

Zástupce veřejné ochránkyně práv *JUDr. Stanislav Křeček*

V Brně dne 23. června 2014
Sp. zn.: 3208/2014/VOP/PN

Vážený pane magistře,

odpovídám na Váš podnět, doručený dne 21. května 2014, jímž se domáháte přezkoumání postupu České národní banky (dále také jen „ČNB“) při výkonu dozoru nad dodržováním vybraných ustanovení zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Dle Vašeho názoru totiž ČNB z důvodu nesprávné interpretace úpravy nekalých obchodních praktik obsažené v zákoně o ochraně spotřebitele nezačala proti bankovnímu ústavu X. Y., správní řízení z moci úřední, ačkoliv pro to existovaly objektivní důvody.

Vyřízení Vašeho podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, přenést na mě některé oblasti své působnosti, do nichž patří i činnost České národní banky jako správního orgánu.

Stěžejní otázka Vašeho podnětu spočívá v tom, zda účtování poplatků za vedení a správu (úvěrových) účtů, jejichž zákonnost byla doposud posouzena převážně ze soukromoprávních hledisek¹ (z hlediska zákazu nepřiměřených ujednání ve spotřebitelských smlouvách²), je v souladu také s veřejnoprávní úpravou ochrany spotřebitele. Ve Vašich podáních zaslaných ČNB³ jste se pak zaměřil na poplatek za vedení účtu účtovaný bankovním ústavem X. Y., a na daném konkrétním případě jste dovedl porušení zákazu nekalých obchodních praktik,⁴ jakož i zákazu dle ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) a c) zákona o ochraně spotřebitele.⁵

Abych mohl učinit závěr o tom, zda Česká národní banka vyřídila Vaše podněty v souladu se zákonem či nikoliv, musím provést úvahu o souladu účtování poplatku za vedení účtu s výše uvedenými ustanoveními zákona o ochraně spotřebitele. Pouze v případě, že lze učinit závěr o protizákonnosti daného jednání, resp. o existenci odůvodněných pochybností o jeho zákonnosti na základě provedené předběžné úvahy, přichází v úvahu zahájení správního řízení.

¹ Vedle četné judikatury soudů nižších instancí viz zejména stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2014, sp. zn. Cpjn 203/2013, či náleze Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 3725/13.

² Viz zejména ustanovení § 1813 a ustanovení § 1814 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, nebo ustanovení § 56 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, účinného do 31. 12. 2013.

³ Jedná se o podněty ze dne 28. 11. 2013 a ze dne 7. 1. 2014.

⁴ Viz ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s § 4 až § 5a uvedeného zákona.

⁵ Uvedené ustanovení zní: „Informace o ceně nebo okolnost, že informace je neúplná anebo chybí, nesmí zejména vzbuzovat zdání, že:

a) cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti, [...]

c) v ceně jsou zahrnuty dodávky výrobků, výkonů, prací nebo služeb, za které se ve skutečnosti platí zvlášť.“

Lze souhlasit s Vaším stanoviskem ohledně výkladu a vzájemných vztahů mezi velkou generální klauzulí nekalých praktik, malými generálními klauzulemi a černými listinami uvedenými v přílohách č. 1 a 2 k zákonu o ochraně spotřebitele. Uvedený závěr vyplývá nejen z Vámi citované odborné literatury, ale rovněž z judikatury Soudního dvora Evropské unie.⁶

Výklad zastávaný ČNB v tomto směru působí poněkud komplikovaně a zároveň naznačuje odlišný výklad vztahu mezi jednotlivými normami upravujícími zákaz nekalých obchodních praktik, než vyplývá z citované judikatury.⁷ Uvedený přístup pak může v individuálních případech skutečně vést k tomu, že nebude moci zákaz nekalých obchodních praktik efektivně uplatňovat.⁸

Domnívám se však, že přes nesprávnou interpretaci ustanovení upravujících zákaz nekalých obchodních praktik nedošlo v tomto konkrétním případě k nezákonnému výsledku (nepostihnutí nekalé obchodní praktiky).

V první řadě je třeba vycházet z toho, že i kdyby banky neuvedly, jaké služby jsou poskytovány za poplatek za vedení účtu, nedopustily by se protiprávního jednání.⁹ To byl patrně i případ bankovního ústavu X. Y., do doby, než přistoupila ke zveřejnění dokumentu nazvaného „Služby poskytované v rámci správy hypotečních úvěrů“. Z Vámi přiložených dokumentů vyplývá, že ke zveřejnění předmětné informace došlo dne 22. 5. 2013, tj. až po 1. 3. 2013, kdy banka přestala novým klientům účtovat poplatek za vedení účtu. Ti klienti, kteří po uvedeném datu měli učinit transakční rozhodnutí (zda uzavřít smlouvu o hypotečním úvěru s předmětnou bankou, resp. zda u ní refinancovat stávající hypotéku), tedy nebyli postaveni před dychotomií smluvních dokumentů. S ohledem na neuplatňování poplatku za vedení účtu na jejich úvěr je zveřejněná informace pro ně irelevantní. Klienti, kteří vstoupili do smluvního vztahu s bankovním ústavem X. Y., do 28. 2. 2013, rovněž nebyli nikterak dotčeni uvedeným dokumentem, jelikož neměl žádný vliv na vzájemná práva a povinnosti smluvních stran. V dané souvislosti lze souhlasit s ČNB, že existenci nekalé obchodní praktiky možno posuzovat pouze

⁶ Viz rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 19. září 2013 ve věci C-435/11 [CHS Tour Services GmbH proti Team4 Travel GmbH], bod 38: „Směrnice o nekalých obchodních praktikách konečně stanoví v příloze I taxativní výčet 31 obchodních praktik, které jsou na základě čl. 5 odst. 5 této směrnice považovány za nekalé „za všech okolností“. Jak výslovně uvádí bod 17 odůvodnění uvedené směrnice, proto lze pouze tyto obchodní praktiky pokládat za nekalé, aniž je třeba provádět hodnocení jednotlivých případů podle článků 5 až 9 téže směrnice (výše uvedené rozsudky VTB-VAB a Galatea, bod 56; Plus Warenhandels-gesellschaft, bod 45, jakož i Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, bod 34).“
Viz také body 45 a 46 téhož rozsudku: „Z předcházejícího vyplývá, že s ohledem jak na znění, tak na strukturu článku 5 a čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice, jakož i na obecné uspořádání posledně uvedené směrnice musí být obchodní praktika považována za „klamavou“ ve smyslu druhého z těchto ustanovení, jestliže jsou splněna v něm uvedená kritéria, aniž je třeba ověřovat, zda je rovněž splněna podmínka týkající se rozporu této praktiky s požadavky náležité profesionální péče, stanovená v čl. 5 odst. 2 písm. a) této směrnice.“

Zachovat užitečný účinek zvláštních pravidel stanovených v člancích 6 až 9 směrnice o nekalých obchodních praktikách umožňuje pouze předcházející výklad. Kdyby totiž podmínky pro použití těchto článků byly totožné s podmínkami uvedenými v čl. 5 odst. 2 téže směrnice, postrádaly by uvedené články praktický smysl, třebaže je jejich cílem chránit spotřebitele proti nejběžnějším nekalým obchodním praktikám (viz bod 40 tohoto rozsudku).“

⁷ Viz zejména vyrozumění ČNB ze dne 31. 12. 2013, odst. 6 a 7, a také vyrozumění ČNB ze dne 5. 2. 2014, odst. 2 a 3.

⁸ Doposud však nemám informace o takových případech.

⁹ Viz stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2014 sp. zn. Cpjn 203/2013, bod 12: „Vyložitelnost výrazu „správa úvěru“ a paušální charakter poplatku za správu úvěru nevyžadují pro naplnění požadavky určitosti právního úkonu taxativní výčet činností (úkonů, služeb, protiplnění), za něž je poplatek sjednán [...]“

ve vztahu k takovým jednáním, které mají určitý vliv na podobu smluvního vztahu (zejména v souvislosti s učiněním určitého transakčního rozhodnutí).

Co se týče ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, domnívám se, že z předložených dokumentů bankovního ústavu X. Y., nevyplývá rozpor se zákazy vyplývajícími zejména z písmen a) a c) uvedeného ustanovení. Pro toto ustanovení platí rovněž výše uvedená úvaha, dle níž z hlediska klientů, kteří neplatí poplatky za vedení účtu, je poměření těmito ustanoveními irelevantní. Z hlediska ostatních klientů pak platí, že obsah poplatku za vedení účtu byl v době uzavírání smlouvy (tj. fáze, kdy dochází ke sjednání ceny produktů) uveden v souladu s citovaným stanoviskem Nejvyššího soudu. Pozdější zveřejnění objasnění, které nemá žádný vliv na stávající, existující, smluvními stranami soustavně konzumovaný smluvní vztah (nedochází jím ke změně práv a povinností smluvních stran, a není ani jednáním, které by bylo možno považovat za nabídku k provedení takové změny či jednání o ní), pak rovněž nemůže způsobit rozpor zveřejněných informací se zákonem.

Nakonec lze dodat, že přes výrazně soukromoprávní zaměření sporů se k účtování poplatků za vedení účtu vyjádřily soudy i z veřejnoprávního hlediska.¹⁰ Ústavní soud se v citovaném nálezu vypořádává právě poměřením poplatku za vedení účtu z hlediska klamavé obchodní praktiky uvedené v písm. s) přílohy č. 1 k zákonu o ochraně spotřebitele, a obdobně jako Obvodní soud pro Prahu 4 neshledává jej protizákonným. Nadto lze dodat, že rozpor určitého právního úkonu (v terminologii starého občanského zákoníku) se zákonem zakládal jeho absolutní neplatnost,¹¹ k níž musel soud přihlídnout *ex officio*.¹² Lze mít za to, že pokud by soudy dospěly k závěru o protizákonnosti účtování daných poplatků, měl by daný závěr podstatný dopad pro výslednou podobu rozhodnutí.

Stran formálních hledisek odpovědi ČNB je třeba uvést, že na Váš podnět ze dne 7. 1. 2014 reagovala ve lhůtě zakotvené v ustanovení § 42 správního řádu.¹³ Při zaslání vyrozumění na Váš první podnět ČNB překročila uvedenou lhůtu pouze nepatrně, proto v dané věci nepovažuji za potřebné činit další úkony.¹⁴ Při vyřízení Vašeho podání ze dne 3. 3. 2014, které Česká národní banka dle svého obsahu vyhodnotila jako stížnost, byla rovněž dodržena lhůta dle ustanovení § 175 odst. 5 správního řádu. Ve všech případech sdělila Česká národní banka ke svému závěru také podrobné odůvodnění.

Lze rovněž souhlasit s tím, že Vám ČNB neumožnila nahlédnutí do vyjádření dozorovaného subjektu. V případě výkonu dohledu se totiž jedná o právní proces výlučně mezi dozorovaným a dozorcujícím subjektem, v jehož rámci jiné osoby nemohou uplatňovat procesní práva jako např. nahlížení do spisu. Je třeba také

¹⁰ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 3725/13, nebo rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 3. 12. 2013, č. j. 56 C 120/2013-207.

¹¹ Viz ustanovení § 39 starého občanského zákoníku ve spojení s ustanovením § 40a uvedeného zákona. V novém občanském zákoníku je neplatnost právních jednání pro rozpor se zákonem upravena v ustanovení § 547 ve spojení s ustanovením § 580 odst. 1.

¹² Viz ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M a kol. *Občanský zákoník I, II*, 2. Vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 317 a 351 až 353.

¹³ ČNB zaslala svoji odpověď dne 5. 2. 2014.

¹⁴ ČNB Vám odpověděla dne 31. 12. 2013.

zdůraznit, že poskytnutí vyjádření dozorovaného subjektu by nebylo možné ani na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.¹⁵

Souhlasím s Vámi, že někteří spotřebitelé, resp. uživatelé bankovních služeb mohou poplatky za vedení účtu vnímat jako částku, za kterou jim není poskytována adekvátní protihodnota. Tato pocíťovaná zbytečnost je však nečiní protiprávními. Zároveň je třeba zdůraznit, že konkrétní spotřebitel vstoupil s určitou bankou do smluvního vztahu dobrovolně, přičemž akceptoval, že součástí tohoto vztahu je i placení poplatku za vedení účtu. Spotřebitel má vždy volbu, zda za daných podmínek do smluvního vztahu vstoupí, nebo vyhledá jiného poskytovatele, jehož podmínky mu více vyhovují (např. právě z důvodu, že neúčtuje poplatek za vedení účtu). V posledních letech pak, mimo jiné, díky Vaším aktivitám došlo ke změně obchodní a poplatkové politiky bank a výrazně se také rozšířila nabídka úvěrových produktů, které nejsou spojeny s pravidelným hrazením poplatku za vedení úvěru.

Jak však vyplývá z výše uvedených úvah, samotné účtování a placení daného poplatku není v rozporu s právními předpisy. Proto se domnívám, že Česká národní banka skutečně neměla na základě poznatků obsažených ve Vašem podnětu zahájit správní řízení z důvodu podezření z porušení vybraných ustanovení zákona o ochraně spotřebitele, a Váš podnět odkládám v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv pro zjevnou neopodstatněnost.

Jelikož však argumentaci, kterou ČNB dospěla k jinak správnému závěru, považuji za problematickou, jakož i s ohledem na to, aby z důvodu uplatnění takové argumentace nedošlo v budoucnu k pochybení při zvažování, zda došlo k porušení zákazu použití nekalých obchodních praktik, zasílám kopii tohoto dopisu rovněž České národní bance.

S pozdravem

Vážený pan
Mgr. P. N.
xxxxxx
xxxxxx

Údolní 39
602 00 Brno
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112

¹⁵ Viz ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů: „Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.“