads 67/2013 21, z 29. 3. 2013, čj. 4 Ads 109/2012-69, ze 17. 10. 2022, čj. 5 Azs 246/2022-49, z 19. 3. 2025, čj. 8 Afs 101/2024-84, a naposledy z 19. 9. 2025, čj. 5 As 42/2025-41.

² Rozsudky z 30. 8. 2005, čj. 5 Afs 25/2004-72, č. 1376/2007 Sb. NSS, ze 7. 12. 2005, čj. 3 Azs 421/2004-86, z 16. 8. 2006, čj. 8 Ans 4/2005-84, ze 7. 4. 2011, čj. 1 As 100/2010-60, body 9 až 12, nebo z 30. 7. 2014, čj. 8 Azs 53/2014-19, body 22 a 28.

nestanoví něco jiného. Nejenom zástupci, ale také účastníku samotnému se doručuje v případě, že má účastník sám osobně něco vykonat. Úkony, které má účastník osobně v řízení vykonat se rozumí případy, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný než účastník samotný. Musí jít tedy o tzv. jednání nezastupitelné. Jestliže ve sporném řízení účastník nenavrhne důkaz svou vlastní výpovědí, není ani zásadně důvodu účastníka osobně předvolávat k ústnímu jednání; soud v tomto případě vyrozumí o jednání jen zástupce s plnou mocí pro celé řízení“. V bodě 25 rozsudku z 8. 3. 2024, čj. 5 Ads 223/2023-168, NSS vzpomenul svůj rozsudek čj. 1 As 107/2008-100, ale naznačil, že úkonem nezastupitelným zástupcem účastníka řízení by byla osobní výpověď účastníka řízení na ústním jednání.

9. Mimo výše uvedený výslovný nesouhlas s názorem, že je nutné zasílat předvolání i přímo účastníku řízení, vyplývá z rozhodovací praxe NSS i nesouhlas implicitní. V bodě 20 rozsudku čj. 8 Afs 101/2024-84 (a téměř shodně i v bodě 20 rozsudku čj. 5 Azs 246/2022-49) NSS uvedl, že *„již samotné nepředvolání stěžovatelky k jednání před městským soudem představovalo vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a tedy důvod pro zrušení napadeného rozsudku“.* NSS tak situaci spočívající v předvolání pouze zástupce účastníka řízení a nikoliv i samotného účastníka řízení označil za vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy za vadu, ke které musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet *ex offio*. Přihlíží-li NSS k této vadě z úřední povinnosti, je nutno dospět k závěru, že všude tam, kde rozhodnutí krajského soudu nezrušil pro tuto vadu, nepovažoval postup krajského soudu za vadný. Takový postup nicméně odporuje závěrům vyjádřeným v citovaných rozsudcích čj. 8 Afs 101/2024-84 a čj. 5 Azs 246/2022-49. Zdejší soud např. v rozsudcích z 20. 5. 2024, čj. 18 Af 24/2022-67 (bod 12), z 5. 6. 2023, čj. 17 A 22/2023-45 (bod 14), z 29. 9. 2022, čj. 19 Az 15/2021-29 (bod 50) a z 24. 1. 2022, čj. 18 A 26/2021 33 (kapitola V.), uvedl, že na nařízené ústní jednání se žalobce ani jeho právní zástupce nedostavili. Z vnitřního informačního systému zdejšího soudu plyne, že ve všech těchto věcech soud předvolával k jednání pouze žalobcova zástupce a nikoliv samostatně i žalobce. Všechny tyto rozsudky NSS přezkoumal (rozsudky z 21. 11. 2024, čj. 1 Afs 126/2024-44, z 9. 11. 2023, čj. 9 As 190/2023-50, z 11. 1. 2023, čj. 6 Azs 235/2022-14, a z 20. 4. 2023, čj. 6 Azs 25/2022-25), nicméně v žádném z těchto rozsudků neuvedl, že by rušil rozhodnutí zdejšího soudu z toho důvodu, že řádně nepředvolal žalobce.
10. V judikatuře NSS tak existuje (výslovný i implicitní) rozpor v řešení otázky, zda musí krajský soud doručovat samostatně předvolání k ústnímu jednání i zastoupenému účastníku řízení, či postačí předvolání doručit jen jeho zástupci (v případech, kdy účastník nemá v řízení samostatně nic vykonat). Za takové situace si krajský soud může vybrat, ke které judikатурní linii se přikloní. Zdejší soud se kloní k té, dle které postačuje zaslat předvolání k jednání platné jak pro účastníka řízení, tak pro jeho zástupce pouze zástupci účastníka řízení. Vedou ho k tomu následující důvody.
11. NSS v rozsudcích, v nichž uvedl, že je nutné předvolat i přímo účastníka řízení, vycházel primárně z nálezů Ústavního soudu z 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 145/02, a z 19. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 138/07. Dle zdejšího soudu však Ústavní soud v těchto nálezech kategoricky nevyslovil, že je nutné předvolání k ústnímu jednání samostatně zasílat i účastníku řízení (je-li zastoupen zástupcem), ale posuzoval konkrétní (specifické) situace.
12. V nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 Ústavní soud zdůraznil okolnosti posuzované věci. Poukázal na to, že krajský soud předvolal pouze zástupce účastníků. Ten se z důvodu poruchy vozidla nejprve prostřednictvím faxu omluvil z jednání a poté druhým faxovým podáním sdělil soudu, že se dozvěděl, že účastníci nebyli soudem samostatně předvoláni, takže o termínu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

jednání nevěděli. Na dalším jednání, které bylo nařízeno pouze za účelem vyhlášení rozhodnutí, se jeden z účastníků domáhal, aby se mohl vyjádřit k věci a uváděl, že o původním jednání nevěděl. Obdobně v nálezu sp. zn. II. ÚS 138/07 považoval Ústavní soud za podstatné zdůraznit, že z protokolu o ústním jednání neplyne, že by soud zjišťoval od zástupce účastníka, zda ho o termínu jednání vyrozuměl. Právě „za tohoto stavu“ pak uzavřel Ústavní soud, že práva účastníka byla porušena, pokud nebyl samostatně předvolán.

13. Názor, že Ústavní soud v obou těchto nálezech vyslovil svůj závěr na podkladě specifické skutkové situace, potvrdil i ve svých navazujících rozhodnutích. V usnesení z 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 378/04, Ústavní soud ke svému předchozímu nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 uvedl: *„Odkaz na nálezy sp. zn. II. ÚS 145/02 není případný, neboť ten řešil situaci, kdy v důsledku procesního pochybení soudu, když bylo doručeno jen právnímu zástupci, rozhodl soud bez účasti dané strany na jednání (viz Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, sv. 27, str. 99). Tak tomu v tomto případě zjevně nebylo, protože stěžovatel byl v řízení zastoupen svým advokátem, který byl na jednání přítomen“*. Shodný názor zopakoval i v usnesení z 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 681/04. V bodě 8 nedávného usnesení z 9. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 2546/23, Ústavní soud k nálezu sp. zn. II. ÚS 138/07 uvedl: *„V souvislosti s tímto (ne)předvoláním k soudnímu jednání dne 14. 9. 2021 stěžovatel s poukazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 138/07 namítá, že pokud obecný soud předvolá k nařízenému jednání pouze právního zástupce účastníka a neobešle samostatně také účastníka řízení, porušuje tím základní právo garantované v čl. 38 odst. 2 Listiny. Stěžovatel však v námitce nereflektuje, že současná právní úprava (kterou se řídily obecné soudy), podle které se písemnosti doručují zásadně pouze zástupci účastníka řízení v souladu s § 50b o. s. ř., překonává závěry tohoto nálezu Ústavního soudu, podle kterého (za účinnosti dřívější právní úpravy) nepostačovalo doručit předvolání k jednání pouze zvolenému zástupci. Procesní předpisy upravují i případy, kdy je nutno doručit písemnost také do rukou účastníka řízení (vedle jeho právního zástupce), především pokud má být vyslechnut nebo něco osobně vykonat, ale to není případ každého ústního jednání (stejně jako v nyní posuzovaném případě). Proto Ústavní soud považuje za přiměřený výklad, podle kterého účastník řízení realizuje svá práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 prostřednictvím svého zástupce, jehož si za účelem efektivního a kvalitního uplatnění svých práv zvolil“*. V bodě 18 nálezu z 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 2537/11, Ústavní soud s odkazem na svůj nálezy sp. zn. II. ÚS 145/02 zdůraznil, že o změně termínu konání jednání nebyl vyrozuměn účastník řízení ani jeho právní zástupce, čímž došlo k porušení práva být přítomen u soudního jednání, které vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny. Konečně v usnesení ze 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 2309/08, k námitce nezaslání předvolání i přímo zastoupenému (bod 2 nálezu) Ústavní soud uvedl, že ve věci řešené pod sp. zn. II. ÚS 145/02 existovalo pouze jednostupňové správní soudnictví, a to v době, kdy *„nebyl ustaven Nejvyšší správní soud jako instance rozhodující o mimořádných opravných prostředcích ve správním soudnictví. V onom případě bylo tudíž porušení práva, které stěžovatel namítá, pro účastníky fatální“* (bod 5). Lze proto shrnout, že ani sám Ústavní soud nepovažuje závěry vyslovené v nálezech sp. zn. II. ÚS 145/02 a sp. zn. II. ÚS 138/07 za všeobecně platné, ale zdůrazňuje specifické okolnosti, které v nich Ústavní soud posuzoval.
14. Zdejší soud má za to, že není nutné zasílat předvolání samostatně i přímo účastníku řízení, je-li zastoupen zástupcem, i z dalších důvodů.
15. Z judikatury Ústavního soudu i NSS není zcela zřejmé, zda povinnost soudu předvolat samostatně i účastníka řízení dovozuje přímo z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nebo z toho, že jde o nezastupitelný úkon [ve smyslu § 42 odst. 2 s. ř. s., resp. § 50b

odst. 4 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (o. s. ř.)). Zdejší soud je přesvědčen, že tato povinnost neplyne přímo z Listiny a o nezastupitelný úkon se nejedná.

16. Pro závěr, že povinnost nevyplývá přímo z Listiny svědčí kromě výše podrobně rozebrané rozporné judikatury, též např. závěry rozšířeného senátu NSS vyslovené v usnesení z 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS. Rozšířený senát zde dospěl k závěru, že samotný zájem cizince na osobní účasti v řízení před soudem není dostačující pro přiznání odkladného účinku, neboť svá práva může zpravidla dostatečně hájit prostřednictvím zástupce. Tím rozšířený senát překonal předchozí judikaturu, která možnost osobní účasti účastníka v řízení spojovala právě s právem na spravedlivý proces (např. usnesení NSS ze 16. 8. 2012, čj. 4 As 56/2012-58). Pokud z práva na spravedlivý proces neplyne právo účastníka se vždy účastnit ústního jednání, není zřejmé, proč by z něj měla plynout povinnost soudu zastoupeného účastníka samostatně předvolávat.
17. Zdejší soud je dále přesvědčen, že účast na jednání není nezastupitelným úkonem. Takovými jsou úkony „*charakteristické svým osobním prokem, který se upíná právě a jen na osobu jednajícího (účastníka řízení), a to tak, že jiná osoba nemůže, právě proto, že je charakterizován osobou jednajícího, takový úkon vykonat*“ (usnesení Nejvyššího soudu z 8. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1949/99, R 1/2001 civ.). Tento závěr přijal za svůj i rozšířený senát v rozsudku z 22. 7. 2005, čj. 2 Afs 187/2004-69, č. 726/2005 Sb. NSS. Jako příklady nezastupitelných úkonů uvádí nejvyšší soudy výslech účastníka, strpění ohledání, podrobení se znaleckému zkoumání či vydání určité věci. Je přitom zjevné, že samotná účast na jednání takovým nezastupitelným úkonem není. Naopak – jde o typický úkon, který je zastupitelný a který za účastníka může vykonat (a v drtivé většině i vykonává) jeho zástupce. Obdobně například NSS jednoznačně dovodil, že výzva dle § 51 s. ř. s. se zasílá pouze zástupci, nikoliv (též) samotnému účastníkovi (rozsudek ze 7. 9. 2005, čj. 4 Azs 471/2004-55, či např. již zmíněný rozsudek sp. zn. 5 Ads 223/2023), přičemž i (ne)souhlas s rozhodnutím bez jednání se zjevně týká účastníkova práva na veřejné ústní projednání. Výsledkem přístupu části judikatury NSS je tak situace, kdy se na jedné straně může zástupce účastníka vzdát jeho práva na nařízení ústního jednání (aniž by soud vyžadoval souhlas i samotného účastníka), ale není možné pouze tomuto zástupci zaslat předvolání v případě, kdy je jednání nařízeno.
18. Zdejší soud proto shrnuje, že judikatura NSS není jednotná v tom, zda je třeba, aby soud zaslal předvolání k ústnímu jednání vždy samostatně účastníkovi i jeho zástupci. Rozhodnutí, v nichž Ústavní soud tento názor v minulosti přijal, byla přitom skutkově specifická, čemuž odpovídá odůvodnění Ústavního soudu i jeho navazující judikatura. Tato specifika část judikatury NSS nezohledňuje, přičemž zdejší soud s touto judikaturní linií nesouhlasí, neboť právo na samostatné obeslání neplyne účastníkovi z čl. 38 odst. 2 Listiny ani z § 42 odst. 2 s. ř. s.

3.2 K průběhu jednání

19. Žalobkyně setrvala na své argumentaci a odkázala na ni. Zdůraznila, že správní řízení trvalo 6 let a rozhodnutí se postupně měnila. Žalovaná sankcionuje žalobkyni za porušení povinností, které zákon neukládá, přičemž dohledový benchmark jde na rámec zákona. Žalovaná posoudila a schválila žalobkyniny předpisy v licenčním řízení, které se konalo chvíli před tím, než mělo dojít k přestupkovému jednání. Velikost kontrolního vzorku neodpovídá metodice žalované. Žalobkyně dále poukázala na to, že v řízení nebyla dodržena totožnost skutku, neboť je zásadní rozdíl mezi tím, zda žalobkyně nedodržovala pravidla nebo zda je nezavedla. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť bankovní rada

nevyvodila z chyb, které přiznala, důsledky pro zákonnost rozhodnutí. Dle žalobkyně není možné, aby jedním jednáním porušila dvě ustanovení, jak tvrdí žalovaná. Tato ustanovení nelze kombinovat a jde o porušení zásady *ne bis in idem*. Žalobkyně sleduje rozhodovací praxi ČNB a má za to, že jí udělená pokuta této praxi neodpovídá. Odkázala na rozhodnutí ve věci ESSOX, v němž se společnost dopustila závažnějších pochybení, ale byla jí udělena nižší pokuta.

20. Žalovaná též setrvala na své dosavadní argumentaci a odkázala na ni. Je přesvědčena, že dohledový benchmark nejde nad rámec zákona a žalobkyně svým jednáním porušila zákonné povinnosti. V licenčním řízení se neposuzují ani neschvalují vnitřní předpisy, jeho povaha je odlišná. U žalobkyně byl v rámci kontroly sice zvolen větší kontrolní vzorek, to však nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Totožnost skutku byla dodržena, a k zániku odpovědnosti v důsledku prekluze tak nedošlo. Bankovní rada sice poukázala na určitá pochybení, ale ta byla napravena a všechny žalobkyniny námitky vypořádány, přičemž některé odůvodnily snížení pokuty. Žalobkyně nebyla trestána za to samé dvakrát. Případ ESSOX nemá vliv na pokutu uloženou v minulosti a každý případ, který žalovaná posuzuje je specifický.

4. Posouzení věci soudem

21. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, jenž tu byl v době rozhodnutí žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
22. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
23. Žaloba není důvodná.

4.1 Dohledový benchmark není nicotný a žalobkyně nebyla postižena za porušení povinností, které jí zákon neukládá

24. **Žalobkyně** namítá, že žalovaná účelově nevydala dohledové benchmarky č. 1/2014 a 3/2016 formou úředního sdělení proto, aby bankovní rada mohla zaujmout názor odlišný od benchmarku, což by jinak nebylo možné. Benchmarky jsou z tohoto důvodu nicotnými právními akty a žalovaná se o ně v průběhu řízení neměla opírat. Krom toho benchmark rozšiřuje povinnosti zjevně nad rámec zákona o spotřebitelském úvěru. Žalobkyně tak byla sankcionována za porušení povinností stanovených v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě a v mezích zákona.
25. **Žalovaná** oproti tomu uvedla, že dohledový benchmark nemusí být vydán formou úředního sdělení, aby na něj mohla žalovaná odkazovat. Zásadní je, že benchmarky jsou dostupné veřejnosti, která má možnost se s nimi seznámit. Bankovní rada navíc nezaujala názor, který by byl odlišný od obsahu dohledového benchmarku. Benchmark nemůže být nicotný, protože není rozhodnutím ani OOP. Žalobkyně nebyla pokutována za porušení benchmarku, ale zákona. Benchmark sám totiž žádné nové povinnosti nestanoví, toliko upřesňuje povinnosti stanovené zákonem.
26. **Soud** přisvědčuje žalované.
27. Dohledový benchmark není závazným právním předpisem (rozsudek zdejšího soudu z 30. 5. 2023, čj. 3 Af 16/2018-173; ke shodnému závěru dospěl NSS stran metodiky Komise pro cenné papíry v rozsudku z 31. 5. 2007, čj. 9 Afs 29/2007-115). Jde o metodický pokyn, který

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

má charakter vnitřního předpisu, jehož účelem je poskytnout poskytovatelům spotřebitelských úvěrů vodítko ohledně zásad a principů, které je třeba dodržet při posuzování úvěruschopnosti (bod 42 rozsudku NSS z 13. 8. 2024, čj. 9 As 127/2024-34). To je i případ dohledového benchmarku č. 1/2014, který se sice týká výkladu tehdy již neplatného § 9 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., nepochybně jej ale lze vztáhnout i na současnou povinnost posuzovat úvěruschopnost dle § 86 zákona o spotřebitelském úvěru, stejně jako dohledového benchmarku č. 3/2016. Jejich cílem je podrobněji vyložit, co se od poskytovatelů spotřebitelských úvěrů očekává pro to, aby z pohledu orgánu dohledu byly naplněny požadavky zákona o spotřebitelském úvěru – sjednocením postupu usnadňují nejen rozhodovací činnost, ale i činnost regulovaných subjektů.

28. Dohledový benchmark tedy sám žádné nové povinnosti neukládá, slouží pouze k upřesnění povinností, které plynou již ze zákona o spotřebitelském úvěru. Jeho účelem je sjednotit, reflektovat či zavést jednotnou správní praxi (viz obdobně judikaturu k metodickým a jiným pokynům vydávaným orgány veřejné moci – rozsudky NSS z 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, bod 92, z 3. 10. 2019, čj. 8 Afs 71/2018-38, bod 18, či z 15. 2. 2024, čj. 9 Afs 183/2023-37, bod 34). Žalovaná proto pouze prověřovala, zda žalobkyně postupovala při posuzování úvěruschopnosti v souladu s benchmarkem, který odráží správní praxi žalované při dohledu nad dodržováním povinností podle zákona o spotřebitelském úvěru. Žalobkyně nebyla postihnuta za porušení povinností stanovených dohledovým benchmarkem, ale za nedodržení povinností stanovených zákonem o spotřebitelském úvěru (obdobně bod 45 rozsudku zdejšího soudu z 8. 4. 2024, čj. 18 A 11/2023-81).
29. Skutečnost, že dohledový benchmark nebyl vydán jako úřední sdělení, neznámá, že by z něj žalovaná nemohla vycházet nebo že by snad byl nicotný. Žalovaná sice podle § 49a odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, vydává úřední sdělení, kterými informuje mj. o výkladových stanoviscích, to však neznámá, že by jí bylo zapovězeno vydávat další informativní sdělení a metodické pokyny.
30. Z napadeného rozhodnutí navíc nevyplývá, že se bankovní rada od benchmarku odchýlila. Žalobkynina domněnka, že benchmark nebyl vydán jako úřední sdělení jen proto, aby jí bankovní rada nebyla vázána, proto není správná a nic jí ani nenasvědčuje.
31. Protože dohledový benchmark není rozhodnutím, ale metodickým pokynem, nemůže být z podstaty stížen vadami způsobujícími jeho nicotnost (§ 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu).
32. První žalobní bod proto není důvodný.

4.2 Žalovaná neurčila velikost kontrolního vzorku svévolně

33. Žalobkyně dále namítla, že žalovaná svévolně stanovila kontrolní vzorek, který byl větší, než tomu bylo u nebankovních poskytovatelů spotřebitelských úvěrů obdobné velikosti, které kontrolovala v minulosti. Bankovní rada popřela, že by se tak stalo podle interní metodiky, čímž došlo k porušení žalobkynina legitimního očekávání. Je přitom logické, že čím větší je kontrolní vzorek, tím vyšší je pravděpodobnost, že bude odhaleno nějaké pochybení.
34. Žalovaná uvedla, že nestanovila velikost kontrolního vzorku svévolně. Bankovní rada výběr vzorku řádně zdůvodnila a jeho velikost odpovídala tomu, kolik smluv o spotřebitelském úvěru žalobkyně v kontrolovaném období uzavřela. Žalobkynino legitimní očekávání

porušeno nebylo. Nelze totiž očekávat stejnou velikost kontrolního vzorku u různých nebankovních poskytovatelů spotřebitelského úvěru.

35. Soud k tomu uvádí, že zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, nestanoví žádná přesnější pravidla, jakým způsobem může správní orgán provádět kontrolu, tzn. jakou metodu kontroly může použít. Obecně však z povahy věci v případě plošných kontrol nelze kontrolovat absolutně vše, co kontrolovaná osoba v kontrolovaném období činila či produkovala, ale používá se metoda reprezentativního vzorku. Výběr vzorku, který bude podroben kontrole, je přitom v dispozici kontrolující osoby. Cílem je odhalit, zda případná pochybení jsou výjimečná, anebo naopak zda jsou důkazem systémového neplnění povinností kontrolovanou osobou. Kontrola samozřejmě podléhá obecným principům fungování právního státu, především zákazu svévole a zákazu diskriminace. Zároveň ovšem platí, že každá kontrola se provádí podle zásady individualizace tak, aby došlo co možná k největšímu naplnění jejích cílů (bod 92 rozsudku NSS z 29. 6. 2023, čj. 5 Afs 378/2020-74).
36. V protokolu o kontrole z 24. 10. 2019, čj. 2019/112726/CNB/65, je uvedeno (část 2.1.2), že žalovaná si vyžádala vzorek 81 smluv o spotřebitelském úvěru uzavřených žalobkyní v období od 1. 6. 2018 do 20. 6. 2019. Bankovní rada již ve svém rozhodnutí o rozkladu z 12. 10. 2023, kterým zrušila rozhodnutí žalované z 16. 5. 2023, připustila, že rozsah kontrolního vzorku byl vyšší oproti kontrolním vzorkům jiných nebankovních poskytovatelů spotřebitelských úvěrů, nicméně odpovídal tomu, kolik smluv o spotřebitelském úvěru žalobkyně v kontrolovaném období uzavřela (bod 43 rozhodnutí bankovní rady).
37. Žalovaná k obdobné žalobkynině námitce v prvostupňovém rozhodnutí uvedla, že má nastavenou metodiku výběru velikosti kontrolního vzorku podle několika hledisek, konkrétně podle počtu uzavřených smluv, celkové výše pohledávek po splatnosti delší než 3 měsíce, objemu poskytnutých spotřebitelských úvěrů a celkového objemu zesplatněných spotřebitelských úvěrů. Uvedla, že žalobkyně je velkou nebankovní poskytovatelkou spotřebitelského úvěru, neboť v kontrolovaném období poskytla celkem 23 570 úvěrů „v objemu 326 mil. Kč“ a prodloužila dobu splatnosti u 21 892 úvěrů (bod 365). Obdobně odůvodnila výběr kontrolního vzorku i bankovní rada v napadeném rozhodnutí s tím, že opravila nesprávně uvedený celkový objem poskytnutých úvěrů na 191 mil. Kč a nesprávně uvedený počet smluv, u nichž byla prodloužena doba splatnosti (bod 35). Tato pochybení však podle bankovní rady neměla vliv na určení velikosti kontrolního vzorku. Bankovní rada doplnila, že do vzorku byly rovnoměrně vybrány smlouvy uzavřené v jednotlivých měsících, jakož i smlouvy, které byly aktivní, zesplatněné, v prodlení, splaceny po splatnosti, prodlouženy, jednosplátkové i třísplátkové úvěry.
38. Soud k tomu uvádí, že bylo zcela na žalované jako na kontrolujícím orgánu, aby provedla výběr kontrolního vzorku. Z výše uvedeného vyplývá, že se přitom řídila relevantními hledisky, která kombinovala celkový objem poskytnutých úvěrů, stav jednotlivých pohledávek, počet splátek u jednotlivých úvěrů apod. Žalovaná tak vytvořila vzorek kontrolovaných případů, který objektivně zobrazil žalobkyniny poměry při poskytování spotřebitelských úvěrů. Skutečnost, že žalovaná při kontrole jiných poskytovatelů spotřebitelských úvěrů zvolila menší kontrolní vzorek, nemohla žalobkyni založit jakékoli legitimní očekávání. Předpokladem řádně vedené kontroly totiž je zjistit stav věci, který co nejvíce odpovídá skutečnosti. Tomu odpovídá i rozsah kontrolního vzorku, který se může v jednotlivých případech lišit. Roli přitom může hrát nejen celkový objem poskytnutých prostředků ale též další kritéria.

39. Žalobkyně se mýlí, pokud tvrdí, že bankovní rada v napadeném rozhodnutí uvedla, že se žalovaná neřídila při výběru vzorku nastavenou metodikou. Takový závěr z napadeného rozhodnutí nevyplývá. Toliko z něj vyplývá, že podle bankovní rady nesprávné určení celkového objemu poskytnutých prostředků a počtu smluv, u nichž byla prodloužena doba splatnosti, neovlivnilo velikost kontrolního vzorku.
40. Žalobkynina námitka, že je logické, že čím větší je kontrolovaný vzorek, tím vyšší je pravděpodobnost, že bude odhaleno nějaké pochybení, se zcela míjí se smyslem kontroly, kterým je ověřit, zda kontrolovaný subjekt dodržuje zákonem stanovené povinnosti. Ten se přitom nemůže spoléhat na to, že pochybení nebudou odhalena jenom proto, že kontrolní vzorek nebyl dostatečně rozsáhlý. Větší počet kontrolovaných případů naopak může ve prospěch kontrolovaného ukázat, že zjištěná pochybení jsou v kontextu celkového počtu případů výjimečná.
41. Námitka, že kontrolní vzorek byl zvolen svévolně, je tedy nedůvodná.

4.3 Žalovaná neschvalovala vnitřní předpis v licenčním řízení

42. Žalobkyně dále namítá, že jí žalovaná uložila pokutu za nevyhovující znění vnitřního předpisu (směrnice 06/2017), přestože jej sama 44 dní předtím schválila v licenčním řízení, v němž udělila žalobkyni oprávnění k činnosti nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru. Žalovaná směrnicí zjevně posoudila jako vnitřní předpis, který splňoval základní předpoklady pro udělení povolení k činnosti. Žalobkyně se proto domnívala, že se na zákonnost směrnice může spolehnout, a proto ji po obdržení licence neaktualizovala. Postup žalované je proto v rozporu se základními principy veřejné správy a legitimním očekáváním.
43. Tvzení žalované, že vnitřní předpisy v licenčním řízení neschvaluje, vede k tomu, že zákonný požadavek na předložení vnitřních předpisů je jen prázdňým ustanovením. Licence by podle tohoto tvrzení zjevně mohla být udělena i tomu, kdo předloží zcela nezákonný vnitřní předpis. K tomu žalobkyně odkazuje na rozsudek zdejšího soudu čj. 18 A 11/2023-81.
44. Žalovaná s touto námitkou, kterou žalobkyně uplatnila již v řízení o přestupku, nesouhlasí. Udělením povolení k činnosti nedochází ke schválení všech vnitřních předpisů, které žalobkyně v licenčním řízení předloží. Předložený vnitřní předpis může být po určitou dobu dostatečný, nicméně se časem mohou projevit jeho nedostatky, které je třeba odstranit jeho změnou. Vnitřní předpisy obecně nemohou postihnout veškeré situace, které mohou při posuzování úvěruschopnosti nastat, nadto ve fázi licenčního řízení, kdy není zřejmé, za jakých podmínek bude poskytovatel poskytovat úvěry v budoucnu. Pouhá existence vnitřního předpisu, který byl předložen v rámci řízení o udělení oprávnění k činnosti nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru, nezavazuje účastníka řízení povinnosti postupovat v souladu se zákonem o spotřebitelském úvěru v každém individuálním případě. Tyto závěry potvrdil i zdejší soud v rozsudku z 16. 10. 2023, čj. 14 A 107/2023-46. Z rozsudku čj. 18 A 11/2023-81 nevyplývá, že by žalovaná v licenčním řízení schvalovala vnitřní předpisy. Žalobkyně vytrhává závěry soudu z kontextu. Soud se totiž v tomto rozsudku zmiňuje o schvalování povolení k činnosti, nikoli o schvalování vnitřních předpisů.
45. Soud i v tomto případě přisvědčil žalované.

46. Bankovní rada se obdobnou námitkou zabývala v bodě 39 napadeného rozhodnutí. Odkázala na body 137 až 141 a 346 prvostupňového rozhodnutí, s nimiž se ztotožnila.
47. Žalovaná v rámci licenčního řízení zjišťuje, zda žadatel splňuje předpoklady stanovené zákonem pro vydání oprávnění k výkonu regulované činnosti (§ 10 zákona o spotřebitelském úvěru), ale v zásadě dopodrobna nezkoumá jednotlivé postupy a pravidla obsažené v předložených vnitřních předpisech (obdobně ve vztahu ke smluvní dokumentaci bod 66 rozsudku čj. 14 A 107/2023-46). Žalovaná již v dohledovém benchmarku č. 3/2016 upozorňuje poskytovatele spotřebitelských úvěrů, že účelem posouzení postupů a pravidel není schválení souladu konkrétních postupů s jednotlivými hmotněprávními ustanoveními zákona. Kontrola dodržování konkrétních povinností stanovených poskytovatelům spotřebitelských úvěrů zákonem je až předmětem následného dohledu. Postupy a pravidla obsažená v žádosti o vydání oprávnění k činnosti nebankovního poskytovatele nadto nelze pojmát jako definitivní, neboť musí odpovídat nejen reálné a aktuální praxi poskytovatele spotřebitelských úvěrů, ale také přístupu žalované k výkonu dohledu a v neposlední řadě též případným změnám právní úpravy. To, že vnitřní předpis nemůže mít absolutní povahu bez ohledu na pozdější vývoj právní úpravy a praxe či konkrétních okolností každého případu, ostatně potvrzuje i § 15 odst. 3 zákona o spotřebitelském úvěru, na něj žalovaná upozornila, a podle kterého *nebankovní poskytovatel spotřebitelského úvěru je povinen průběžně ověřovat a pravidelně hodnotit přiměřenost a účinnost zavedených postupů a pravidel*. Poskytovatel je tak zásadně povinen své postupy průběžně přizpůsobovat nejen právní úpravě, ale i vývoji praxe (body 41–42 rozsudku čj. 18 A 11/2023-81).
48. Tato východiska přitom žalobkyně nyní konkrétněji nezpochybňuje. Má však za to, že alespoň v okamžiku udělení licence a po přiměřenou dobu po jejím udělení, se na pravidla schválená v licenčním řízení mohla spolehnout. Nesouhlasí proto s tím, že se její vnitřní pravidla stala za pouhých 44 dní od licenčního řízení nevyhovujícími.
49. Soud k tomu opakuje, že udělením licence nedochází ke schválení vnitřních předpisů ani jím nemůže být založeno očekávání, že předložené předpisy budou v případě následného dohledu vyhodnoceny jako dostatečné. Klíčové totiž je, jak poskytovatel spotřebitelského úvěru zavedená pravidla aplikuje v konkrétních případech. Skutečnost, že žalobkyně získala oprávnění k činnosti, nebránila žalované, aby při následné kontrole dospěla k závěru, že žalobkynina praxe ukázala, že jí zavedené postupy a pravidla posuzování úvěruschopnosti dostatečná nebyla (zejména proto, že u mnoha úvěrů došlo k prodlužování doby splatnosti, protože je spotřebitelé nebyli schopni splácet, viz bod 140 a 141 prvostupňového rozhodnutí). Přitom není rozhodné, před jakou dobou byly vnitřní předpisy předloženy v licenčním řízení. Poskytovatel spotřebitelského úvěru je totiž povinen dodržovat zákonem stanovené povinnosti po celou dobu své činnosti.
50. Samozřejmě nelze vyloučit, že žalovaná může nesprávně posoudit, zda žadatel splnil podmínky pro udělení oprávnění k činnosti nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru podle § 10 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru – včetně požadavků stanovených v § 15 téhož zákona. Pokud žadatel tyto podmínky nesplňuje, žalovaná mu oprávnění udělit nesmí. Avšak ani případě, že žalovaná chybně udělí oprávnění k činnosti, přestože žadatel nesplnil požadavky na výkon činnosti, nemohou tím být zhojeny nedostatky v jeho vnitřních předpisech, které se navíc zpravidla projeví až v aplikační praxi.
51. Soud proto tento žalobní bod neshledal důvodným.

4.4 Žalovaná neporušila zásadu *ne bis in idem*

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

52. **Žalobkyně** dále namítá, že jí žalovaná uložila pokutu v rozporu se zjištěným skutkovým stavem a se zásadou *ne bis in idem*. Žalovaná uznala žalobkyni vinnou za to, že 1) nezavedla a neudržovala vhodná a přiměřená pravidla a postupy pro řádné posuzování úvěruschopnosti spotřebitele, čímž porušila § 15 odst. 1 ve spojení s odst. 2 písm. c) zákona o spotřebitelském úvěru, a že 2) průběžně neověřovala a pravidelně nehodnotila přiměřenost a účinnost těchto pravidel a postupů, čímž porušila § 15 odst. 3 zákona o spotřebitelském úvěru. Toto pochybení však žalovaná žalobkyni neprokázala. Žalobkyně totiž své vnitřní předpisy po jejich průběžném vyhodnocení změnila. Skutečnost, že tato změna pravidel podle žalované nebyla v souladu se zákonem, nemohla být porušením § 15 odst. 3 zákona o spotřebitelském úvěru, ale toliko § 15 odst. 1 téhož zákona. Žalobkyně přitom byla postižena za porušení obou ustanovení. Pokuta jí tak byla uložena v rozporu se zásadou *ne bis in idem*, neboť byla za jedno pochybení trestána dvakrát podle dvou různých ustanovení zákona o spotřebitelském úvěru.
53. **Žalovaná** nezpochybnila, že žalobkyně svoje vnitřních předpisy změnila, provedené změny ale neodpovídaly zákonným požadavkům, a dokonce vedly ke zhoršení nastavených pravidel. Každá změna vnitřních předpisů přitom musí být v souladu se zákonem. Názor žalobkyně, že pokud změněná pravidla nesplnila zákonem stanovené požadavky, nemohlo dojít k porušení § 15 odst. 3 zákona o spotřebitelském úvěru, není správný. Zákonná povinnost průběžně hodnotit přiměřenost a účinnost zavedených pravidel by v takovém případě byla nelogická.
54. K porušení zásady *ne bis in idem* podle žalované nedošlo. Přestupek podle § 148 odst. 1 písm. b) zákona o spotřebitelském úvěru trestá nesplnění jakékoli povinnosti podle § 15 téhož zákona. Žalobkyně porušila dvě samostatné povinnosti: nezavedla vhodné postupy pro posuzování úvěruschopnosti (§ 15 odst. 1) a nehodnotila jejich přiměřenost a účinnost (§ 15 odst. 3). Vyvození odpovědnosti za obě porušení není dvojím potrestáním za totéž jednání.
55. **Soud** i v tomto případě neshledal žalobní námitku důvodnou.
56. Nebankovní poskytovatel spotřebitelského úvěru má povinnost zavést a udržovat postupy a pravidla posuzování úvěruschopnosti spotřebitele, která jsou vhodná z hlediska řádného poskytování spotřebitelského úvěru. Tyto postupy a pravidla musí být přiměřená povaze, rozsahu a složitosti činností nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru a musí zajišťovat řádné a plynulé poskytování spotřebitelského úvěru [§ 15 odst. 1 a odst. 2 písm. c) zákona o spotřebitelském úvěru]. Poskytovatel má rovněž povinnost *průběžně ověřovat a pravidelně hodnotit přiměřenost a účinnost zavedených postupů a pravidel* (§ 15 odst. 3 téhož zákona).
57. Smyslem povinností nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru podle § 15 zákona o spotřebitelském úvěru, je mj. zajistit, že nastavené postupy a pravidla posuzování úvěruschopnosti jsou 1) přiměřená povaze, rozsahu a složitosti činností nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru a 2) účinná, tj. zajišťují řádné a plynulé poskytování spotřebitelského úvěru. V případě, že se zavedené postupy a pravidla postupem času např. v důsledku změny právní úpravy či výkladové praxe stanou nedostatečnými, má nebankovní poskytovatel spotřebitelského úvěru povinnost ověřit jejich přiměřenost a účinnost, a případně je průběžně upravovat tak, aby požadavkům zákona vyhovovaly (bod 42 rozsudku čj. 18 A 11/2023-81). Poskytovatel by měl upravovat pravidla také například v závislosti na stížnostech spotřebitelů či výsledku namátkových kontrol tak, aby do budoucna minimalizoval pravděpodobnost porušení zákona (k tomu srov. Slanina, J.,

Jemelka, L., Vetešník, P., Wachtlová, L., Flídr, J.: *Zákon o spotřebitelském úvěru. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 129–130).

58. Tuto povinnost žalobkyně nesplnila. Žalovaná dospěla k závěru, že žalobkyní nastavená pravidla posuzování úvěruschopnosti nebyla vyhovující, mj. proto, že u mnoha úvěrů došlo k prodlužování doby splatnosti, neboť je spotřebitelé nebyli schopni splácet (bod 140 a 141 prvostupňového rozhodnutí). Žalobkyně ani na základě tohoto poznatku k úpravě svých pravidel posuzování úvěruschopnosti nepřistoupila, a naopak je ještě rozvolnila. Bylo přitom na žalobkyni, aby vyhodnotila, zda zavedené postupy a pravidla vyhovují zákonným požadavkům, tedy zda jsou přiměřená a účinná. Žalobkyně však přiměřenost a účinnost svých vnitřních pravidel zjevně nevyhodnotila správně, neboť je změnila tak, že zákonným požadavkům nadále neodpovídala. Tím porušila jednak povinnost *zavést a udržovat* pravidla, která zajišťují *řádné a plynulé poskytování spotřebitelského úvěru* (§ 15 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru), a zároveň povinnost *průběžně ověřovat a pravidelně hodnotit přiměřenost a účinnost* těchto pravidel (§ 15 odst. 3 tohoto zákona). Pokud by totiž přiměřenost a účinnost zavedených postupů a pravidel skutečně ověřila a zhodnotila, nemohla by dospět k jinému závěru, než že je na místě zavedená pravidla změnit tak, aby odpovídala zákonným požadavkům.
59. Žalobkyně rovněž namítla, že jí správní orgány v rozporu se zásadou *ne bis in idem* uložily trest dvakrát za jedno totožné jednání podle dvou různých ustanovení zákona o spotřebitelském úvěru.
60. Podle zásady *ne bis in idem* nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Skutek je vymezen jednáním, jeho následkem a vztahem (příčinné souvislosti) mezi nimi. Podstata skutku tedy spočívá v jednání. Rámec aktů zahrnutých do jednání je vymezen následkem, jehož je jednání příčinou. Pro posouzení, zda byla dána totožnost skutku, je tedy primárně určující zapříčiněný právně významný následek, který spojuje jednotlivé akty do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování člověka na různé skutky (rozsudky NSS z 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163, body 29 a 34, z 11. 8. 2015, čj. 6 As 159/2014-52, bod 25).
61. Podle § 148 odst. 1 písm. b) zákona o spotřebitelském úvěru se jako přestupek trestá nesplnění byť jen jediného požadavku na výkon činnosti stanoveného v § 15 zákona o spotřebitelském úvěru. Žalobkyně nesplnila dva tyto požadavky. Nebyla tak trestána dvakrát za tentýž skutek, protože jedním jednáním (jedním skutkem) porušila dvě různá ustanovení zákona, čímž spáchala přestupek podle § 148 odst. 1 písm. b) zákona o spotřebitelském úvěru. K porušení zásady *ne bis in idem* proto dojít nemohlo.
62. Ani tento žalobní bod soud neshledal důvodným.

4.5 Žalovaná neuložila nezákonnou pokutu

63. **Žalobkyně** rovněž namítla, že bankovní rada nesnížila dostatečně uloženou pokutu, přestože v předcházejících rozhodnutích identifikovala vady, které mohly mít vliv na určení výše pokuty. Rozhodnutí o snížení pokuty žalovaná s bankovní rada dostatečně neodůvodnila, což je činí nepřezkoumatelnými.
64. **Žalovaná** má naopak za to, že bankovní rada vyjádřila dostatečné a srozumitelné důvody, pro které snížila pokutu. Žalovaná při stanovení pokuty vycházela z nesprávných údajů, což nepochybně mohlo ovlivnit výši pokuty. Jednalo se však pouze o dílčí nedostatky. Otázku protiprávnosti žalobkynina jednání žalovaná posoudila správně.

65. **Soud** se ani s touto námitkou neztotožnil. Vycházel přitom z obecných východisek ukládání trestu za přestupky, které přehledně shrnul NSS např. v nedávném rozsudku z 29. 9. 2025, čj. 10 As 84/2025-33, bodech 17 a násl.
66. Ukládání trestu za přestupky je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, soudní řád správní dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu (bod 25 rozsudku NSS z 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS).
67. Ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení správního orgánu. Při posuzování zákonnosti uložené sankce soud nehodnotí spravedlivost a přiměřenost pokuty uložené sankce, ale k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, která musí být formulována precizně a jednoznačně a musí být dostatečně individualizována. Nepostačí však prosté vyjmenování těchto zákonných kritérií, aniž by odůvodnění rozhodnutí obsahovalo alespoň stručné zdůvodnění, proč a jak tato kritéria dopadají na individuální případ obviněného. V případě že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (rozsudky NSS z 20. 4. 2006, čj. 4 As 14/2005-84, z 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006-78, z 17. 8. 2010, čj. 2 Afs 135/2009-97, z 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 25, č. 2671/2012 Sb. NSS, či z 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019-28, bod 27).
68. Dále soud zkoumá, zda úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil (zda byly splněny podmínky pro uložení pokuty, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí apod.), a také to, zda uložená pokuta není likvidační (např. usnesení rozšířeného senátu z 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, rozsudky NSS z 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004-87, z 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 26, č. 2671/2012 Sb. NSS). Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobkyně, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (rozsudky NSS z 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb., a z 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, bod 23, č. 2671/2012 Sb. NSS).
69. Soud shledal uloženou pokutu zákonnou. Též shledal, že žalovaná i bankovní rada ve svých rozhodnutích dostatečně vyložily důvody, pro které uložily pokutu v příslušné výši.
70. Žalovaná se v prvostupňovém rozhodnutí výši pokuty věnovala v bodech 408 až 430. Mj. uvedla, že přihlédla k tomu, že v řízení došlo k upřesnění skutkového stavu a vytýkaného období, a to přesto, že tyto okolnosti podle ní neměly vliv na závažnost vytýkaného jednání. Soud dává žalobkyni za pravdu, že tyto okolnosti nepochybně mohly ovlivnit závažnost přestupkového jednání. Tato drobná nepřesnost však nemohla mít vliv na zákonnost výroku o pokutě, neboť žalovaná k výše uvedeným okolnostem přesto v souladu se zákonem přihlédla a vedly jí ke snížení původně uložené pokuty.
71. Krom toho žalovaná přihlédla též k dalším zákonným kritériím – k významu zákonem chráněného zájmu (ochrana spotřebitele), který hodnotila jako mimořádně významný, k následku přestupku, způsobu spáchání (jednání dílem omisivní a dílem komisivní povahy),

i k povaze žalobkyniny činnosti jako nebankovní poskytovatelky spotřebitelského úvěru. Též se dostatečně zabývala hodnocením polehčujících i přitěžujících okolností. V neprospěch žalobkyně svědčilo spáchání více přestupků, délka trvání přestupkového jednání a systémový charakter porušování zákona o spotřebitelském úvěru (bod 423 prvostupňového rozhodnutí). Jako k polehčující okolnost pak žalovaná přihlédla k tomu, že žalobkyně nebyla doposud trestána a že deklarovala, že přijme příslušná opatření (bod 422 prvostupňového rozhodnutí).

72. Bankovní rada v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalovaná řádně přihlédla k typové závažnosti protiprávního jednání, zásadám pro ukládání trestů, majetkové situaci žalobkyně i k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Přesto bankovní rada pokutu opětovně snížila, neboť dospěla k závěru, že žalovaná vycházela z nesprávných skutkových okolností a nesprávných údajů o povaze činnosti žalobkyně, přičemž tyto okolnosti ovlivnily závažnost přestupkového jednání. Jednalo se však pouze o dílčí nedostatky, protože žalovaná jinak hodnotila otázku protiprávnosti žalobkynina jednání správně.
73. Soud neshledal odůvodnění výroku o uložení pokuty nezákonným ani nepřezkoumatelným. Z rozhodnutí je jasné patrné, z jakých důvodů byla pokuta uložena a následně snížena. Ani výši pokuty nehodnotí vzhledem k uvedeným okolnostem jako nepřiměřenou. Podle § 154 odst. 3 písm. c) zákona o spotřebitelském úvěru (žalovaná správně ukládala pokutu podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný) lze uložit pokutu do výše 20 mil. Kč, pokuta tedy byla uložena v zákonem vymezeném rozsahu a její výše byla dostatečně srozumitelně odůvodněna. Žalobkyně má sice za to, že žalovaná a následně bankovní rada pokutu nesnížily dostatečně, tato úvaha však náleží do správního uvážení správních orgánů. Smyslem soudního přezkumu zde není hledat ideální výši pokuty, ale pouze posoudit, zda nejde o pokutu neodůvodněnou a likvidační. O takovou pokutu nejde.
74. Na těchto závěrech nic nemění ani žalobkynin poukaz na novější rozhodnutí ve věci ESSOX, která měla za závažnější skutek dostat mírnější pokutu. Ukládání pokuty se děje na základě správního uvážení žalované, do kterého soud zasahuje pouze v případě excesů. V žalobkynině případě se o exces nejedná. Navíc, jak správně uvedla žalovaná, rozhodování a ukládání pokut se děje vždy na pokladu konkrétních specifických okolností posuzované věci. Z pouhé podobnosti věcí neplyne, že by měla být uložena stejná pokuta. Z pozdějšího rozhodnutí nemůže žalobkyni plynout ani legitimní očekávání, neboť to musí mít základ ve skutečnostech, které rozhodnutí předcházejí. Jinak by nešlo o očekávání.
75. Tento žalobní bod soud neshledal důvodným.

4.6 Nebyla porušena totožnost skutku

76. **Žalobkyně** dále namítla, že žalovaná nedodržela princip totožnosti skutku. Zatímco v příkazu z 1. 7. 2021, čj. 2021/71138/570, sp. zn. Sp/2019/584/573, jímž byla žalobkyně poprvé uznána vinnou, jí bylo vytýkáno nedodržování pravidel a postupů pro posuzování úvěruschopnosti spotřebitele, které si žalobkyně sama stanovila, v prvostupňovém rozhodnutí byla pokutována za nezavedení a neudržování vhodných a přiměřených pravidel a postupů pro řádné posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů. Žalovaná navíc v prvostupňovém rozhodnutí žalobkyni vytýkala, že nedostatečně zjišťovala počet vyživovaných osob, zatímco podle původního příkazu měla žalobkyně pochybit tím, že při posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů dostatečně nezjišťovala příjmy a výdaje ostatních členů domácnosti.

77. Obdobného pochybení se žalovaná dopustila i v části výroku prvostupňového rozhodnutí, který žalobkyni vytknula, že při posuzování úvěruschopnosti nezohlednila údaje z předložených výpisů z účtu a že neprověřovala, zda žadatel řádně splácí jiné spotřebitelské úvěry. V původním příkazu přitom žalovaná žalobkyni vytýkala, že při posuzování úvěruschopnosti vůbec nedisponovala podklady, které by dokládaly výdaje spotřebitelů. Žalobkyně tak byla stíhána za jiné skutky, než které byly předmětem příkazu, jímž bylo přestupkové řízení zahájeno. Tím byla porušena totožnost skutku. V důsledku tohoto pochybení pak došlo uplynutím promlčecí doby k zániku odpovědnosti za vytýkané skutky, neboť řízení o nich vůbec zahájeno nebylo.
78. **Žalovaná** považuje tuto námitku za nedůvodnou a upozorňuje, že žalobkyně pouze zopakovala svoje námitky z přestupkového řízení. Proto odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pro posouzení totožnosti skutku je třeba rozlišit mezi pojmy skutek a popis skutku. Žalovaná totožnost skutku neporušila, toliko skutek v navazujících rozhodnutích jinak popsala. Ke změně časového období a rozsahu jednotlivých skutků a skutkových okolností žalovaná přistoupila po zvážení žalobkyniných námitek a v její prospěch. K zániku přestupkové odpovědnosti promlčením dojít nemohlo.
79. **Soud** předně zdůrazňuje, že správní orgány se obdobnou argumentací obsáhle zabývaly již v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí. Soud se s jejich posouzením ztotožnil.
80. Soud ve shodě s bankovní radou vycházel z judikatury správních soudů, která rozlišuje pojem *skutek* a *popis skutku*. *Skutek* je to, co se ve vnějším světě objektivně stalo. Jedná se o určitou událost vyvolanou jednáním (konáním či opomenutím) člověka. Naproti tomu *popis skutku* je jen jeho slovním vyjádřením, které zahrnuje popis těch jednání či skutkových okolností, které lze podřadit formálním znakům přestupku uvedeným v zákoně. Popis skutku je nezbytnou náležitostí rozhodnutí a musí obsahovat skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty přestupku, který je předmětem řízení. Jinými slovy, musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby v popisu skutku byly uvedeny veškeré jeho zákonné znaky příslušné skutkové podstaty, a aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl předmětný delikt spáchán (rozsudky z 23. 9. 2009, čj. 4 As 7/2009-66, č. 1975/2010 Sb. NSS, ze 17. 1. 2013, čj. 8 Afs 17/2012-375, č. 2822/2013 Sb. NSS, bod 168, nebo z 9. 11. 2016, čj. 1 As 46/2016-24, bod 14).
81. Povinnost zachovat totožnost skutku neznamena, že správní orgán musí rozhodnout na základě totožného popisu skutku, který byl uveden v příkazu, jímž bylo řízení zahájeno, pokud je zachována totožnost skutku. Ta je obecně zachována, bude-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, případně jsou-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace. Totožnost skutku nenarušují změny v jednotlivých okolnostech, které individualizují skutek, neboť řízení slouží právě k tomu, aby konkrétní okolnosti charakterizující daný skutek byly zjištěny a ověřeny. Některé okolnosti tak mohou být oproti oznámení o zahájení řízení (příkazu, jímž bylo řízení zahájeno) přidány, jiné naopak odpadnou, ukáže-li se, že jsou pro následek irelevantní. Toto upřesnění nenarušuje totožnost skutku (usnesení Nejvyššího soudu z 10. 1. 2007, sp. zn. 7 Tdo 1480/2006, usnesení Ústavního soudu ze 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 143/02, usnesení rozšířeného senátu NSS z 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, a rozsudky

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

NSS z 9. 11. 2016, čj. 1 As 46/2016-24, z 4. 5. 2023, čj. 1 As 286/2022-70, nebo z 9. 7. 2025, čj. 4 As 300/2024-64, bod 25).

82. Žalobkyni lze přisvědčit, že správní orgány v průběhu správního řízení měnily popis jednání a dalších skutkových okolností. Tyto dílčí změny v popisu skutku však neměly vliv na totožnost skutku.
83. V příkazu, kterým bylo přestupkové řízení zahájeno, uznala žalovaná žalobkyni vinnou mj. tím, že „*v období od 1.6.2018 do 20.6.2019 nedodržovala pravidla a postupy pro posuzování úvěruschopnosti spotřebitele upravená v Manuálu pro oddělení schvalování, ani do své praxe nezavedla jiná adekvátní pravidla a postupy posuzování úvěruschopnosti spotřebitele...*“. Popis skutku v prvostupňovém rozhodnutí je pak formulován tak, že žalobkyně „*v období od 1.6.2018 do 20.6.2019 nezavedla a neudržovala vhodná a přiměřená pravidla a postupy pro řádné posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů před uzavřením smlouvy o spotřebitelském úvěru, a průběžně neověřovala a pravidelně nehodnotila přiměřenost a účinnost zavedených postupů a pravidel...*“. Přestože se popis skutku liší, soud má za to, že totožnost skutku byla zachována. Žalobkynino jednání totiž zůstalo stejné – žalobkyně neměla zavedena adekvátní (vhodná a přiměřená) pravidla pro posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů.
84. Totožnost skutku nebyla narušena ani tím, že žalovaná ve výroku prvostupňového rozhodnutí [část A. bod (i) písm. b) druhá a čtvrtá odrážka] popis skutku upřesnila v souladu s výsledkem zjišťování skutkového stavu věci. Stejně tak ke změně skutku nedošlo ani tím, že žalovaná zúžila okruh členů domácnosti, jejichž výdaje a příjmy měla žalobkyně zohledňovat, na vyživované osoby, které sdílely s žadatelem domácnost (jasně to vyplývá např. z bodu 61 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí). Na podstatě jednání tento zásah žalované nic nezměnil. Uvedené dílčí změny nezpůsobily, že by byl skutek zaměnitelný s jiným, nebo že by byla žalobkyně potrestána za zcela jiný skutek, než o němž se vedlo řízení.
85. Totožnost skutku nebyla porušena ani tím, že žalovaná ve výroku prvostupňového rozhodnutí [část A. bod (ii) písm. c)] uvedla, že žalovaná „*poskytla spotřebitelské úvěry, bez toho, aby předtím řádně posoudila úvěruschopnost jednotlivých spotřebitelů na základě nezbytných, spolehlivých, dostatečných a přiměřených informací*“, když ve vymezeném období „*v 15 případech z 18 úvěrových případů, ve kterých byly předloženy výpisy z bankovních účtů bez odůvodnění nezohlednila rozdíl mezi deklarovanými výdaji uvedenými v žádosti o úvěr a výdaji, které by byly patrné z doložených bankovních výpisů, ani neprověřila a tedy ani nezohlednila, zda žadatel o úvěr řádně splácí jiný spotřebitelský úvěr uvedený v žádosti o úvěr*“. Již ve výroku příkazu totiž žalovaná žalobkyni vytknula, že „*při poskytování spotřebitelských úvěrů řádně neposuzovala úvěruschopnost spotřebitele*“, když „*ve 22 úvěrových případech byly schváleny žádosti o poskytnutí spotřebitelského úvěru bez nezbytných podkladů dokládajících deklarované výdaje spotřebitele*“. I v tomto případě tak žalovaná jenom v navazujících rozhodnutích popis skutku upřesnila v souladu s později zjištěným skutkovým stavem. Totožnost skutku pak nenarušily ani změny v počtu složek, u nichž bylo shledáno pochybení. Žalovaná totiž počet složek zúžila po zohlednění žalobkyniných námitek. Jednání žalobkyně však zůstalo i v tomto případě stejné.
86. Změnami v popisu skutku provedenými správními orgány nemohlo být zasaženo do práva žalobkyně na obhajobu, neboť totožnost skutku samotného zůstala od zahájení řízení zachována. V průběhu řízení před správními orgány docházelo v souladu s výše citovanou judikaturou jen ke změnám v jednotlivých okolnostech charakterizujících daný skutek v

důsledku zjišťování skutkového stavu. Žalobkyni bylo nepochybně známo, pro jaký skutek je s ní přestupkové řízení vedeno.

87. Žalobkyně rovněž namítla, že v důsledku nedodržení totožnosti skutku došlo uplynutím promlčecí doby k zániku odpovědnosti za přestupky, neboť řízení o některých skutcích vůbec nebylo zahájeno.
88. I touto námitkou se bankovní rada zabývala a soud se s jejím posouzením opět ztotožnil. K zahájení řízení o vytýkaných skutcích došlo doručením příkazu jako prvního úkonu ve věci. Jednání, která mají znaky přestupku, žalobkyně spáchala v období od 1. 6. 2018 do 20. 6. 2019. Vydáním příkazu dne 1. 7. 2021 byl před uplynutím pětileté promlčecí doby (§ 46e odst. 3 zákona o České národní bance) přerušen její běh podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění do 31. 1. 2022. K zániku odpovědnosti za přestupek promlčením proto nedošlo.
89. Ani tento žalobní bod proto není důvodný.

4.7 Ostatní žalobní námitky

90. Podle **žalobkyně** je prvostupňové rozhodnutí ve znění napadeného rozhodnutí zmatečné, obsahuje celou řadu podstatných chyb a není řádně odůvodněno. Přestože bankovní rada dospěla k závěru, že některá skutková zjištění žalované nebyla správná, nezdůvodnila dostatečně, proč tato pochybení neměla vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Žalobkyně v tom spatřuje porušení svého práva na spravedlivý proces a porušení principů právní jistoty a ochrany důvěry v právo.
91. **Žalovaná** odkázala na příslušné pasáže z odůvodnění napadeného rozhodnutí, v nichž se bankovní rada žalobkyniným námitkám věnovala a odůvodnila, proč pochybení správního orgánu prvního stupně neměla vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, avšak vedla ke snížení uložené pokuty. Žalobkyně ani sama neuvádí, jak měly uvedené chyby způsobovat nezákonnost prvostupňového rozhodnutí.
92. **Soud** předně uvádí, že žalobkyně v žalobě nekonkretizovala, v čem měla uvedená dílčí pochybení a nepřesnosti zasáhnout do jejích veřejných subjektivních práv a způsobit nezákonnost prvostupňového rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí je přitom patrné, že bankovní rada se tvrzenými chybami zabývala (v bodech 24, 26, 120 a 208) a u každé z nich odůvodnila, proč nemohla mít vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Jelikož žalobkyně krom obecné námitky, že žalovaná vycházela z nesprávně zjištěného skutkového stavu, neuvedla, v čem měla nezákonnost spočívat, soud se touto námitkou blíže nemohl zabývat. Proto toliko uvádí, že odůvodnění bankovní rady shledal zcela racionálním a přesvědčivým. K porušení žalobkynina práva na spravedlivý proces či zásady právní jistoty dojít nemohlo.
93. **Žalobkyně** dále namítla, že žalovaná nezohlednila závěry vyplývající z judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, na níž žalobkyně odkázala. Zejména měla přihlídnout k tomu, že žalobkyně poskytuje spotřebitelské úvěry v maximální výši 25 tisíc Kč. Proto ve vztahu k zákazníkům, kteří měli dobrou předchozí platební morálku a zároveň byli povinni sdělit žalobkyni úplné a pravdivé informace, obsahoval vnitřní předpis vhodná a přiměřená pravidla pro posuzování úvěruschopnosti. Žalovaná svým postupem porušila žalobkynino právo na spravedlivý proces a principy právní jistoty a ochrany důvěry v právo.
94. **Žalovaná** k tomu s odkazem na napadené rozhodnutí uvedla, že judikatura, které se žalobkyně dovolává, bezprostředně nesouvisí s nyní projednávaným skutkovým stavem.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Soudy se v citovaných rozsudcích ani nezabývaly platností smluv v souvislosti s řádným posouzením úvěruschopnosti. Bankovní rada sice s některými judikaturními závěry obecně souhlasila, avšak tyto závěry doplnila o vlastní posouzení. Žalobkyně to však přehlíží a účelově vytrhává závěry bankovní rady z kontextu. K porušení žalobkynina práva na spravedlivý proces ani principu právní jistoty nemohlo dojít. Žalobkyně ani neuvádí, v čem konkrétně mělo dojít k porušení Ústavy a Listiny základních práv a svobod.

95. Bankovní rada se závěrům, které vyplývají z žalobkyní citovaných rozhodnutí Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, věnovala v bodech 80 až 85 napadeného rozhodnutí. **Soud** se s jejím posouzením ztotožnil a žalobní námitku neshledal důvodnou.
96. Bankovní rada dospěla k závěru, že se při posouzení úvěruschopnosti může lišit rozsah informací, které je potřeba o spotřebiteli zjistit, podle toho, zda žádá o úvěr na bydlení nebo o mikroúvěr. Poskytovatel úvěru však vždy musí zjistit údaje o příjmech, výdajích a závazcích konkrétního spotřebitele a posoudit jeho schopnost úvěr splácet bez ohledu na výši požadovaného úvěru. Soud nemá, co by tomuto závěru vytkl.
97. Bankovní rada rovněž přisvědčila žalobkyninu tvrzení, že zákon o spotřebitelském úvěru z žadatele nesnímá zcela odpovědnost za správnost informací, které poskytovateli úvěru sdělí. Neznamená to však, že se poskytovatel úvěru může zcela spolehnout na údaje poskytnuté spotřebitelem. Naopak judikatura správních soudů dovodila, že poskytovatel úvěru musí správnost údajů prověřit, případně je konfrontovat s dalšími informacemi a doklady.
98. Soud se i s touto úvahou ztotožnil. Poskytovatel úvěru musí především zjistit, zda jsou informace, které od spotřebitele obdržel, dostatečné pro posouzení úvěruschopnosti. Pouhá ničím nepodložená prohlášení spotřebitele totiž nemohou samy o sobě nemohou být kvalifikována jako dostatečná, nejsou-li podepřeny žádnými doklady (např. rozsudky NSS z 1. 4. 2015, čj. 1 As 30/2015-39, bod 24, nebo ze 7. 3. 2023, čj. 7 As 62/2021-57, bod 39). Informace o příjmech a výdajích spotřebitele, které nejsou doloženy, mohou jen stěží být spolehlivé (rozsudky NSS z 31. 1. 2024, čj. 6 As 8/2023-57, bod 49, nebo z 29. 1. 2025, čj. 4 As 57/2024-57, bod 40).
99. Bankovní rada v neposlední radě souhlasila se žalobkyní, že poskytovatel úvěru může při posouzení úvěruschopnosti vzít v úvahu též předchozí zkušenost žadatele se splácením úvěru. Nesmí však provést posouzení úvěruschopnosti pouze na základě tohoto jednoho kritéria a rezignovat na prověření ostatních okolností.
100. Také v tomto závěru soud nemá, co by žalované vytkl. Povinnost porovnání příjmů a výdajů žadatele o úvěr totiž nelze mít za splněnou pouhým posouzením žadatelovy úvěrové historie. Bezproblémové splacení předchozích úvěrů, na které žalobkyně poukazuje, je jen jedním z 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 (bod 49 rozsudku čj. 6 As 8/2023-57).
101. **Žalobkyně** rovněž namítla, že žalovaná dostatečně nezdůvodnila, proč nestačí k doložení příjmů spotřebitele OSVČ předložit poslední dva výpisy z bankovního účtu. U spotřebitelů zaměstnanců přitom žalovaná ve své praxi aprobejuje doložení příjmů výplatními páskami za

poslední dva měsíce. Tento nedostatek odůvodnění způsobuje podle žalobkyně nepřezkoumatelnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Žalovaná navíc pouze konstatuje, že dva výpisy z bankovního účtu u OSVČ nestačí, aniž by poskytla metodické vedení a sdělila, kolik výpisů by dle jejího názoru bylo dostačujících.

102. **Žalovaná** uvedla, že se otázce doložení příjmů spotřebitelů OSVČ dvěma výpisy z bankovního účtu zabývala. Dospěla k závěru, že výpisy samy nedokládají finanční situaci spotřebitele. Nemůže z nich totiž bez dalšího vyplynout pravidelnost příjmů ani průměrná měsíční výše příjmů spotřebitele. K obdobnému závěru dospěla i bankovní rada v napadeném rozhodnutí. Žalovaná dodává, že OSVČ nejsou srovnatelní se zaměstnanci, mají obvykle nepravidelný příjem v závislosti např. na sezóně, fakturačním režimu apod. Posouzení úvěruschopnosti záleží na řadě faktorů, a proto nelze paušálně stanovit, kolik výpisů z bankovního účtu by bylo dostačujících k prokázání příjmů. Vždy to záleží i na samotném poskytovateli nebankovního úvěru a jeho obchodním modelu.
103. Ani této námitce **soud** nepřisvědčil. Žalobkyně se v ní zaměřuje na otázku nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost však musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, neboť nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno toliko nejzávažnějším vadám, kvůli kterým skutečně nelze správním rozhodnutím meritorně přezkoumat (bod 28 rozsudku NSS z 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45).
104. Žalovaná svůj závěr, o tom, že k prokázání příjmů spotřebitele OSVČ nestačí předložení dvou posledních výpisů z bankovního účtu, odůvodnila tak, že z výpisů nemůže bez dalšího vyplynout udržitelnost a pravidelnost příjmů, ani průměrná měsíční výše příjmů spotřebitele. Příjem spotřebitele se totiž může v dalších měsících výrazně lišit. Výpisy z bankovního účtu proto samy o sobě, nejsou-li doplněny jinými spolehlivými informacemi, nemohou obstát (body 53 a 155 prvostupňového rozhodnutí). Ke stejným závěrům dospěla též bankovní rada (bod 147 napadeného rozhodnutí). Z prvostupňového i napadeného rozhodnutí je tedy jasné patrné z jakých důvodů považovaly žalovaná i bankovní rada doložení dvou výpisů z bankovního účtu za nedostatečné. Tvrzený nedostatek odůvodnění nebránil soudu tato rozhodnutí přezkoumat. Ani jedno z rozhodnutí proto vadou nepřezkoumatelnosti netrpí.
105. Žalobkyně odkazuje na příkaz z 10. 10. 2022, čj. 2022/104203/570, ve věci společnosti SIM PŮJČKA s.r.o., který však nedoložila. Soud jím proto dokazování neprováděl. Jediné rozhodnutí (příkaz) samo o sobě nezakládá ustálenou rozhodovací praxi, která by byla pro žalovanou závazná (usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Navíc i pokud by příkaz rozhodovací praxi zakládal, žalovaná ji mohla od konce roku 2022, kdy byl příkaz vydán, zpřisnit. Krom toho soud ve shodě s žalovanou uvádí, že příkaz není na věc zcela přílehlavý, neboť zaměstnanci nejsou ve srovnatelném postavení s OSVČ, které mají nejistý a nepravidelný příjem závislý mj. na sezóně, fakturačním režimu nebo dalších okolnostech.
106. Žalobkyně též namítá, že jí žalovaná neposkytla pozitivní metodické vedení a nesdělila jí, kolik výpisů z bankovního účtu by stačilo k prokázání příjmů. Je samozřejmě žádoucí, aby dohledový orgán přijal specifitější metodiku a regulované subjekty blíže navedl. Ani absence detailních metodických pravidel však nezabývá poskytovatele spotřebitelských úvěrů povinnosti postupovat podle zákona; stále lze na ně nahlížet – a v porovnání se

spotřebiteli, s nimiž do právních vztahů vstupují, to platí tím spíše – jako na profesionály (bod 44 rozsudku čj. 18 A 11/2023-81).

107. **Žalobkyně** dále namítla, že část výroku A. odst. i) písm. a) prvostupňového rozhodnutí je fakticky chybná, neboť uvádí, že žalobkyně, „*vyjma zákazníků v 2 měsíčním prodlení se splacením úvěru*“, znovu posuzovala úvěruschopnost v případě další žádosti o úvěr až po uplynutí 1 roku od předchozího posouzení. Žalobkyně výrok chápe tak, že se muselo jednat o spotřebitele „*přesně ve 2 měsíčním prodlení*“. Ve skutečnosti přitom posuzovala úvěruschopnost až po uplynutí 1 roku od předchozího posouzení, ledaže se jednalo o „*zákazníka v prodlení 2 nebo více měsíců*“. Tato faktická vada porušuje princip materiální pravdy a zasahuje do žalobkynina práva na spravedlivý proces.
108. **Žalovaná** k tomu odkázala na napadené rozhodnutí, v němž tuto námitku vypořádala. Žalovaná žalobkyni nevytýkala, že znovu posuzuje úvěruschopnost u zákazníků, kteří byli v alespoň dvouměsíčním prodlení se splacením úvěru, nýbrž to, že posuzovala úvěruschopnost spotřebitelů, kteří požádali o další úvěr, pouze, pokud uplynul alespoň jeden rok od předchozího posouzení.
109. **Soud** namítanou faktickou chybu v prvostupňovém rozhodnutí neshledal. Výrok prvostupňového rozhodnutí nepochybně míří na zákazníky, kteří jsou *alespoň* ve dvouměsíčním prodlení, nikoli *přesně* ve dvouměsíčním prodlení, jak tvrdí žalobkyně. Žalovaná krom toho žalobkyni vůbec nevytýkala, že by snad posuzovala úvěruschopnost pouze u spotřebitelů, kteří byli přesně ve dvouměsíčním prodlení, a nikoli již u spotřebitelů, kteří byli v prodlení delším. Výše uvedená námitka je tak pro posouzení věci zcela irelevantní. Proto i pokud ji žalovaná pominula, nemůže tím být založena nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (např. bod 12 rozsudku NSS z 29. 10. 2020, čj. 1 Afs 68/2020-31). Žalobkyně navíc ani blíže nevysvětlila, jak by tato vada, či spíše formulační nepřesnost, měla porušovat § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nebo zasahovat do jejího práva na spravedlivý proces.
110. **Žalobkyně** rovněž namítla, že v řízení docházelo k průtahům, čímž žalovaná porušila princip zákazu libovůle v rozhodování. **Žalovaná** nezpochybňuje, že v řízení došlo k časové prodlevě, k čemuž správní orgány přihlédly při ukládání pokuty. To však podle ní samo o sobě neznamená, že by řízení bylo vedeno nezákonně.
111. **Soud** žalobkyni přisvědčil potud, že žalovaná pochybila, nevydala-li rozhodnutí ve lhůtě, kterou předvídá správní řád. Toto pochybení však nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, Zákonné lhůty k vydání rozhodnutí jsou totiž pouze lhůtami pořádkovými, jejichž překročení nemá vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Byť samozřejmě platí, že správní orgány by měly dodržovat lhůty k vydání rozhodnutí a překračovat tyto lhůty jen v nezbytně nutných případech (rozsudek NSS z 18. 1. 2018, čj. 1 Azs 397/2017-31). Soud nemá důvodu usuzovat ani na to, že by pozdní rozhodnutí mělo nějaký konkrétní dopad na zachování žalobkyniných práv. Ostatně ani sama žalobkyně žádný takový důsledek nečinnosti žalovaného ve své žalobě neuvedla. Lze proto uzavřít, že průtahy neměly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (rozsudky NSS z 30. 10. 2003, čj. 6 A 171/2002-41, z 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS, z 3. 7. 2018, čj. 6 Azs 178/2018-24, a z 3. 6. 2020, čj. 10 Azs 374/2019-33).
112. **Žalobkyně** dále namítla, že část výroku prvostupňového rozhodnutí ve znění napadeného rozhodnutí není správně formulována a je nesrozumitelná. Ve výroku A. bodu ii) prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že žalobkyně byla shledána vinnou tím, že poskytla

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

ve 42 případech spotřebitelské úvěry, aniž by předtím řádně posoudila úvěruschopnost jednotlivých spotřebitelů. V písm. a) až d) jsou následně uvedena jednotlivá pochybení, jejichž součet činí 51, nikoli 42. Teprve porovnáním čísel jednotlivých úvěrových smluv žalobkyně zjistila, že u 9 smluv žalovaná shledala dvojí pochybení, a proto ve výroku uvedla 42 případů místo 51. Tato skutečnost však podle žalobkyně měla být uvedena přímo ve výroku, nikoli až v odůvodnění. Výrok je proto formulován nesprávně, což jej činí nepřezkoumatelným. Obdobného pochybení se žalovaná dopustila i v části A. odst. iii) výroku prvostupňového rozhodnutí, což bankovní rada sama uznala.

113. **Žalovaná** přiznala, že výrok prvostupňového rozhodnutí není přesný, protože u 9 úvěrových smluv došlo ke dvojímu pochybení, tedy 51 pochybení bylo zjištěno ve 42 úvěrových složkách z 81. Z odůvodnění obou rozhodnutí ale vyplývá, že se jedná o nepřesnosti, které nemění nic na zjištěných skutkových okolnostech. Část výroku prvostupňového rozhodnutí je tedy nepřesná, není však nejasná či nesrozumitelná. Tato formulační neobratnost žalované nezpůsobuje nezákonnost prvostupňového rozhodnutí.
114. **Soud** k tomu uvádí, že za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat pouze takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze vůbec zjistit, jak správní orgán o věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Nesrozumitelným bude rovněž rozhodnutí, u něhož nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, případně též rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, nebo rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje (rozsudek NSS ze 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-78, č. 133/2004 Sb. NSS).
115. Žádnou z těchto vad napadené ani prvostupňové rozhodnutí netrpí. Výrok rozhodnutí je totiž neoddělitelnou součástí celého rozhodnutí, a je proto nutné jeho obsah hodnotit v kontextu celého rozhodnutí. Přestože je výrok prvostupňového rozhodnutí formulován nepřesně, z jeho odůvodnění vyplývá, že žalovaná v několika úvěrových složkách shledala dvojí pochybení, aniž by však tuto skutečnost výslovně uvedla ve výroku. Tato formulační neobratnost však nemohla založit nezákonnost prvostupňového rozhodnutí. Není totiž pochyb, že ve spojení s odůvodněním rozhodnutí je výrok dostatečně určitý. Opačný závěr by byl nepřipustně formalistický.
116. Pochybnost o počtu pochybení pak nevznikla ani žalobkyni. Ta totiž v žalobě sama uvedla, že rozpoznala, že součet uvedený ve výroku je nepřesný proto, že žalovaná v několika úvěrových složkách shledala dvojí pochybení. Výrok pro ni tedy zjevně nesrozumitelný nebyl.
117. Dále soud shledal, že výroky jsou přehledně odděleny od odůvodnění a je z nich jasné patrné, jak žalovaná o věci rozhodla a kdo je jejich adresátem. Žalovaná rovněž správně uvedla ustanovení, podle něhož rozhodovala. Žádnou vnitřní rozpornost soud ve výrocích nespaturuje. Soud proto ani této žalobní námitce nepřisvědčil.

5. Závěr a náklady řízení

118. Žaloba není důvodná, proto ji soud výrokem I. zamítl postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
119. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalované, která byla ve věci plně úspěšná, jejich náhradu nepřiznal. Nevznikly jí totiž žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 6. listopadu 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu