ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ondřeje Mrákoty a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **RENT & REAL Finance, s. r. o.,** se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek – Místek, zastoupený Mgr. Lukášem Mokrým, advokátem se sídlem Sokola Tůmy 743/16, Ostrava, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce,** se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2017, č. j. 22 Ad 5/2015 - 41,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2017, č. j. 22 Ad 5/2015 - 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ústředního inspektorátu České obchodní inspekce ze dne 26. 1. 2015, č. j. ČOI 62082/14/O100/4000/14/15/Hy/Št, bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí ředitele České obchodní inspekce, Inspektorátu Moravskoslezského a Olomouckého kraje se sídlem v Ostravě (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 20. 5. 2014, č. j. ČOI 51852/14/4000, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000 Kč za porušení § 18 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „zákon o spotřebitelském úvěru“; pozn. NSS - tento zákon byl zrušen ke dni 30. 11. 2016 zákonem č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru), a tím naplnění skutkové podstaty § 20 odst. 1 písm. d) zákona o spotřebitelském úvěru.

[2] Správního deliktu se žalobce měl dopustit tím, že v postavení věřitele v rozporu s § 18 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele *„užil jako instrumentu k zajištění úvěru blankosměnky u smluv klientů A. O. dne 16. 5. 2013, D. Š. dne 12. 8. 2013, K. J. dne 8. 10. 2013 a Z. H. dne 11. 9. 2013“*.

[3] Proti rozhodnutí stěžovatele brojil žalobce žalobou, které Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) vyhověl rozsudkem ze dne 11. 5. 2017, č. j. 22 Ad 5/2015 - 41, jímž rozhodnutí Ústředního inspektorátu České obchodní inspekce ze dne 26. 1. 2015, č. j. ČOI 62082/14/O100/40000/14/15/Hy/Št, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud konstatoval, že pro posouzení, zda se žalobce dopustil správního deliktu podle § 20 odst. 1 písm. d) zákona o spotřebitelském úvěru, je stěžejní výklad zákazu, který byl obsažen v § 18 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru. Zákon o spotřebitelském úvěru neobsahoval definici pojmů „*splácení*“ nebo „*zajištění*“ úvěru, je tedy zapotřebí vycházet z úpravy úvěrové smlouvy dle § 497 a násl. zákona č. 513/1991 Sb. ve znění účinném ke dni uzavření předmětných spotřebitelských smluv (dále jen „obchodní zákoník“; zrušen ke dni 31. 12. 2013 zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem – pozn. NSS). Splácením úvěru obchodní zákoník rozuměl vrácení poskytnutých peněžních prostředků; tento výklad je podle krajského soudu použitelný rovněž pro účely zákona o spotřebitelském úvěru. Krajský soud dále konstatoval, že zákaz použít směnku nebo šek ke splacení nebo zajištění spotřebitelského úvěru přinesla do zákona o spotřebitelském úvěru jeho novela provedená zákonem č. 43/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů (dále jen „novela“). Z důvodové zprávy přitom vyplývá, že k zákazu bylo přikročeno vzhledem ke zneužití směnek a šeků, kterým věřitelé a zprostředkovatelé poškozují spotřebitele, a vzhledem k rizikům, které z použití směnky nebo šeku pro spotřebitele vyplývají i tam, kde jich nebylo zneužito v jejich neprospěch. Zákaz použít směnku nebo šek se tedy vztahuje na splacení jistiny úvěru či zajištění splacení jistiny úvěru, a to včetně příslušenství, jež sdílí právní osud hlavního závazku, kterým byly dle § 121 odst. 3 zák. č. 40/1964 Sb., ve znění účinném ke dni uzavření předmětných smluv [dále jen „občanský zákoník“; zrušen ke dni 31. 12. 2013 zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem (dále jen „NOZ“) – pozn. NSS], úroky a úroky z prodlení úvěru. Zajištění směnkou či použití směnky a šeku ke splacení jiných závazků, které ze smlouvy o úvěru vyplývají, či vyplývat mohou, však zakázáno nebylo. Krajský soud zjistil, že v posuzovaných úvěrových smlouvách bylo použito blankosměnky k zajištění ostatních závazků dlužníka – spotřebitele vůči žalobci, mezi kterými byl také závazek zaplatit dohodnutou smluvní pokutu. Smluvní pokuta, kterou zákon o spotřebitelském úvěru rovněž nedefinoval, byla upravena v § 544 odst. 1 občanského zákoníku jako nástroj zajišťující splnění zajišťované povinnosti. Krajský soud dovodil, že samostatný závazek platit smluvní pokutu mohl být zajištěn jakýmkoliv zajišťovacím instrumentem včetně zajištění blankosměnkou. Na charakteru samostatného závazku a zajišťovacího institutu smluvní pokuty nic nezměnila ani úprava § 2048 NOZ. Krajský soud dovodil, že závazek splatit úvěr byl ve smlouvách zajištěn smluvní pokutou; závazek zaplatit smluvní pokutu v případě porušení povinnost splatit úvěr byl samostatně zajištěn blankosměnkou, což zákazu vyplývajícímu z § 18 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru nepodléhalo. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že správní orgány se při výkladu § 18 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru dopustily pro správní trestání nepřípustně extenzivního výkladu; žalobce nepoužil v posuzovaných úvěrových smlouvách blankosměnku v rozporu s § 18 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru a nespáchal správní delikt podle § 20 odst. 1 písm. d) zákona o spotřebitelském úvěru.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

pokračování

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně vyložil § 18 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru. Stěžovatel má stále za to, že § 18 odst. 1 zákon o spotřebitelském úvěru aplikoval správně a v souladu s účelem, který zákonodárce přijetím tohoto ustanovení sledoval, aniž by přitom jeho dopady jakkoli nepřípustně rozšiřoval. Podle názoru stěžovatele bylo jasným smyslem tohoto ustanovení zamezit tomu, aby se podnikateli poskytujícímu či zprostředkujícímu spotřebitelské úvěry dostal v souvislosti se smlouvami, které se spotřebiteli uzavírá, do rukou nástroj, který může proti nim snadno použít k vymáhání prakticky jakýchkoli nároků, přičemž pro účinnou obranu proti případnému zneužití je třeba disponovat úrovní znalosti právní úpravy, která není mezi běžnými spotřebiteli obvyklá. Pokud je podle stěžovatele zakázáno zajištění splacení spotřebitelského úvěru směnkou, nemůže podle názoru stěžovatele pro soulad postupu věřitele se zákonem stačit pouhé přesunutí směnky z role přímého zajišťovacího prostředku do role prostředku zajištění zaplacení jiného (legálního) zajišťovacího institutu, tedy jakési *„zajištění zajištění“*. Z hlediska spotřebitele bude totiž výsledek obdobný – věřitel bude mít k dispozici směnku, kterou bude moci dle vlastního uvážení proti spotřebiteli použít. Dále stěžovatel uvedl, že z úvěrových smluv, jichž se projednávaná věc týká, je zjevný úmysl žalobce obejít zákaz a nadále pomocí směnek zajišťovat peněžité nároky z úvěrových smluv. Pokud by byl výklad § 18 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru takový, že směnkou nelze zajistit splácení jistiny a úroků spotřebitelského úvěru, zákaz by se však již nevztahoval na smluvní pokutu, bylo by postavení spotřebitele vůči věřiteli zlepšeno jen zcela nepatrně. Věřitel by sice podle svých vlastních podmínek nemohl do směnky doplnit částku jistiny a úroků, ale v případě dostatečně vysoké smluvní pokuty by se mohl dobře hojit také tímto způsobem, aniž by byla spotřebitelům zaručena předpokládaná ochrana. V projednávané věci přitom podle názoru stěžovatele vystavené směnky fakticky plnily funkci zajišťovacího prostředku ve vztahu ke splácení spotřebitelského úvěru; jejich použití bylo tedy nezákonné.

[7] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.); za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Podle § 18 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele ke splacení nebo zajištění splacení spotřebitelského úvěru nelze použít směnku nebo šek.

[13] Podle § 18 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele věřitel a zprostředkovatel společně a nerozdílně odpovídají spotřebiteli za škodu způsobenou porušením povinnosti stanovené v odstavci 1.

[14] Podle § 18 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele ke splnění nebo zajištění splnění povinnosti vyplývající ze smlouvy, ve které se sjednává zprostředkování spotřebitelského úvěru, nelze použít směnku nebo šek. Zprostředkovatel odpovídá spotřebiteli za škodu způsobenou porušením povinnosti stanovené ve větě první.

[15] Ustanovení § 18 zákona o ochraně spotřebitele doznalo nabytím účinnosti novely ke dni 25. února 2013 zásadních změn. Původní znění účinné od 1. ledna 2011 hovořilo o tom, že v případě použití směnky nebo šeku ke splacení nebo zajištění splacení spotřebitelského úvěru si musí věřitel počínat tak, aby byla zachována všechna práva spotřebitele vyplývající ze smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr.

[16] Z důvodové zprávy k novele (dále jen „důvodová zpráva“) plyne, že tento zákon byl přijat s ohledem na nutnost transpozice Směrnice Komise 2011/90/EU ze dne 14. 11. 2011, kterou se mění část II přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. 4. 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru (dále jen „Směrnice 2008/48/ES“), kterou se stanoví dodatečné předpoklady pro výpočet roční procentní sazby nákladů. Směrnice 2008/48/ES byla do českého právního řádu implementována zejména prostřednictvím zákona o spotřebitelském úvěru.

[17] Důvodem novelizace § 18 zákona o ochraně spotřebitele bylo podle důvodové zprávy zjištění, že poskytovatelé spotřebitelských úvěrů (zejména ti neseriózní) často poskytují úvěr dlužníkům, aniž by kdy předpokládali, že jim bude dlužná částka splacena. Svůj příjem si v těchto případech zajišťují např. nepřiměřeným zajištěním úvěru, nepřiměřenými sankcemi, zneužitím (blanko) směnky apod. Především se věřitelé v mnoha případech při sjednávání spotřebitelského úvěru zajišťují tak, že spotřebitele donutí již v okamžiku sjednání podepsat tzv. blankosměnku, ve které není vyplněna částka, která je jednou ze zákonem daných náležitostí směnky. Spotřebitel tak podepíše směnku s nejasnou částkou zajištění, kterou následně neseriózní věřitel může vypsat v neúměrně vysoké částce. Mezi nejčastější zneužití směnek patří mj. osamostatnění zajišťovací směnky od hlavního závazku: dlužníkovi tak vzniknou 2 závazky – jeden ze směnečného vztahu a jeden ze vztahu závazkového; této situaci je téměř nemožné se bránit. Důvodová zpráva dále konstatuje, že používání směnky coby zajišťovacího institutu předpokládá poměrně rozsáhlou míru znalosti relevantní právní úpravy, což je podmínka, kterou běžný spotřebitel nesplňuje. Vzhledem k problémům, které stávající znění zákona na ochranu

spotřebitele pro spotřebitele přineslo, a vzhledem k pochybnostem o účinnosti jiných zvažovaných variant, analýza ukázala, že nejefektivnější (a pro spotřebitele nejsrozumitelnější) je směnky zajišťující spotřebitelský úvěr zcela zakázat, aby jich v budoucnu nebylo zneužíváno. Zákaz používání směnek a šeků je podle důvodové zprávy také v souladu s legislativou Evropské unie, protože z bodu 9 odůvodnění (preambule) Směrnice 2008/48/ES vyplývá, že s používáním směnek a šeků ve vztahu ke spotřebitelům se nepočítá. V mnoha zemích Evropské unie bylo již využití směnek zakázáno, např. i na Slovensku (dle § 17 odst. 3 zákona č. 129/2010 Z. z., o spotrebiteľských úveroch a iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov).

[18] Obdobně, jak tomu bylo učiněno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2015, č. j. 6 As 169/2015 – 33, je možné dále konstatovat, že je zřejmé, že hlavním úkolem zákona o ochraně spotřebitele je chránit spotřebitele jako „slabší stranu“ právního vztahu, který je založen spotřebitelskou smlouvou. Proto je rovněž třeba § 18 zákona o ochraně spotřebitele vykládat způsobem ve prospěch spotřebitele. Z uvedeného důvodu je třeba vykládat též § 18 zákona o ochraně spotřebitele extenzivním způsobem svědčícím ve prospěch spotřebitele [srov. k tomu nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2983/08 ze dne 10. listopadu 2009 (N 234/55 SbNU 261), jenž se ovšem týkal výkladu ustanovení zákona o ochraně spotřebitele na půdorysu občanskoprávního soudního řízení ve sporu o nárocích z reklamace zboží, nikoli na půdorysu správního trestání]. Obdobné závěry o nutnosti výkladu ve prospěch co nejširší ochrany spotřebitele vyplývají i z relevantní judikatury Soudního dvora Evropské unie (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 2012 ve věci C-49/11 *Content Services Ltd proti Bundesarbeitskammer*).

[19] S ohledem na záměr zákonodárce v zásadě vymýtit jakýkoliv výskyt směnky v souvislosti se spotřebitelským úvěrem je tedy nutné slovo „použít“ chápat v nejširším možném významu jako slovo pokrývající vystavení směnky, její akceptaci, převod uplatňování či vymáhání práva z ní aj. (viz komentář k výkladu § 18 zákona o ochraně spotřebitele, Wolters Kluwer, ASPI).

[20] V posuzovaných případech byly spotřebitelské úvěry zajištěny smluvní pokutou, která byla následně zajištěna blankosměnkou.

[21] V této souvislosti je nutné zdůraznit, že smluvní pokuta je akcesorickým závazkem, jehož existence je vázána na existenci závazku hlavního, resp. akcesorický právní vztah sleduje osud hlavního závazkového vztahu (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. 26 Odo 1100/2006). Na akcesoritě smluvní pokuty nic nemění ani její charakter samostatného závazku tak, jak jej (jinak správně) popsal krajský soud.

[22] V posuzovaných případech tedy došlo k zajištění spotřebitelského úvěru sjednáním smluvní pokuty, která byla následně jako akcesorický závazek k závazku hlavnímu (spotřebitelskému úvěru) zajištěna blankosměnkou. Jedná se tedy ve skutečnosti o „*řetězení zajištění*“ závazku hlavního – spotřebitelského úvěru, v jehož konečných důsledcích je také zaplacení hlavního závazku vynucováno (zajišťováno) prostřednictvím (blanko) směnky.

Rovněž tato situace dle názoru Nejvyššího správního soudu spadá pod zákaz použití směnky ke splacení nebo zajištění splacení spotřebitelského úvěru dle § 18 odst. 1 zákon o ochraně potřebitele; zajištěním smluvní pokuty, která zajišťuje splacení spotřebitelského úvěru, (blanko) směnkou je fakticky zajišťováno také splacení spotřebitelského úvěru. Krajský soud tedy pochybil, pokud ve svých závěrech zdůraznil existenci ujednání o smluvní pokutě jako samostatného závazku, ale opominul jeho akcesorickou povahu k závazku hlavnímu – spotřebitelskému úvěru. V důsledku uvedeného poté dospěl krajský soud k nesprávnému závěru, že zákazu vyplývajícímu z § 18 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru nepodléhá zajištění závazku zaplatit smluvní pokutu pro případ porušení povinnosti splatit spotřebitelský úvěr.

[23] Výklad § 18 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, který zaujal stěžovatel, tak lze považovat za logický výklad tohoto zákonného ustanovení, podle něhož k zaplacení nebo zajištění splacení spotřebitelského úvěru (hlavního závazku) nelze použít směnku nebo šek, a to logicky ani *„prostřednictvím“* zajištění závazku akcesorického (smluvní pokuty). Tento výklad je v souladu s cílem dosažení efektivní ochrany spotřebitele jako slabší strany spotřebitelské smlouvy na straně jedné, jakož i se zásadami výkladu skutkových podstat správních deliktů, jež neumožňují rozšiřovat podmínky trestnosti např. cestou analogie, na straně druhé. Není nikterak přehnané požadovat po žalobci, aby se vyvaroval zaplacení nebo zajištění splacení spotřebitelského úvěru jako hlavního závazku směnkou (šekem) s účelovým využitím akcesorických (vedlejších) právních vztahů, jejichž existence je závislá na existenci závazku hlavního. Znění a smysl § 18 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele jsou v tomto směru zcela logické, pochopitelné a jednoznačné. Lze tedy konstatovat, že v dané věci nevznikly žádné pochybnosti, na jejichž základě by bylo nezbytné rozhodnout *„ve prospěch pachatele správního deliktu“*.

[24] Z uvedeného je zřejmé, že závěry, které zaujal krajský soud, nejsou správné, neboť pominuly akcesorickou povahu smluvní pokuty a kasační námitky stěžovatele jsou důvodné.

[25] Závěrem Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že nepřehlédl, že v návaznosti na zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, byly s účinností od 1. 7. 2017 provedeny změny rovněž v zákoně č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, který zrušil zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů.

[26] Podle § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. se na přestupky a dosavadní jiné správní delikty (z něhož byl v nyní projednávané věci stěžovatel uznán vinným) ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci

pokračování

správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější. V nyní projednávané věci ovšem k žádné změně, jež by odůvodňovala příznivější postup vůči stěžovateli, do vydání rozhodnutí krajského soudu nedošlo.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal v postupu krajského soudu naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto rozsudek krajského soudu postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[28] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[29] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 4. července 2018

Mgr. Ondřej Mrákota
předseda senátu