V Brně dne 21. ledna 2015
Sp. zn.: 4238/2014/VOP/PN

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy

ve věci výkonu dozoru nad výpočtem roční procentní sazby nákladů na spotřebitelský úvěr (RPSN)

A - Předmět šetření

V průběhu první poloviny roku 2014 se objevily v médiích zprávy[1] naznačující, že jednotlivé inspektoráty České obchodní inspekce (dále také jen „ČOI“) posuzují, resp. posuzovaly, rozdílně soulad výpočtu roční procentní sazby nákladů na spotřebitelský úvěr (RPSN) se zákonem, což mělo vést k odlišné aplikační praxi.

Protože RPSN je jedním z hlavních faktorů při rozhodování spotřebitele o výběru konkrétního úvěrového produktu, může jeho nesprávné uvedení spotřebitele uvést v omyl a způsobit mu újmu. Je proto třeba, aby dozor nad uváděním RPSN byl vykonáván v souladu se zákonem a jednotně.

Z uvedených důvodů a za účelem zjištění objektivních skutečností o způsobu výkonu kontrol dodržování daných povinností jednotlivými inspektoráty ČOI jsem se rozhodl zahájit šetření z vlastní iniciativy ve smyslu § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv.[2]

Vedení předmětného šetření jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv, přenést na mě některé oblasti své působnosti, do nichž spadá i výkon státní správy na úseku ochrany spotřebitele.

B - Skutková zjištění

V zájmu zjištění potřebných informací jsem se dopisem ze dne 15. července 2014 obrátil na Ing. Mojmíra Bezecného, ústředního ředitele ČOI, a požádal ho o poskytnutí relevantních statistických údajů o výkonu kontrol týkajících se uvádění RPSN a informací o způsobu metodického vedení inspektorátů ČOI v dané agendě.

---

[1] Viz např. následující články zveřejněné na portálu www.idnes.cz (webová verze deníku Mladá fronta Dnes):
Odvolaný šéf ČOI: Chystal jsem se navrhnout pokutu pro velký autobazar (http://ekonomika.idnes.cz/rozhovor-s-odvolanym-sefem-vychodoceske-coi-jiri-pekny-pjp-/ekonomika.aspx?c=A140620_142345_ekonomika_fih);
Odhalil triky úvěrářů, přišel o ředitelskou židli (http://ekonomika.idnes.cz/jiri-pekny-odchazi-z-coi-kvuli-uverove-kauze-na-ojetiny-pib-/ekonomika.aspx?c=A140617_153418_ekonomika_spi);
S cenou úvěrů nemanipulujeme, říká šéf pokutované splátkové firmy Essox (http://ekonomika.idnes.cz/rozhovor-s-rediteleme-essoxu-ludkem-cermakem-o-uverech-na-ojetiny-10k-/ekonomika.aspx?c=A140526_2067933_ekonomika_spi);
Drahé úvěry byly cestou, jak snížit cenu, daň a více vydělat (http://ekonomika.idnes.cz/uverova-kauza-a-snizovani-danoveho-zakladu-fkv-/ekonomika.aspx?c=A140519_2065809_ekonomika_spi).

[2] viz zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Také jsem požádal o poskytnutí kopií kontrolních protokolů, v nichž ČOI hodnotila soulad uváděné RPSN se zákonem, jakož i správních rozhodnutí, která hodnotila neuvedení nebo nesprávné uvedení RPSN.

Ing. Mojmír Bezecný ve svém vyjádření ze dne 13. října 2014, č. j. ČOI 111650/14/O100, uvedl, že v období od 1. ledna 2013 do 30. června 2014 vykonala ČOI v rámci kontroly zaměřené na dodržování povinností uložených poskytovatelům a zprostředkovatelům spotřebitelských úvěrů zákonem o spotřebitelském úvěru[3] 428 kontrol.

Porušení informačních povinností vyplývajících z § 4, 5 a 6 zákona o spotřebitelském úvěru z důvodu neuvedení nebo nesprávného uvedení RPSN zjistila ve 122 případech. Nutno však podotknout, že z celkového počtu 428 kontrol prověřovala ČOI uváděnou RPSN vlastním kontrolním přepočtem pouze ve 34 případech. Ing. Bezecný sdělil, že se ČOI zaměřovala při kontrolách na dodržování jiných povinností, které mj. vyplynuly z novely zákona o spotřebitelském úvěru provedené zákonem č. 43/2013 Sb. Dále se ČOI v roce 2013 „zabývala při kontrolách mj. tehdy velmi medializovaným problémem, týkajícím se zdánlivé jednoduchosti, rychlosti a zejména v inzerátech prezentované dostupnosti získání finančních prostředků od nebankovních subjektů prostřednictvím telefonních linek s vyšší než běžnou cenou. Tyto specifické kontroly byly časově i organizačně náročné."

V období od 1. ledna 2013 do 30. června 2014 ČOI obdržela 92 podnětů týkajících se RPSN, ne všechny však spadaly do působnosti ČOI (např. z důvodu, že se jednalo o smlouvu mezi dvěma podnikateli). Kopie všech podání a odpovědí na ně, kopie kontrolních protokolů, v nichž ČOI prověřovala soulad uváděné RPSN se zákonem, a také kopie správních rozhodnutí, v nichž ČOI vyhodnocovala neuvedení nebo nesprávné uvedení RPSN, mi ČOI poskytla na samostatném DVD nosiči.

Ústřední ředitel ČOI dále uvedl, že poté, co zákon o spotřebitelském úvěru nabyl dne 1. ledna 2011 účinnosti, obdržely regionální inspektoráty *Pokyny ke kontrole dodržování spotřebitelského úvěru,* „které obsahovaly popis postupu při výpočtu RPSN a upozornění na omezení využitelnosti stávajících kalkulátorů ČOI. Každý kalendářní rok je vydáván Příkaz ke kontrole spotřebitelského úvěru, jehož součástí jsou i obecné pokyny ke kontrole."

Za účelem sjednocení výkonu dozoru nad zákonem o spotřebitelském úvěru byl v roce 2013 zřízen pracovní tým; v roce 2014 se konala dvě zasedání pracovního týmu „za účelem sjednocení náhledu na výpočet RPSN, zejména v případech, kdy je o poplatek za sjednání spotřebitelského úvěru navýšena jistina a tento poplatek je úročen a splácen spolu se spotřebitelským úvěrem". Příslušné metodické materiály byly také přiloženy na DVD nosiči.

Ing. Bezecný se dále vyjádřil ke komisi zřízené na základě pokynu ministra průmyslu a obchodu za účelem „řešení problematiky výpočtu RPSN, [přičemž] komise se zabývá některými aspekty výpočtu tohoto ukazatele v návaznosti

[3] viz zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

na platnou právní úpravu“. V červnu 2014 dospěla komise k závěru „ve vztahu k výpočtu RPSN v případě spotřebitelských úvěrů, kdy je do jistiny spotřebitelského úvěru započten poplatek za uzavření smlouvy (popřípadě obdobný poplatek), splatný v době jejího uzavření, který je následně splácen ve stejně velkých splátkách a se stejným úrokem jako úvěr samotný. Výsledkem práce komise bylo rovněž zveřejnění několika vzorových příkladů výpočtu RPSN na spotřebitelský úvěr, pro určité frekventované typy úvěrů na stránkách ČOI.“[4]

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Na základě vyhodnocení vyjádření, jehož obsah jsem shrnul v části B zprávy o šetření, jakož i analýzy podkladů poskytnutých na DVD nosiči jsem dospěl k následujícím závěrům.

C.1 Zákonná úprava roční procentní sazby nákladů na spotřebitelský úvěr a jejího výpočtu

Ustanovení § 3 písm. d) zákona o spotřebitelském úvěru definuje roční procentní sazbu nákladů na spotřebitelský úvěr jako „celkové náklady spotřebitelského úvěru pro spotřebitele, vyjádřené jako roční procentní podíl z celkové výše spotřebitelského úvěru“. Podrobná pravidla pro výpočet RPSN jsou uvedena v § 10 zákona o spotřebitelském úvěru, příslušný vzorec je pak obsažen v příloze č. 5 k uvedenému zákonu. Z hlediska dalšího posuzování jsou důležité další dva pojmy, a to:

- celkové náklady spotřebitelského úvěru pro spotřebitele: „veškeré náklady, včetně úroků, provizí, daní a veškerých dalších poplatků, které spotřebitel musí zaplatit v souvislosti se spotřebitelským úvěrem a které jsou věřiteli známy, s výjimkou nákladů na služby notáře; do celkových nákladů se započítávají i náklady související s doplňkovými službami spotřebitelského úvěru, zejména pojistné, pokud je uzavření smlouvy o poskytnutí doplňkové služby povinné pro získání spotřebitelského úvěru nebo pro jeho získání za nabízených podmínek“;[5]
- celková výše spotřebitelského úvěru: „souhrn všech částek, jež jsou dány spotřebiteli k dispozici“.[6]

---

[4] Obecné informace o spotřebitelském úvěru, včetně RPSN, jsou uvedeny na stránkách: http://www.coi.cz/cz/spotrebitel/prava-spotrebitelu/spotrebitelske-uvery/#Kalkulátor RPSN. Zmíněné modelové příklady jsou pak dostupné na stránkách: http://www.coi.cz/userdata/files/tiskove-zpravy/modelove-priklady-vypoctu-rpsn-uvery.docx.

[5] viz § 3 písm. e) zákona o spotřebitelském úvěru

[6] viz § 3 písm. k) zákona o spotřebitelském úvěru

RPSN představuje, lidově řečeno, celkovou cenu úvěru, jelikož vedle úroku zahrnuje veškeré další platby, které spotřebitel musí v souvislosti s úvěrem zaplatit. Má tedy mít skutečnou představu o tom, jakou cenu fakticky za poskytnuté peněžní prostředky zaplatí. Je zřejmé, že s ohledem na různé poplatky či služby, jejichž čerpání je navázáno na úvěr, může tuto roli pouze úroková míra sama o sobě jen stěží splnit. **RPSN je tak podstatným faktorem při rozhodování spotřebitele.** Díky jednotnému způsobu výpočtu RPSN má spotřebitel získat **objektivní možnost porovnání různých nabídek úvěrů**, čímž se má zjednodušit a objektivizovat jeho rozhodování a ulehčit výběr nejvýhodnější nabídky.[7]

Významu poskytnutí korektních informací spotřebiteli odpovídají zákonem o spotřebitelském úvěru široce stanovené informační povinnosti, které se týkají různých fází nabízení a poskytování spotřebitelského úvěru: reklama (§ 4 zákona o spotřebitelském úvěru ve spojení s přílohou č. 1 k uvedenému zákonu), informace poskytované před uzavřením smlouvy (§ 5 ve spojení s přílohou č. 2), náležitosti smlouvy (§ 6 ve spojení s přílohou č. 3). Ve všech případech je jednou z poskytovaných informací i RPSN. Je přitom zřejmé, že informace o RPSN má být poskytnuta správně, tj. dle vzorce výpočtu stanoveného zákonem.

Neposkytnutí daných informací není stiženo neplatností úvěrové smlouvy či jejího ustanovení, ve vztahu k informační povinnosti dle § 6 zákona o spotřebitelském úvěru se však uplatní nevyvratitelná domněnka, která má povahu soukromoprávní sankce: „[…] pokládá se spotřebitelský úvěr od počátku za úročený ve výši diskontní sazby platné v době uzavření této smlouvy uveřejněné Českou národní bankou a ujednání o jiných platbách na spotřebitelský úvěr jsou neplatná.“[8]

Z hlediska České obchodní inspekce je však podstatnější, že neposkytnutí výše uvedených informací (nesplnění informační povinnosti) ze strany věřitele nebo zprostředkovatele se postihuje jako správní delikt dle několika ustanovení zákona o spotřebitelském úvěru.[9] Za uvedené delikty lze ve smyslu § 20 odst. 5 písm. a) zákona o spotřebitelském úvěru uložit pokutu až do výše 20 milionů Kč.

S ohledem na existenci různých typů kalkulací a způsobů úhrady poplatků nad rámec úroků nelze na tomto místě určit jediný způsob výpočtu, který by se mohl plně použít na všechny myslitelné případy. Každopádně však lze v obecné rovině uvést, že do **RPSN je třeba vždy započítat** (zohlednit při výpočtu) i **různé poplatky** (bez ohledu na jejich název) **zaplacené v souvislosti se sjednáním nebo poskytnutím úvěru, přičemž není relevantní, zda spotřebitel daný poplatek hradí z vlastních prostředků nebo z poskytnutého úvěru**. Zaplacení poplatku totiž představuje reálný náklad, který musí spotřebitel vynaložit v zájmu získání úvěru.[10]

---

[7] Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2014 ve věci sp. zn. 21 Cdo 3481/2013: „RPSN je číslo, které má umožnit spotřebiteli lépe vyhodnotit výhodnost, nebo nevýhodnost poskytovaného úvěru, udává procentuální podíl z dlužné částky, který musí spotřebitel zaplatit za období jednoho roku v souvislosti se splátkami, správou a dalšími výdaji spojenými s čerpáním úvěru.“

[8] viz § 8 zákona o spotřebitelském úvěru

[9] Viz § 20 odst. 1 písm. a/ (ve vztahu k reklamě) a b/ (ve vztahu ke smlouvě) zákona o spotřebitelském úvěru. Porušení předkontraktuální informační povinnosti věřitele je postihováno dle § 20 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona (u zprostředkovatele pak dle § 20 odst. 3 písm. a/).

[10] K tomu viz § 10 odst. 2 věta první zákona o spotřebitelském úvěru, který z celkových nákladů vyjímá pouze dvě kategorie poplatků (ostatní tam tedy mají být zahrnuté): „Pro účely výpočtu roční procentní sazby nákladů na spotřebitelský úvěr se použijí celkové náklady úvěru pro spotřebitele s **výjimkou nákladů splatných**

Proto **musí být daná položka zahrnuta mezi celkové náklady spotřebitelského úvěru pro spotřebitele**.

Daný poplatek se objeví i v kalkulaci celkové výše spotřebitelského úvěru, je-li úvěr použit k jeho uhrazení. Nepovažuji tak za správné snižování výše spotřebitelského úvěru o část úvěru použitou na zaplacení poplatku, případně o rozdělení jednoho úvěru na dvě části. Jedná se totiž o jedinou transakci, v níž je zaplacením poplatku podmíněno čerpání úvěru. Pro spotřebitele je irelevantní, v jaké části se úvěr použije na úhradu za zakoupeného zboží a v jaké části na úhradu různých poplatků. Konečnou cenu zakoupeného produktu pro něj představují všechny vynaložené náklady. Jsou-li všechny tyto náklady hrazené úvěrem, není důvod pro to, aby se z celkové výše úvěru (který je spotřebitel povinen splácet) odečetly.

Pokud je možné k určitému (stejnému) výsledku dospět několika postupy, nebrání zásadně nic tomu, aby inspektoráty použily kterýkoliv z takových postupů. Přesto se mi jeví za vhodné použití toho postupu, který nejvěrněji zohledňuji toky peněz v rámci vztahu založeného smlouvou o spotřebitelském úvěru.

Potřebu důsledného a věrného zachycování všech finančních toků lze vedle výše uvedeného podpořit i skutečností, že zákon o spotřebitelském úvěru představuje transpozici unijních směrnic.[11] Proto je třeba při jeho aplikaci vycházet z vysoké úrovně ochrany spotřebitelů deklarované zakládacími smlouvami, která má mj. sloužit „k ochraně zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů, jakož i k podpoře jejich práva na informace“.[12] Listina základních práv Evropské unie ve svém čl. 38 také uvádí, že „v politikách Unie je zajištěna vysoká úroveň ochrany spotřebitele“. S ohledem na uvedený rámec je třeba přijmout takovou interpretaci, která bude spotřebiteli poskytovat nejširší ochranu práv a která zároveň zajistí vysokou účinnost ochrany poskytované zákonem o spotřebitelském úvěru. Taková ochrana (spočívající v řádném uvádění RPSN) může být poskytnuta jedině v případě, že při jejím výpočtu budou řádně zohledněny všechny platby, které musí spotřebitel uhradit.

C.2 Metodické vedení ze strany Ústředního inspektorátu ČOI

Má-li být dozor v určité oblasti vykonáván efektivně, musí mít všechny orgány podílející se na dozoru jasné, jednoznačné a jednotné informace, resp. pokyny k tomu, jak mají daný dozor vykonávat. Uvedené platí dvojnásob, vystává-li při dozoru nutnost aplikace právních norem, jejichž interpretace není jednoznačná, příp. se nabízí několik možných způsobů interpretace.

---

spotřebitelem v důsledku neplnění některé z povinností stanovených ve smlouvě, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, a **jiných nákladů než kupní ceny**, které je spotřebitel povinen při koupi zboží nebo poskytnutí služeb **zaplatit bez ohledu na to, zda je transakce uskutečněna s využitím spotřebitelského úvěru nebo bez jeho využití**.“

[11] Jedná se o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008, o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS, a dále o směrnici Komise 2011/90/EU ze dne 14. listopadu 2011, kterou se mění část II přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES, kterou se stanoví dodatečné předpoklady pro výpočet roční procentní sazby nákladů.

[12] viz čl. 169 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie

Příkladem takové normy je i výpočet RPSN; s ohledem na relativní komplikovanost zákonem stanoveného vzorce není zcela překvapující, pokud se při aplikaci vzorce vytvořily různé postupy (k čemuž u ČOI patrně došlo).[13]

V případě České obchodní inspekce provádějí dozor a kontrolu jednotlivé krajské inspektoráty. Jim je nadřízen ústřední inspektorát,[14] který je z titulu svého postavení povinen mj. poskytovat inspektorátům metodickou pomoc či sjednocovat jejich výstupy. Daná povinnost vystupuje do popředí zejména ve dvou situacích: na začátku aplikace nově účinné právní normy, jejíž výklad není jednoznačný, a dále v případě zjištění odlišné aplikační praxe podřízených inspektorátů v určité otázce. Upozorňuji také, že rozdílný postup dozorového orgánu může být matoucí i pro dozorované subjekty a zároveň popírat jejich legitimní očekávání.

Přestože nový zákon o spotřebitelském úvěru[15] nepřinesl v otázce RPSN velké změny, nejsou v Obecném pokynu ke kontrole – spotřebitelský úvěr (tvořícím přílohu příkazu ke kontrole ze dne 14. února 2011, č. j. ČOI 14572/11/O100) informace o výpočtu RPSN. Daná skutečnost však patrně vznikla následkem toho, že příslušné informace byly obsaženy v dopisu Ing. Jana Štěpánka, v té době pověřeného vedením ČOI, ze dne 19. ledna 2011, č. j. 6486/11/O100-OP/121. Co se týče rozsahu, ten je takřka identický jako v pozdějších příkazech ke kontrole.

Příloha příkazu ke kontrole ze dne 2. ledna 2012, č. j. ČOI 1259/12/O100, již obsahuje i informace k RPSN, zejména co se týče použitelnosti výpočtových kalkulaček. Ve vztahu k nákladům, které musejí být při výpočtu zohledněny, uvádí, že má být „prověřeno, zda věřitel do výpočtu RPSN zahrnul všechny platby, jež mají být ze zákona součástí výpočtu“. Obdobné informace obsahuje i příkaz ke kontrole ze dne 21. prosince 2012, č. j. ČOI 157933/12/O100, jakož i příkaz ke kontrole ze dne 17. prosince 2013, č. j. ČOI 141667/13/O100.

Domnívám se, že příslušné příkazy ke kontrole nebyly v otázce výpočtu RPSN dostatečně specifické, aby mohly jednoznačně usměrnit práci inspektorů. To potvrzuje i zápis ze školení konaného dne 6. prosince 2011 (tj. téměř jeden rok po nabytí účinnosti zákona o spotřebitelském úvěru), dle něhož účastníci školení vznesli požadavek na vytvoření jedné závazné úvěrové kalkulačky; z důvodu její absence dokonce některé inspektoráty výpočet RPSN nekontrolovaly. Nemyslím si, že zaslání úvěrové kalkulačky ze stránek EU daný požadavek naplnilo, když se v příkazech ke kontrole upozorňuje, že se nejedná o oficiální výstup Evropské komise, a proto je třeba provést výpočet i dosavadními kalkulačkami ČOI. Nadto byl stejný požadavek vznesen i na pracovní poradě konané dne 18. září 2013.

Jsem tak názoru, že **až do vytvoření specializovaného pracovního týmu nebylo metodické vedení ústředního inspektorátu ČOI v otázce výpočtu RPSN dostatečné**.

---

[13] Ne každý z možných výpočtů je však nutně v souladu se zákonem.

[14] viz § 1 odst. 1 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů

[15] zákon č. 145/2010 Sb., který s účinností od 1. ledna 2011 nahradil zákon č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru a o změně zákona č. 64/1986 Sb.

Zmíněný specializovaný pracovní tým se již zabýval řešením případů, které vyvstaly v praxi jednotlivých inspektorátů. Identifikuji přitom dva problémové body:

- Neexistence úvěrové kalkulačky použitelné na všechny případy. Je tak vhodné vytvořit jedinou (třeba na bázi kalkulačky vytvořené Evropskou komisí), kterou by musely inspektoráty závazně používat. Dále by měla být daná kalkulačka zveřejněna i na webových stránkách ČOI, aby si spotřebitelé mohli zkontrolovat předložené výpočty.
- Způsob zohlednění poplatku za sjednání úvěru (nebo obdobných plateb).

  Způsob započítání poplatků za poskytnutí úvěru se řešil na poradě konané dne 16. dubna 2014 (viz zejména výpočty č. 4 a 5), pracovní skupina se však přiklonila k – dle mého soudu – nevhodné variantě, v níž o částku zaplaceného poplatku, přestože byl financován z úvěru, snížil výšku úvěru zadaného jako vstupní údaj do své kalkulace. Nejasnosti ohledně daného postupu se objevily i na další pracovní poradě konané dne 12. června 2014. Podle zápisu se však ústřední inspektorát nerozhodl pro jednu z možných variant, nýbrž zaujal stanovisko, že „lze použít obě varianty, vždy je však nutno postupovat důsledně podle zvolené varianty. Potom jsou z právního hlediska odůvodnitelné varianty obě“.

S ohledem na uvedené uzavírám, že **ústřední inspektorát České obchodní inspekce nevykonával dostatečné metodické vedení v otázce výpočtu RPSN, zejména co se týče způsobu zohlednění nákladů na sjednání úvěru. Hmatatelné výsledky přinesla až dvě pracovní jednání v první polovině roku 2014**, přesto však **postrádám jasné stanovisko ze strany ústředního inspektorátu, které by bylo jednoznačným vodítkem pro krajské inspektoráty**.

V souvislosti s metodickým vedením ústředního inspektorátu ČOI se nemohu nevyjádřit k e-mailové zprávě Mgr. Michaela Maxy, ředitele sekce techniky, mezinárodní spolupráce, služeb a ochrany spotřebitele ústředního inspektorátu ČOI, ze dne 10. dubna 2014, jehož cílem je zejména sjednocení odpovědí na spotřebitelská podání týkající se výpočtu RPSN.[16]

Ačkoliv souhlasím s tím, že právních nároků vyplývajících z nesprávně uvedené RPSN (viz zejména § 8 zákona o spotřebitelském úvěru) se musí spotřebitel domáhat soukromoprávní cestou (u soudu nebo finančního arbitra), nemohu souhlasit se závěrem, dle něhož „ČOI […] není ze zákona oprávněna k vydávání závazných stanovisek pro spotřebitele, zda konkrétní RPSN je, anebo není vypočtena správně“. ČOI je totiž povinna v rámci kontroly a ve správním řízení kontrolovat a případně postihovat nesprávné uvádění RPSN. Dojde-li tedy v rámci kontroly, jejíž výsledek je zachycen v kontrolním protokolu, nebo ve správním řízení k závěru o nesprávnosti výpočtu RPSN, jedná se o autoritativní závěr správního orgánu, který může být pro spotřebitele velmi relevantním podkladem při uplatnění jeho nároků u soudu nebo finančního arbitra.

[16] Přiložené odpovědi na spotřebitelská podání skutečně potvrzují používání dané vzorové odpovědi.

C.3 Výkon dozoru ve vztahu k povinnostem týkajícím se výpočtu a uvádění RPSN

V této části zprávy o šetření shrnu své poznatky na základě analýzy poskytnutých spotřebitelských podání a odpovědí na ně, kopie kontrolních protokolů, v nichž ČOI prověřovala soulad uváděné RPSN se zákonem, a také kopie správních rozhodnutí, v nichž ČOI vyhodnocovala neuvedení nebo nesprávné uvedení RPSN.

Plně si uvědomuji, že Česká obchodní inspekce je příslušná k výkonu dozoru nad různými právními předpisy, které stanoví pro dozorované subjekty širokou škálu nejrůznějších povinností. Proto je přirozené, že si dozorový orgán musí vytvořit určitou strategii výkonu dozoru, v rámci níž si stanoví vybrané povinnosti, jejichž dodržování bude dozorovat systematicky, a další povinnosti pak spíše nahodile. Při stanovení takové strategie je vždy třeba vzít v úvahu dopady případného porušení povinností a je třeba vybrat ty, které představují výrazný zásah do práv spotřebitelů. V případě spotřebitelských úvěrů je jednou z nejdůležitějších povinností poskytovatelů či zprostředkovatelů uvádění RPSN v souladu se zákonem.[17]

Ačkoliv zajišťování spotřebitelského úvěru nebo sjednávání spotřebitelských úvěrů po telefonu jsou závažné otázky a výkon dozoru nepochybně vyžaduje náležité odborné a časové kapacity, nemile mě překvapilo, že ČOI kontrolovala správnost RPSN vlastním přepočtem pouze v 8 % kontrol. Považoval bych za žádoucí, aby ve všech případech, kdy se ke kontrolujícím dostane kompletní smluvní dokumentace k určitému úvěru, zkontrolovali i RPSN. Domnívám se, že při standardním používání počítačů při kontrolách, silnějším metodickém vedení a existenci výpočtových kalkulaček by to nemělo představovat závažnější problém.

S ohledem na běžný postup ČOI při zjišťování skutkového stavu, kdy shromáždění důkazů vyhovujících požadavkům § 3 správního řádu[18] probíhá v rámci kontroly a následné správní řízení pak slouží prakticky pouze jako formální rámec pro uložení pokuty, aniž by v něm probíhalo obsáhlejší zjišťování skutkového stavu, resp. dokazování, je rozhodující efektivní provádění kontrol.[19] Z poskytnutých správních rozhodnutí totiž vyplývá, že **uložení pokuty je vždy založeno na skutkovém základu získaném kontrolou,**[20] **nikoliv dokazováním prováděným v rámci správního řízení**, které by bylo zahájeno na základě důvodného podezření ze spáchání určitého správního deliktu.

Je na škodu, že ČOI, (ale i jiné dozorové orgány) jen v malé míře využívá možností dokazování ve správním řízení. Jeho rozšíření by vyžadovalo změnu jejího přístupu (který se může odrazit např. i v organizační struktuře), proto je za stávající situace schůdnější soustředit se na způsob prováděných kontrol.

---

[17] viz úvahy k RPSN v části C.1 zprávy o šetření

[18] Viz zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dle uvedeného ustanovení má správní orgán postupovat tak, „aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti".

[19] Ponechávám nyní stranou otázku správnosti a vhodnosti daného postupu, který byl mj. předmětem pracovního jednání pověřených zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv s představiteli inspektorátu Středočeského a Hl. m. Prahy konaného dne 23. února 2012.

[20] Viz např. příkaz ze dne 30. 4. 2013, č. j. 49615/13/3100/P 0394/Vit (inspektorát Moravskoslezský a Olomoucký): „Správní orgán má nedostatky dle výroku rozhodnutí, které byly zjištěny kontrolou, za prokázané."

Z poskytnutých kontrolních protokolů je zřejmé, že inspektoráty ČOI prováděly kontroly výpočtu RPSN již před výstupy z jednání specializovaného pracovního týmu (viz zápisy z porad konaných ve dnech 16. dubna a 12. června 2014), přičemž opakovaně se objevujícím nedostatkem ze strany kontrolovaných osob bylo nezohlednění poplatku za sjednání úvěru nebo jiné podobné platby ve výpočtu.[21] Z mnohých kontrolních protokolů[22] (týká se to i některých správních rozhodnutí[23]) však není zřejmé, jakým způsobem přesně ČOI výpočet provedla (tj. jaké hodnoty a jakým způsobem, případně z jakého důvodu dosadila do zákonem stanoveného vzorce). Výpočty jsou totiž obsažené v příloze ke kontrolnímu protokolu a obsahují výtisk tabulky na základě použití úvěrového kalkulátoru, nikoliv však dosazení konkrétních číselných hodnot do zákonem stanoveného vzorce. Proto se k daným výpočtům nemohu vyjádřit.

Tím samozřejmě netvrdím, že při kontrole nelze používat úvěrové kalkulačky. Při jejich správném použití jde o spolehlivou a rychlou metodu zjištění RPSN a porovnání výsledku s deklarovaným stavem. Domnívám se, že myšlenkové pochody kontrolujících osob, a zejména pak způsob aplikace zákonného vzorce na kontrolovaný případ jsou jednoznačně dovoditelné až z rovnice použité na daný případ. **I když se tedy v případě kontrolních protokolů spokojím s neuváděním konkrétní rovnice, musím trvat na tom, aby byla vždy řádně uvedena v odůvodnění správního rozhodnutí.**

Zejména z důvodu zajištění řádné přezkoumatelnosti aktů ČOI (zejména správních rozhodnutí ukládajících sankce) je třeba trvat na tom, aby byl v jejich odůvodnění vždy uveden i příslušný výpočet. Jsem přesvědčen, že zohlednění poplatků za sjednání úvěru lze nejvěrněji zachytit právě způsobem popsaným v části C.1 zprávy o šetření.

Nakonec zdůrazňuji, že ČOI musí důsledně dbát na to, aby v kontrolních protokolech řádně specifikovala, dodržení kterých povinností kontrolovala. Vymezí-li předmět kontroly pouze obecně (např. „z. č. 145/2010 Sb.: § 19“[24]), budí to dojem, že ČOI provedla kontrolu všech ustanovení podléhajících jejímu dozoru, což je však prakticky jen stěží představitelné. Kontrolovaná osoba pak může na základě takto vyhotoveného protokolu legitimně nabýt dojmu, že nad rámec kontrolního zjištění žádné jiné ustanovení zákona neporušila, ačkoliv to ČOI fakticky ani

---

[21] Pro ilustraci viz protokol o kontrole ze dne 21. 5. 2014, č. j. 30/14/05/21/7038/1 (inspektorát pro Jihomoravský a Zlínská kraj). Skutečnost, že se jedná o opakovaně se objevující problém, lze však dovodit také ze založení a obsahu činnosti specializovaného pracovního týmu.

[22] Viz např. protokol o kontrole ze dne 37. 3. 2014, č. j. 1000/14/03/27/354/01 (inspektorát Středočeský a Hl. m. Praha), protokol o kontrole ze dne 21. 5. 2014, č. j. 30/14/05/21/7038/1 (inspektorát pro Jihomoravský a Zlínský kraj), protokol o kontrole ze dne 24. 3. 2014, č. j. 25/14/03/24/152/1 (inspektorát Ústecký a Liberecký), dodatek k protokolu o kontrole ze dne 19. 3. 2014 sepsaný dne 19. 5. 2014, č. j. 1000/14/5/19/134/1 (inspektorát Středočeský a Hl. m. Praha), nebo záznam o úkonech před kontrolou ze dne 26. 3. 2014, č. j. 1000/14/3/26/10152/01 (inspektorát Středočeský a Hl. m. Praha).

[23] Viz např. příkaz ze dne 4. 3. 2013, č. j. ČOI 24066/13/200/P0334/SÚ/Ha (inspektorát Jihočeský a Vysočina), nebo příkaz ze dne 21. 5. 2014, č. j. 10/0417/14/P/45 (inspektorát Středočeský a Hl. m. Praha).
Správný postup naopak představuje např. rozhodnutí ze dne 11. 7. 2014, č. j. 10/0418/14/45 (inspektorát Středočeský a Hl. m. Praha). Rozhodnutí ze dne 26. 2. 2014, č. j. 27/0111/14/R (inspektorát Královéhradecký a Pardubický), sice konkrétní vzorec s dosazenými údaji neobsahuje, ze slovného odůvodnění je však postup zřejmý.

[24] Viz např. protokol o kontrole ze dne 19. 3. 2014, č. j. 1000/14/03/19/1340/1 (inspektorát Středočeský a Hl. m. Praha).

nekontrolovala.[25] Za pochybení je třeba samozřejmě považovat i to, pokud vymezení předmětu kontroly absentuje.[26]

Jde-li o informování podatelů podnětů, s ohledem na relativně krátkou lhůtu dle § 42 správního řádu (30 dnů) nebude zpravidla možné provést kontrolu či správní řízení, proto je nutné omezit se na poskytnutí stručné, obecné informace o způsobu využití podnětu z hlediska dozorových oprávnění. V této souvislosti bych považoval za významný projev otevřenosti a proklientského přístupu, pokud by ČOI po provedení kontroly, případně po pravomocném ukončení správního řízení informovala podatele o svých závěrech.[27] Daná informace je totiž pro podatele zásadní při zvažování, zda bude investovat čas, a zejména pak finanční náklady do uplatnění svých soukromoprávních nároků vzniklých z důvodu nezákonného uvedení RPSN. Domnívám se, že vzhledem k počtu podnětů týkajících se výpočtu RPSN by daný postup nepředstavoval nepřiměřenou zátěž.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k závěru, že se Česká obchodní inspekce dopustila pochybení spočívajícího v nedostatečném metodickém vedení k výkonu dozoru nad povinnostmi týkajícími se výpočtu RPSN, jakož i v nedostatečném výkonu dozoru samotného (v podrobnostech viz části C.2 a C.3 zprávy o šetření).

Zprávu o šetření zasílám ústřednímu řediteli České obchodní inspekce a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

[25] K tomu, že kontrolovaný subjekt může takovou argumentaci skutečně uplatnit, viz např. sdělení o vyřízení námitek ze dne 27. 6. 2014, č. j. 71118/14/3000, s. 4 (inspektorát Jihomoravský a Zlínský).

[26] viz např. protokol o kontrole ze dne 4. 2. 2014, č. j. 21/2014/02/04/1059/1 (inspektorát Jihočeský a Vysočina)

[27] Bylo by pak na podateli, zda požádá o kopii pravomocného rozhodnutí dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.