



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci postupu České obchodní inspekce při postihování nekalých obchodních praktik zprostředkovatelů

Na ochránce se obrazejí spotřebitelé dotčení postupy společností, které vystupují jako zprostředkovatelé aukcí energií či osoby podnikající v této oblasti bez licence podle energetického zákona¹ (dále také „zprostředkovatelé“) a dodavatelé energií (dále také „dodavatelé“). Zprostředkovatelé a dodavatelé se spotřebiteli uzavírají různé smlouvy za účelem zajištění výhodnějších dodávek energií (dále také „smlouvy o zprostředkování“ či „smlouvy“), ne vždy přitom postupují v souladu s právem.

Ochránce spotřebitelům radí, jak se mohou bránit praktikám zprostředkovatelů a dodavatelů. Zpravidla je odkazuje na příslušné dohledové úřady, tj. Českou obchodní inspekci (dále také „ČOI“) či Energetický regulační úřad (dále také „ERÚ“). Ochránce ale nemá zpětnou vazbu, jak spotřebitelé se svými podněty uspěli.

V létě 2018 tehdejší ministr průmyslu a obchodu Ing. Tomáš Hüner představil plán zaměřit se na postihování „šmejdu“ v energetice.² V návaznosti na to ČOI v roce 2018 zařadila do kontrolní činnosti mimořádnou celostátní akci s cílem zmapovat a prověřit, zda zprostředkovatelé při poskytování svých služeb dodržují obecně závazné právní předpisy.³ V takto zaměřené kontrolní činnosti pokračuje nadále.

Zahájil jsem proto šetření z vlastní iniciativy, abych ověřil, zda ČOI od května 2018 provádí dohled nad zprostředkovateli efektivně a v souladu s platnou právní úpravou.

A. Shrnutí závěrů

Ústřední inspektorát ČOI pochybil, **když s ohledem na závažnost kontrolní akce nevyužil své možnosti inspektoráty metodicky vést a usměrňovat, aby zajistil, že jimi prováděný dohled nad zprostředkovateli bude efektivní.** Důsledkem je, že jednotlivé inspektoráty ČOI postupují při prověřování podnětů a formulací kontrolních zjištění rozdílně, rozhodují o postihovaných skutcích zprostředkovatelů a výši ukládané sankce nejednotně a nepředvídatelně. Současně efektivně nevedou společná řízení o činech zprostředkovatelů, v důsledku čehož je nejsou schopni rychle projednat a postihnout.

B. Skutková zjištění

B.1 Vyjádření ústředního ředitele ČOI

Požádal jsem ústředního ředitele ČOI Mgr. Mojmíra Bezecného (dále také „ústřední ředitel ČOI“), aby mě seznámil s postupy ČOI.⁴

1 Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také „energetický zákon“).

2 Blíže <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/ministr-huner-si-chce-posvitit-na-smejdy-v-energetice--237217/>.

3 Více Výroční zpráva ČOI za rok 2018, s. 19 a 27; dostupná online na https://www.coi.cz/wp-content/uploads/2019/04/web_COI_vyrocní_zprava_2018-2.pdf.

4 Zajímalo mě, na co se při kontrolách zaměřují, kolik jich ve zmíněném období provedli, kolik ukončili (eventuálně s jakým výsledkem), kolik spotřebitelů se na ČOI obrátilo v roce 2018, v kolika případech ČOI shledala porušení



Dozvěděl jsem se, že ČOI provádí kontroly zaměřené na nabídku a poskytování služeb spojených s uzavíráním smluv o zprostředkování již od roku 2017. V roce 2018 ČOI obdržela zvýšený počet podnětů (celkem 150⁵), v nichž spotřebitelé upozorňují na možné užití nekalých obchodních praktik zprostředkovateli při sjednávání smluv. ČOI podněty pečlivě vyhodnocuje a podle potřeby zařazuje do operativních plánů kontrol na úrovni jednotlivých inspektorátů ČOI. Při řešení problémů ČOI spolupracuje s územními samosprávnými celky,⁶ zástupci ERÚ⁷ a o problémech informuje veřejnost.⁸ V roce 2018 obdrželo oddělení ADR v souvislosti s aktivitami zprostředkovatelů 258 návrhů. Dohodou stran skončila jedna třetina z nich. Zbývající valná část sporů pak končila marným uplynutím lhůty k řízení, tj. nedohodou stran.

Ústřední ředitel ČOI uvedl, že při kontrolách⁹ ověřují dodržování příslušných právních předpisů, které se k problematice vztahují. S ohledem na charakter poskytované služby se většinou jedná o kontrolu dodržování ZoS. Využívají přitom všech zákonných prostředků k získání dostatečného portfolia důkazů pro každou jednotlivou kontrolu. Pracovníci ČOI pak v rámci vlastního šetření analyzují obsah získaných dokumentů (smluv, které spotřebitelé uzavřeli) z hlediska platných právních předpisů a zkoumají, zda zprostředkovatel při uzavírání smluv nepoužívá vůči spotřebiteli nekalé obchodní praktiky. Dále ověřují, zda zprostředkovatel poskytl spotřebiteli dostatečné informace spojené s procesem účasti na energetických aukcích, převodem smlouvy o dodávkách energií apod. Poznamenal však, že zajišťování dostatečných důkazních prostředků naráží na komplikace způsobené faktickou nerealností přímé kontroly v procesu nabídky a poskytnutí služeb souvisejících s uzavíráním smluv v domácnostech spotřebitelů.

Ústřední ředitel České obchodní inspekce mě informoval, že ČOI v roce 2018 zahájila 44 kontrol zprostředkovatelů. K březnu 2019 ukončila 39 a porušení obecně závazných právních předpisů zjistila při 34 z nich. Porušení zákona o ochraně spotřebitele zjistila při 29 kontrolách. Porušení zákazu užití nekalých obchodních praktik zjistila rovněž při 29 kontrolách. V návaznosti na kontrolní zjištění zahájila ČOI od roku 2018 do 12. 3. 2019 17 správních řízení. Z tohoto počtu bylo k uvedenému datu ukončeno 7 správních řízení, přičemž 3 z nich se týkaly porušení zákazu užití nekalých obchodních praktik.

zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále také „ZoS“), kolik spotřebitelů řešilo svůj problém pomocí oddělení mimosoudního řešení spotřebitelských sporů (dále také „oddělení ADR“) a zda zprostředkovatelé s ČOI spolupracovali.

5 Z nich přibližně ve 110 podnětech shledala ČOI následnou kontrolou porušení ZoS.

6 Kontaktovala je, zjistila-li porušení nařízení obce, které upravovalo, omezovalo či zakazovalo podomní prodej. Příslušná zjištění předávala obcím k dalšímu řešení v rámci jejich pravomoci.

7 V roce 2018 proběhla jednání o vymezení věcné působnosti obou orgánů dozoru. Další spolupráce probíhala v jednotlivých regionech za účelem operativního předávání poznatků z kontrol mezi jednotlivými útvary ČOI a ERÚ.

8 ČOI publikovala důležité informace na svých webových stránkách v sekci „pro spotřebitele“, v oddíle „aukce energií“ a obdobně v oddíle „mimosoudní řešení spotřebitelských sporů ADR“, kde nabízela pomoc a návod na řešení sporů. V srpnu 2018 ČOI, resp. odbor spotřebitelského poradenství, oddělení mimosoudního řešení sporů, vydala stanovisko k poskytování služeb v oblasti dodávek energií ve věci počítání lhůty k odstoupení od uzavřené smlouvy.

9 V rámci kontrol ČOI maximálně využívá podněty spotřebitelů a poznatky z nich získaných.



B.2 Písemné podklady pro hodnocení postupů ČOI

K bližšímu posouzení jsem si vyžádal část podkladů od ústředního inspektorátu ČOI¹⁰ a další jsem po vzájemné dohodě získal od jednotlivých inspektorátů. Jde o podklady ke zprostředkovatelům, na jejichž postupy evidují nejvíce stížností. Z těchto podkladů při hodnocení vycházím a v podrobnostech na ně dále odkazuji.

Inspektorát Jihomoravský a Zlínský ČOI (dále také „inspektorát J“)

Inspektorát J v průběhu let 2018 a 2019 provedl 3 kontroly společnosti A., s. r. o.,¹¹ a zaměřil se na znění smluv. Vyhodnotil, že se společnost dopustila porušení ZoS¹² a zahájil s ní řízení o přestupku.¹³

Dále provedl 3 kontroly¹⁴ společnosti B., s. r. o., a zaměřil se na znění smluv. Již první kontrolou zjistil porušení ZoS¹⁵ a společnosti uložil pokutu ve výši 1 500 000 Kč.¹⁶ Rozhodnutí na základě odvolání zrušil ústřední inspektorát ČOI.¹⁷ Na základě kontrolních zjištění z dalších 2 kontrol se společností zahájil další řízení pro podezření ze spáchání několika přestupků.¹⁸

10 Konkrétně 3 protokoly o kontrole se zjištěním porušení ZoS, 3 protokoly o kontrole se zjištěním porušení zákazu užití nekalých obchodních praktik, dokumenty ke sporům, které se oddělení ADR podařilo i nepodařilo vyřešit dohodou a 3 rozhodnutí ohledně porušení zákazu užití nekalých obchodních praktik a nesoučinnost kontrolovaného subjektu.

11 První probíhala od května do září 2018 na základě podnětů 3 spotřebitelů, kteří namítali, že je zprostředkovatel neinformoval o jeho skutečné návštěvě (uváděl, že je zástupcem státní společnosti či že podepisují nezávazný dotazník – viz protokol o kontrole ze dne 20. 9. 2018, id. kód 30180524001401). Druhá probíhala od října 2018 do ledna 2019 na základě podnětu jednoho spotřebitele (viz protokol o kontrole ze dne 16. 1. 2019, id. kód 301810240022001) a třetí od února do května 2019 na základě 8 podnětů ohledně postupu při sjednávání smluv (viz protokol o kontrole ze dne 13. 5. 2019, id. kód 301902280022001).

12 Užití agresivní obchodní praktiky podle § 4 odst. 4 ZoS ve spojení s § 5b odst. 1 a 2 písm. e) ZoS, neboť neinformuje spotřebitele jednoznačně o povaze smlouvy a sankcionuje jej za využití jeho práva odstoupit od smlouvy o dodávkách energie bez sankce a užití obchodní praktiky – klamavého opomenutí podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5a odst. 2 ZoS, neboť používá nejasných/zavádějících pojmů ve smlouvách jako „dominantní dodavatel“ či „distribuční území“. Dále porušení § 14 odst. 1 a 2 ZoS, neboť neinformuje o subjektu mimosoudního řešení spotřebitelských sporů (dále také „subjekt ADR“).

13 Viz oznámení ze dne 17. 5. 2019, č. j. ČOI 52771/19/3000.

14 První od listopadu 2017 do května 2018 (viz výzva ČOI k součinnosti ze dne 20. 2. 2018, č. j. ČOI 25491/18/3000, na základě podnětů 3 spotřebitelů), druhou od července do října 2018 (viz protokol o kontrole ze dne 18. 10. 2018, id. kód 301807170041401, na základě podnětů 3 spotřebitelů) a třetí od listopadu 2018 do března 2019 (viz protokol o kontrole ze dne 13. 3. 2019, id. kód 301811290022002 na základě podnětu jednoho spotřebitele).

15 Užití agresivní obchodní praktiky podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5b ZoS, neboť ve smlouvách nazvaných „Příhláška k výběrovému řízení nebo aukci nákupu elektrické energie a zemního plynu“ neinformuje spotřebitele o její povaze, resp. důsledcích za situace, kdy využije svého práva a odstoupí od smlouvy s dodavatelem podle § 11a odst. 2 a 3 energetického zákona. ČOI zjistila, že v období od 7. 7. do 28. 11. 2017 společnost uzavřela zprostředkovatelské smlouvy pro celkem 14 935 odběrných míst.

16 Rozhodnutím ze dne 13. února 2019, č. j. ČOI 20898/19/3000/R/AF.

17 Rozhodnutím č. j. ČOI 97771/19/O100/3000/19/Ber/Št, ze dne 30. července 2019.

18 Viz oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 3. 6. 2019, č. j. ČOI 68394/19/3000.



Zkontroloval rovněž společnost C., s. r. o.¹⁹ Zjistil porušení ZoS²⁰ a uložil jí pokutu ve výši 500 000 Kč.²¹ Na základě odvolání ústřední inspektorát ČOI rozhodnutí zrušil a vrátil zpět k novému projednání.²²

Kontroloval také společnost D., s. r. o.²³ Zjistil porušení ZoS²⁴ a uložil jí pokutu 1 000 000 Kč.²⁵ Ústřední inspektorát ČOI rozhodnutí na základě odvolání zrušil a vrátil zpět k novému projednání.²⁶

Inspektorát Královéhradecký a Pardubický (dále také „inspektorát K“)

Inspektorát K provedl kontrolu společnosti E., s. r. o.²⁷ Za porušení ZoS²⁸ jí uložil pokutu ve výši 180 000 Kč.²⁹

Inspektorát Moravskoslezský a Olomoucký (dále také „inspektorát M“)

Inspektorát M provedl kontrolu společnosti F., s. r. o.³⁰ Za porušení ZoS³¹ jí uložil pokutu ve výši 20 000 Kč.³²

Inspektorát Jihočeský a Vysočina (dále také „inspektorát V“)

Inspektorát V kontroloval postupy společnosti G., s. r. o. Protože s ním společnost spíše nespolupracuje, uložil jí opakovaně pokutu za nesoučinnost.³³

19 Od října 2017 do března 2018 – viz protokol o kontrole ze dne 9. 3. 2018, id. kód 301710060041401, ČOI 36031/18/0100, na základě podnětů 2 spotřebitelů.

20 Užití agresivní obchodní praktiky podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5b ZoS, neboť ve smlouvách nazvaných „Přihláška k výběrovému řízení/aukci – DOMÁCNOST“ neinformuje spotřebitele o její povaze, resp. důsledcích za situace, kdy využije svého práva a odstoupí od smlouvy s dodavatelem podle § 11a odst. 2 a 3 energetického zákona. ČOI zjistila, že za období od 18. 5. do 4. 10. 2017 uzavřela společnost celkem 584 smluv.

21 Rozhodnutím č. j. ČOI 21150/19/3000/R/AF, ze dne 13. února 2019

22 Rozhodnutím č. j. ČOI 79326/19/O100/3000/Ber/Št, ze dne 17. června 2019.

23 Od ledna 2018 do června 2018 – viz protokol o kontrole ze dne 27. 6. 2018, id. kód 301801240041401, ČOI 85710/18/0100, na základě podnětu spotřebitele.

24 Užití agresivní obchodní praktiky podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5b ZoS, neboť ve smlouvách nazvaných „Přihláška k výběrovému řízení/aukci pro domácnost“ neinformuje spotřebitele o její povaze, resp. důsledcích za situace, kdy využije svého práva a odstoupí od smlouvy s dodavatelem podle § 11a odst. 2 a 3 energetického zákona. ČOI zjistila, že za období od 22. 4. do 16. 1. 2018 uzavřela společnost celkem 6 197 smluv.

25 Rozhodnutím č. j. ČOI 21746/19/3000/R/AF, ze dne 14. února 2019.

26 Rozhodnutím č. j. ČOI 79331/19/O100/3000/19/Ber/Št, ze dne 14. června 2019.

27 Od července do října 2019 – viz protokol o kontrole ze dne 29. 10. 2018, id. kód 271807030019601, na základě podnětů 3 spotřebitelů.

28 Užití obchodní praktiky – klamavého opomenutí podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5a odst. 1 a 2, neboť ve smlouvě uzavřené se 3 spotřebiteli „Přihláška k výběrovému řízení nebo aukci nákupu elektrické energie a zemního plynu“ nepoučila spotřebitele o jeho právu odstoupit od smlouvy s vítězným dodavatelem podle § 11a odst. 3 energetického zákona, neinformovala jej jednoznačně o době trvání závazku a neuvedla podstatnou informaci o garantované ceně bez DPH za jedno odběrné místo. Dále porušila § 13 a 14 ZoS, neboť spotřebitele neinformovala o rozsahu, podmínkách a způsobu uplatnění práva z vadného plnění (dále také „o podmínkách reklamace“), a ani příslušnému subjektu ADR.

29 Rozhodnutím č. j. ČOI 27/0565/19/G/R, ze dne 28. května 2019, které nabylo právní moci dne 13. 6. 2019.

30 Od srpna do října 2018, na základě podnětů 2 spotřebitelů.

31 Ustanovení § 13 ZoS, neboť spotřebitele neinformovala řádně o podmínkách reklamace.

32 Rozhodnutím č. j. ČOI 22360/19/3100/P 0201/Vít, ze dne 14. února 2019.



Za nespolupráci udělil inspektorát V pokutu i společnosti H., s. r. o.³⁴ Následně na základě kontroly z března 2018 zjistil porušení ZoS³⁵ a uložil jí pokutu ve výši 10 000 Kč.³⁶ Další kontrolu provedl v první polovině roku 2018 a za zjištěná porušení ZoS³⁷ jí uložil úhrnnou pokutu ve výši 350 000 Kč,³⁸ kterou na základě odvolání snížil ústřední inspektorát ČOI na 300 000 Kč.³⁹

Inspektorát Plzeňský a Karlovarský (dále také „inspektorát P“)

Inspektorát P kontroloval koncem roku 2018 společnost I., s. r. o.⁴⁰ Za porušení ZoS⁴¹ jí uložil úhrnnou pokutu ve výši 50 000 Kč.⁴²

Inspektorát Středočeský a Hl. m. Prahy (dále také „inspektorát S“)

Inspektorát S provedl od července 2018 do 9. září 2019 11 kontrol společnosti J., s. r. o. Již první kontrolou⁴³ zjistil porušení ZoS.⁴⁴ Do července 2019 10 kontrol ukončil a postupně je od března do července 2019 předával právnímu oddělení s návrhem na zahájení řízení o přestupku.

33 Příkazem podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 25. ledna 2018, č. j. ČOI 168078/17/2000/Ži, ve výši 15 000 Kč, příkazem ze dne 12. 10. 2018, č. j. 122210/18/2000/Ži, ve výši 15 000 Kč, příkazem ze dne 28. ledna 2019, č. j. ČOI 5383/19/2000/HI, ve výši 100 000 Kč, a příkazem ze dne 5. 3. 2019, č. j. ČOI 24443/19/2000/Tc.

34 Příkazem ze dne 7. listopadu 2018 ve výši 35 000 Kč, potvrzený ústředním inspektorátem ČOI dne 27. 3. 2019 (č. j. ČOI 43230/19/O100/2000/18/19Ber/Št.); právní moci nabyl dne 28. 3. 2019.

35 Užití obchodní praktiky – klamavého konání podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 ZoS, neboť ve smlouvě uzavřené s jedním spotřebitelem „Příhláška do energetického výběrového řízení“ společnost neposkytla pravdivé informace o době trvání závazku.

36 Rozhodnutím č. j. ČOI 49933/18/2000/Ži, ze dne 15. června 2018.

37 Užití obchodní praktiky – klamavého konání podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 ZoS, neboť v dokumentu zaslaném spotřebiteli „Smlouva o přihlášce do energetického výběrového řízení“ jej neinformovala jednoznačně o době trvání závazku (v 8 případech), klamavého opomenutí podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5a odst. 1 a 4 ZoS, neboť spotřebiteli neuvedla v telefonickém hovoru podstatné informace o vymáhání smluvní pokuty inkasní agenturou (v 31 případech), a naopak mu sdělila výši garantované ceny nepřesahující určitou částku za odebranou MWh, o které již v obdržené smlouvě nebyla zmínka (ve 4 případech).

38 Rozhodnutím ze dne 14. února 2019, č. j. ČOI 21016/19/2000/Ži.

39 Rozhodnutím ze dne 17. července 2019, č. j. ČOI 92449/19/O100/2000/19/Br/Št.

40 Od října do listopadu 2018 – viz protokol o kontrole ze dne 26. listopadu 2018, id. kód 221810100057899 na základě podnětů 2 spotřebitelů, kteří namítali mj. vymáhání smluvních pokut.

41 Užití obchodní praktiky – klamavého opomenutí podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5a odst. 2 ZoS, neboť společnost v dokumentu „Příhláška k výběrovému řízení nebo aukci nákupu elektrické energie a zemního plynu“ uváděla podstatné informace ohledně povinností v případě porušení smlouvy (sankcí) nejasně/vágně a porušením § 14 odst. 1 ZoS, neboť neinformuje spotřebitele o mimosoudním řešení spotřebitelských sporů.

42 Rozhodnutím ze dne 6. února 2019, č. j. ČOI 10964/19/2200.

43 Od července do prosince 2018 – viz protokol o kontrole ze dne 18. 12. 2018, id. kód 10001812181341, na základě 7 podnětů spotřebitelů.

44 Užití obchodní praktiky – klamavého opomenutí podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5a odst. 2 ZoS, neboť společnost ve smlouvách neuvádí podstatné informace podle § 11a odst. 3 energetického zákona a užití nekalé obchodní praktiky podle § 4 odst. 4 ZoS, neboť při osobní návštěvě nebyli spotřebitelé pravdivě informováni o účelu návštěvy, poskytované službě a jejím rozsahu, včetně neinformování o možnosti odstoupit od smlouvy či smluvní sankci (v 7 případech). Dále porušení § 13 ZoS spočívající v neinformování o podmínkách reklamace (7 případů) a § 14 ZoS – neinformování o příslušném subjektu ADR.



Dále zkontroloval společnost K., a. s. První kontrolou⁴⁵ zjistil porušení ZoS.⁴⁶ Uložil jí úhrnnou pokutu ve výši 1 000 000 Kč,⁴⁷ kterou na základě odvolání snížil ústřední inspektorát ČOI na 900 000 Kč.⁴⁸

Kontroloval rovněž společnost L., s. r. o. Kontrolou z poloviny roku 2019⁴⁹ zjistil porušení ZoS.⁵⁰ Podle informací inspektorátu S, které mi blíže nedoložil, ukončil v roce 2019 další 2 kontroly společnosti. Kontrolní zjištění všech 3 ukončených kontrol předal s návrhem na zahájení správního řízení právnímu oddělení,⁵¹ které zahájilo společné řízení o přestupku. Řízení dosud probíhá.

Zkontroloval také společnost M., s. r. o. Dvěma kontrolami provedenými na jaře 2019⁵² zjistil porušení ZoS.⁵³ Ukončené kontroly předal s návrhem na zahájení řízení právnímu oddělení (v červenci 2019), které čeká na ukončení zbylých dvou kontrol, aby zahájil společné řízení o přestupku.

C. Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených ve zmíněném 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.

Mohu prověřit postup České obchodní inspekce a jejích inspektorátů. Protože vnímám zmiňovanou problematiku zprostředkovatelů za velmi závažnou, a kvůli tomu aktivity ČOI v této oblasti za zcela zásadní (neboť dosud nebyla přijata právní úprava regulující tento okruh činnosti), zaměřím se při svém hodnocení na efektivnost jejího dohledu.

45 Od srpna do října 2018 – viz protokol o kontrole ze dne 31. 10. 2018, id. kód 100018103135401, na základě 11 podnětů spotřebitelů.

46 Užití obchodní praktiky – klamavého konání podle § 4 odst. 3, 4 ve spojení s § 5 odst. 1 ZoS, neboť při osobní návštěvě nebyli spotřebitelé pravdivě informováni o účelu návštěvy, kdy zprostředkovatel tvrdil, že je zaměstnancem státní instituce (v 11 případech). Dále klamavé konání spočívalo v omezení práva spotřebitelů odstoupit od smlouvy jinak než písemnou formou (v 11 případech). Dále porušení § 13 ZoS – neinformování o podmínkách reklamace (v 11 případech).

47 Rozhodnutím ze dne 20. 6. 2019, č. j. ČOI 78840/19/1000.

48 Rozhodnutím ze dne 2. prosince 2019, č. j. ČOI 154201/19/O100/19/Ber/Št.

49 Od června do července 2019 – viz protokol ze dne 19. 7. 2019, id. kód 10001907191341, na základě 3 podnětů spotřebitelů.

50 Užití obchodní praktiky – klamavého konání podle § 4 odst. 3, 4 ve spojení s § 5 odst. 1 ZoS, neboť při osobní návštěvě nebyli spotřebitelé pravdivě informováni o účelu návštěvy, kdy zprostředkovatel tvrdil, že je pracovníkem jiného subjektu (2 případy), klamavého konání podle § 4 odst. 1, 3 a 4 ZoS spočívající v omezení práva spotřebitelů odstoupit od smlouvy jinak než písemně (ve 3 případech). Porušení § 13 ZoS – neinformování o podmínkách reklamace (ve 3 případech).

51 V období od dubna do srpna 2019.

52 V období od března do dubna 2019 – viz protokol o kontrole ze dne 26. 4. 2019, id. kód 100019426101522, na základě jednoho podnětu spotřebitele a v období od února do dubna 2019 – viz protokol o kontrole ze dne 26. 4. 2019, id. kód 100019426101521, na základě podnětu jednoho spotřebitele.

53 Porušení § 13 ZoS – neinformování o podmínkách reklamace a § 14 ZoS – neinformování o subjektu ADR.



C.1 Rozdílné postupy inspektorátů ČOI při dohledu nad zprostředkovateli

C.1.1 Prověřování nekalých obchodních praktik na základě podnětů spotřebitelů

Základním posláním ČOI je ochrana práv a zájmů spotřebitelů při prodeji výrobků a poskytování služeb. Poslání naplňuje svoji kontrolní činnost,⁵⁴ při které mj. využívá podnětů spotřebitelů.⁵⁵ Kontrola představuje preventivní instrument, jímž může působit na kontrolované subjekty a nutit je, aby dodržovaly své povinnosti a jednaly v souladu s právem.

Častým prohřeškem zprostředkovatelů je porušení zákazu užití nekalých obchodních praktik.⁵⁶ Obchodní praktikou je způsob chování prodávajícího ve všech fázích závazkového vztahu. Obecně lze za nekalou obchodní praktiku, jejíž užití je zakázáno, považovat **jednání podnikatele, jehož podstatou je jeho cílená snaha negativně ovlivnit ekonomické chování spotřebitele** – jeho rozhodování o obchodní transakci.⁵⁷ Nekalost je spatřována v jednání, které je v rozporu s požadavky náležité odborné péče a které podstatně narušuje nebo je schopno narušit informované rozhodování spotřebitele.

K posouzení, zda jde o nekalou obchodní praktiku, slouží test nekalosti, neboť ne každé jednání podnikatele je možné považovat za nekalé. Nekalými obchodními praktikami jsou za každých okolností jednání uvedená v příloze č. 1 a 2 ZoS a ustanovení § 5, 5a ZoS.⁵⁸ U nich není třeba test nekalosti dělat, neboť jsou nekalé bez dalšího.⁵⁹ Není-li možné jednání podnikatele **podřadit pod takto vymezené nekalé obchodní praktiky**, je třeba provést test nekalosti – ověřit, zda jednání podnikatele je v rozporu s požadavky náležité péče, zda bylo způsobilé podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, a to tak, že kdyby těchto praktik nebylo, takové rozhodnutí by neučinil.⁶⁰

Podnikatel se dopustí klamavé obchodní praktiky – klamavého konání, pokud spotřebitele uvede v omyl ohledně hlavních znaků služby,⁶¹ což vede nebo jej může vést k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil. Klamavého opomenutí se dopustí podnikatel,

54 Kontrolu zaměřuje na plnění zákonem o ochraně spotřebitele stanovených požadavků spojených s jejich nabídkou a prodejem, např. plnění informační povinnosti, dodržování zákazu používání nekalých obchodních praktik apod.

55 Podle § 13 zákona o ČOI.

56 Podle § 4 odst. 4 ZoS.

57 Za rozhodování o obchodní transakci je třeba považovat všechny možné činnosti, které spotřebitelé vykonávají v souvislosti s nabídkou výrobků či služeb; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2014, č. j. 7 As 110/2014-52; dostupný na www.nssoud.cz.

58 V příloze č. 2 jsou taxativně vymezeny agresivní obchodní praktiky, v příloze č. 1 jsou vymezeny klamavé obchodní praktiky a v § 5 a 5a ZoS jsou vymezeny klamavé obchodní praktiky ve formě konání nebo opomenutí.

59 Srov. viz VÍTOVÁ, B. Zákon o ochraně spotřebitele. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2016, s. 43–46.

60 K postupu při posuzování nekalosti se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 23. října 2014, č. j. 7 As 110/2014-52; dostupné na www.nssoud.cz.

61 Podle § 5 odst. 2 ZoS.



pokud podstatné informace⁶² spotřebiteli zatají nebo je poskytne nesrozumitelným způsobem.⁶³

Obdrží-li ČOI podnět, prověří všechny namítané skutečnosti, jakož i možné užití zakázaných nekalých praktik, a spotřebitele vyrozumí, jak s ním naložila.⁶⁴

Prověřuje-li ČOI při kontrolní činnosti výhrady spotřebitelů a zaměří se současně na znění smluv, je toto, podle mého názoru, postup odpovídající dobré praxi. Nesprávný je však, podle mého názoru, takový postup, kdy inspektorát kontrolní činnost zaměří jen na znění smluv.

Šetřením jsem zjistil, že inspektoráty využívají při kontrolách podněty spotřebitelů, avšak ne všechny správně prověřují výhrady jimi uváděné,⁶⁵ zejména dostatečně neověřují, zda se zprostředkovatel vůči spotřebiteli popisovaného jednání dopustil, eventuálně za jakých podmínek. Některé prověřují jen znění smluv, tj. zda zprostředkovatel plní informační povinnosti podle ZoS.

Za příklad dobré praxe považuji postup inspektorátu K, který při kontrole společnosti E., s. r. o., podrobně prozkoumal znění smluv a také konkrétní výhrady spotřebitelů.⁶⁶ Obdobně postupoval také inspektorát V při kontrole společnosti H., s. r. o.⁶⁷

Naopak nedostatečným shledávám postup inspektorátu J, který neprověřuje konkrétní výhrady spotřebitelů namítající postupy zprostředkovatelů při sjednávání smlouvy.⁶⁸ Zaměřuje se **výhradně na znění smluv**, které s nimi společnost⁶⁹ uzavírají.⁷⁰ Na základě těchto zjištění pak ukládá opakovaně vysoké pokuty⁷¹ za porušení zákazu užití zejména agresivních obchodních praktik podle § 5b ZoS. Agresivní obchodní praktiky spatřuje v tom, že společnost ujednáním ve smlouvě o poskytování služeb nepřípustně omezuje zákonná práva spotřebitele, resp. jejich využití podle § 11a energetického zákona sankcionuje.

62 Podstatnou informací jsou např. hlavní znaky služby, ujednání o platebních podmínkách, dodání, plnění a vyřizování reklamací a stížností, pokud se odchyľují od požadavků odborné péče podle § 5a odst. 3 ZoS.

63 Blíže viz § 5a odst. 1 a 2 ZoS.

64 Blíže viz např. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv „Kontrolní orgány“ str. 23 a násl.; dostupný on-line na https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

65 Zejména, zda se zprostředkovatel tím, jak spotřebitel popisuje jeho chování, nedopouští zakázaných nekalých obchodních praktik.

66 Viz kontrolní protokol ze dne 29. 10. 2018, id. kód 271807030019601.

67 Viz příkaz ze dne 15. 6. 2018, č. j. ČOI 49933/18/2000/Ži.

68 Viz např. protokol o kontrole ze dne 18. 10. 2018, ČOI 143979/18/0100, z něhož je zřejmé, že se na inspektorát J obrátilo několik spotřebitelů, kteří namítali užití nekalých obchodních praktik při sjednávání smluv. Inspektorát J požádal kontrolovanou společnost B., s. r. o., o doložení písemných podkladů k podnětům spotřebitelů a jmenné seznamy osob, s nimiž uzavřela smlouvu o poskytování služeb v určitém časovém období. Poté se však již inspektorát J nezbýval výhradami jednotlivých spotřebitelů a zaměřil se výhradně na znění smluv, eventuálně na to, zda jejich znění neomezuje spotřebitele v jeho právech.

69 Kontroloval smlouvy uzavírané společnostmi B., s. r. o., A., s. r. o., C., s. r. o., či D., s. r. o.

70 Při všech kontrolách inspektorát J požadoval od společnosti dokládání různých typů smluv, které v kontrolovaných obdobích uzavírala, společně se jmennými seznamy spotřebitelů, s nimiž smlouvy uzavírala.

71 Např. 1 500 000 Kč společnosti B., s. r. o. – viz rozhodnutí ze dne 13. 2. 2019, č. j. ČOI 20898/19/3000/R/AF, či 500 000 Kč společnosti C., s. r. o. – viz rozhodnutí ze dne 13. 2. 2019, č. j. ČOI 21150/19/3000/R/AF.



Již ale není zřejmé, **podle kterých konkrétních skutečností (individuálních zjištění) dospěl k závěru, že došlo k omezení práv spotřebitele.**

Podle mého názoru není možné uložit pokutu jen s poukazem, že znění smluv, které společnosti uzavíraly se spotřebiteli v určitém časovém období,⁷² obsahovala nepřípustná ujednání o smluvní pokutě sankcionující spotřebitele za využití zákonného práva podle § 11a energetického zákona. Nadto za situace, kdy smluvní pokuty nejsou ve spotřebitelských smlouvách samy o sobě zakázány. Shodný názor zjevně zastává i ústřední inspektorát ČOI, který pro absenci konkrétních kontrolních zjištění u individuálních případů stěžovatelů rozhodnutí inspektorátu J v rámci odvolání zrušil a vrátil zpět k novému projednání.⁷³

Inspektoráty ČOI nepostupují jednotně a předvídatelně, neboť všechny neprověřují znění smluv v kontextu konkrétních výhrad spotřebitelů.

C.1.2 Rozdílná hodnocení a formulace kontrolních zjištění inspektoráty

Inspektoráty při kontrolách zprostředkovatelů postupují podle kontrolního řádu. Výsledkem kontrolního procesu je protokol o kontrole (dále také „protokol“), jehož minimální obsahové náležitosti stanoví § 12 odst. 1 kontrolního řádu. **Nejpodstatnější náležitostí je kontrolní zjištění obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny,** včetně uvedení podkladů, ze kterých tato kontrolní zjištění vycházejí.⁷⁴

Šetřením jsem ověřil, že při hodnocení porušování § 13 či 14 ZoS zprostředkovatelem postupují inspektoráty obdobně a předvídatelně.⁷⁵

Rozdílně ale formulují kontrolní zjištění, konkrétně označení právních předpisů, které byly porušeny, zjistí-li, že zprostředkovatel sankcionuje spotřebitele za to, že využije svého oprávnění podle § 11a odst. 2 a 3 energetického zákona.⁷⁶ V praxi jde třeba o situace,

72 U společnosti B., s. r. o., se jednalo o období od 7. 7. do 28. 11. 2017, kdy společnost uzavřela podle zjištění inspektorátu J. smlouvy týkající se celkem 14 935 odběrných míst či u společnosti C., s. r. o., se jednalo o období od 18. 5. do 14. 10. 2017, kdy společnosti uzavřela celkem 584 smluv se spotřebiteli ve znění, které inspektorát J. kontroloval.

73 Viz rozhodnutí č. j. ČOI 97771/19/O100/3000/19/Ber/Št., ze dne 30. července 2019, rozhodnutí č. j. ČOI 79326/19/O100/3000/Ber/Št., ze dne 17. června 2019, a rozhodnutí č. j. ČOI 79331/19/O100/3000/19/Ber/Št., ze dne 14. června 2019.

74 Viz Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2018.

75 Viz protokol o kontrole inspektorátu S. ze dne 18. 12. 2018, id. kód 10001812181341 (kontrola společnosti J., s. r. o.), protokol o kontrole ze dne 29. 10. 2018 inspektorátu K., id. kód 271807030019601 (kontrola společnosti E., s. r. o.), či protokol o kontrole ze dne 26. 11. 2018 inspektorátu P., id. kód 221810100057899 (kontrola společnosti I., s. r. o.).

76 Ustanovení § 11a odst. 2 a 3 energetického zákona:

„(2) V případě smlouvy o dodávce elektřiny, plynu nebo tepelné energie nebo smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nebo plynu, kterou uzavřel zákazník v postavení spotřebitele s držitelem licence distančním způsobem nebo mimo obchodní prostory držitele licence, běží čtrnáctidenní lhůta pro odstoupení od smlouvy podle zvláštního zákona¹⁾ ode dne jejího uzavření.

(3) V případě smlouvy o dodávce elektřiny nebo plynu nebo smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nebo plynu, kterou při změně dodavatele uzavřel zákazník v postavení spotřebitele s držitelem licence distančním způsobem nebo mimo obchodní prostory držitele licence, je zákazník oprávněn bez sankce vypovědět smlouvu uzavřenou na dobu neurčitou nebo určitou, ve lhůtě do patnáctého dne po zahájení dodávky elektřiny nebo



kdy zprostředkovatel zastupující spotřebitele na základě plné moci za něj uzavře novou smlouvu s dodavatelem. Novou smlouvu s dodavatelem sice spotřebitel může **bez sankce vypovědět** do patnáctého dne po zahájení dodávky elektřiny nebo plynu za podmínky, že byla sjednána distančním způsobem nebo mimo obchodní prostory dodavatele. Pokud spotřebitel svého práva využije, zprostředkovatel mu ale naúčtuje smluvní pokutu s odůvodněním, že tímto zmařil smlouvu s ním uzavřenou.

Zatímco inspektorát J takové jednání zprostředkovatele hodnotí jako agresivní obchodní praktiku podle § 5b ZoS, neboť zprostředkovatel omezil zákonná práva spotřebitele, resp. jejich využití sankcionovala,⁷⁷ inspektorát K⁷⁸ takové jednání hodnotil jako klamavé opomenutí podle § 5a odst. 1 ZoS, neboť kontrolovaná osoba opomněla uvést podstatnou informaci podle § 11a energetického zákona. Inspektorát S⁷⁹ sice dané jednání rovněž hodnotil jako klamavé opomenutí, ale podle § 5a odst. 3 písm. e) ZoS, neboť kontrolovaná osoba v dokumentech neuvedla podstatnou informaci o právu na odstoupení od smlouvy či ukončení závazku. Také inspektorát P⁸⁰ jednání zprostředkovatele hodnotí jako klamavé opomenutí, nicméně podle § 5a odst. 2 ZoS, neboť smluvní sankci založenou smlouvou za maření smlouvy spotřebitelem hodnotí tak, že je definována vágně a nejasně, čímž může podstatně narušit ekonomické chování spotřebitelů.

Přestože při ukládání sankcí není podstatné, zda jednání zprostředkovatele bylo klamavým konáním, opomenutím či agresivní obchodní praktikou,⁸¹ mám za to, že hodnocení postupu zprostředkovatele v obdobných případech by se v kontrolních zjištěních (hodnoceních) jednolitých inspektorátů neměla výrazněji lišit.

Inspektoráty nepostupují jednotně při hodnocení (formulování kontrolních zjištění) postupu zprostředkovatele, který sankcionuje spotřebitele za využití jeho oprávnění podle energetického zákona, i když se jedná o skutkově obdobné případy.

C.1.3 Efektivnost vedených správních řízení

Uvědomuji si, že množství pravomocně uložených pokut za porušení zákazu užití nekalých obchodních praktik nemůže být jediným měřítkem efektivnosti dohledu, přesto si myslím, že šest, resp. **pět pravomocně uložených pokut za přestupek⁸² za období od května 2018 do prosince 2019** nesevřdí o efektivním dohledu ČOI.

plynu. Lhůta je zachována, je-li v jejím průběhu výpověď odeslána držiteli licence. Výpovědní doba činí 15 dnů a počíná běžet prvním dnem měsíce následujícího po doručení výpovědi. Tím nejsou dotčena práva a povinnosti zákazníka a držitele licence podle tohoto zákona týkající se sjednané výpovědi smlouvy uzavřené na dobu neurčitou.“

77 Blíže viz např. protokol o kontrole ze dne 20. 9. 2018, id. kód 301805240041401, či protokol o kontrole ze dne 16. 1. 2019, č. j. ČOI 7810/19/0100 (jednalo se o kontrolu u společnosti A., s. r. o.), protokol o kontrole ze dne 18. 10. 2018, č. j. ČOI 143979/18/0100 (kontrola společnosti B., s. r. o.), či protokol o kontrole ze dne 25. 6. 2018, č. j. ČOI 85710/18/0100 (kontrola společnosti D., s. r. o.).

78 Viz protokol o kontrole ze dne 29. 10. 2018, id. kód 271807030019601 (kontrola společnosti E., s. r. o.).

79 Viz protokol o kontrole ze dne 18. 12. 2018, id. kód 10001812181341 (kontrola společnosti J., s. r. o.).

80 Viz protokol o kontrole ze dne 26. 11. 2018, id. kód 221810100057899 (kontrola společnosti I., s. r. o.).

81 Podle § 24 ZoS je možné uložit pokutu až do výše 5 mil. korun za porušení zákazu užití nekalých obchodních praktik.

82 Do počtu nepočítám pokuty uložené inspektoráty společnostem za jejich nespolupráci podle kontrolního řádu.



Pro úplnost – pravomocně uložené pokuty se týkaly následujících porušení zákona:

- jedenkrát⁸³ nesdělení pravého účelu návštěvy, eventuálně koho zprostředkovatel zastupuje;⁸⁴
- dvakrát nesrozumitelné informování spotřebitele o smluvní pokutě;⁸⁵
- třikrát neplnění informačních povinností podle ZoS.⁸⁶

Šetřením jsem zjistil, že **ukončeny dosud nejsou společná správní řízení o uložení pokuty** (dále také „řízení“), v nichž figuruje větší počet postižených osob (spotřebitelů).⁸⁷ Jde konkrétně o řízení **vedená inspektorem S** se společností J., s. r. o., či společností K., a. s.

Společné správní řízení o přestupku je nutné vést, dopustil-li se podezřelý více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejichž projednání je příslušný týž správní orgán.⁸⁸ Ve společném řízení není možné projednat přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.⁸⁹ Účelem tohoto ustanovení je vymezit hranice společného řízení z hlediska subjektivní souvislosti přestupků (přestupky páchané stejným pachatelem), **neboť v opačném případě by soustavná recidiva přestupků mohla mít za následek nemožnost tyto projednat a rozhodnout o nich.** Zahájení řízení o přestupku je proto „tlustou čarou“ a přestupky spáchané před zahájením řízení je nutno projednat ve společném řízení.⁹⁰

Z povinnosti vést společné řízení existují výjimky. Výslovně je např. stanoveno, že **k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek usnesením vyloučit ze společného řízení a projednat jej samostatně.**⁹¹ Tento přístup může být nezbytný při naplňování základních zásad správního řízení – např. zásady hospodárnost

83 V řízení, které vedl inspektorát S. se společností K., a. s. (pokuta ve výši 1 000 000 Kč uložena rozhodnutím ze dne 20. 6. 2019, č. j. ČOI 78840/19/1000, a následně snížena ústředním inspektorem ČOI na základě odvolání na 900 000 Kč rozhodnutím ze dne 2. 12. 2019, č. j. ČOI 154201/19/O100/19/Ber/Št). Společnost proti rozhodnutí podala žalobu.

84 Spotřebitelé často uvádějí, že byli uvedeni v omyl tím, že zprostředkovatel tvrdí, že je ze státní instituce a jen něco ověřuje, eventuálně že je od jiné společnosti, než jak to je ve skutečnosti. Podle mých zkušeností je to jedna z nejčastějších výhrad spotřebitelů vedle nutnosti hradit smluvní pokutu uvedenou ve smlouvě, o které rovněž nebyli poučeni. Jde přitom o nejčastější výhradu spotřebitelů.

85 V řízení se společností I., s. r. o., uložil inspektorát P. pokutu ve výši 50 000 Kč (rozhodnutím ze dne 6. 2. 2019, č. j. ČOI 10964/19/2200) a v řízení se společností H., s. r. o., uložil inspektorát V. pokutu ve výši 350 000 Kč (rozhodnutím ze dne 14. února 2019, č. j. ČOI 21016/19/2000/Ži), kterou na základě odvolání ústřední inspektorát ČOI snížil na 300 000 Kč (rozhodnutím ze dne 17. července 2019, č. j. ČOI 92449/19/O100/19/Ber/Št).

86 Blíže viz rozhodnutí inspektorátu M ze dne 14. 2. 2019 ve věci společnosti F., s. r. o., č. j. ČOI 22360/19/3100/P 0201/Vít, rozhodnutí inspektorátu K. ze dne 28. 5. 2019 ve věci společnosti E., s. r. o., č. j. ČOI 70685/19/2700, a rozhodnutí inspektorátu V. ze dne 15. 6. 2018, č. j. ČOI 49933/18/2000/Ži.

87 Pominu-li nyní řízení vedená inspektorem J. se společností B., s. r. o., C., s. r. o., a D., s. r. o., kdy těmto společnostem uložil vysoké pokuty a jeho rozhodnutí v případě všech tří společností zrušil ústřední inspektorát ČOI – viz str. 4 této zprávy.

88 Podle § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o odpovědnosti za přestupky“).

89 Podle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

90 Srov. BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 502 a násl.

91 Srov. 88 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky.



(nákladovosti) a rychlosti,⁹² jejichž podstatou je zajistit, aby i přestupkové řízení probíhalo co nejrychleji a bez zbytečných nákladů pro správní orgán a účastníky řízení.⁹³

Z informací od inspektorátu S ze září 2019 vím, že zahájilo se společností J., s. r. o., společné správní řízení (i když neznám přesné datum) na základě kontrolních zjištění, která vyplynula z 10 ukončených kontrol provedených v letech 2018 a 2019. Toto řízení dosud probíhá.⁹⁴ Jedná se o řízení většího rozsahu, které nebylo ke dni 20. února 2020 ukončeno, neboť je třeba podle sdělení inspektorátu S provést výsledky svědků (poškozených), které provádí i jiné inspektoráty ČOI na základě dožádání.

S ohledem na časový úsek, kdy kontroly probíhaly a byly ukončeny, usuzuji, že se jednalo o přestupky, kterých se společnost J., s. r. o., dopustila před zahájením společného správního řízení. Podmínky pro vedení společného řízení tak byly splněny.

Je ale otázkou, **zda v zájmu efektivnosti a rychlosti řízení** (zajištění včasného postihu společnosti) a vzhledem k vysokému počtu poškozených osob neměl inspektorát S využít svého oprávnění a podle § 88 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky ze společného řízení některé skutky vyloučit a projednat samostatně. Jinak hrozí, že inspektorát S zjištěné skutky společnosti nemusí včas projednat, eventuálně postihnout.⁹⁵

Stejným způsobem mohl uvažovat inspektorát S i v případě společnosti K., a. s., s níž po ukončení 3 kontrol v letech 2018 a 2019 zahájil společné správní řízení.⁹⁶ Řízení poté rozšířil o další dvě kontroly ukončené v druhé polovině loňského roku a aktuálně provádí výsledky poškozených.

Mám za to, že dva popsané případy demonstrují, že vedení společných řízení o několika skutcích zprostředkovatelů de facto znemožňuje jejich efektivní postih. Prověřují-li se skutky spáchané vůči většímu množství spotřebitelů, u nichž je třeba provést výsledky, je problematické ukončit společné správní řízení v přiměřené době, např. do šesti měsíců od zahájení správního řízení. Přitom pokud není zprostředkovatel postižen za své chování na trhu v relativně krátké době po spáchání přestupku, lze očekávat, že se bude takto chovat i nadále a oklame svým jednáním další spotřebitele. Tím samozřejmě bude docházet k tomu, že budou velké počty poškozených osob za určité období.

Dohled inspektorátů nad zprostředkovateli nemůže být efektivní, když v přiměřené době nepostihnou zjištěné skutky a efektivně o nich nevedou společná řízení.

92 Ve smyslu § 6 správního řádu – více k těmto základním zásadám přestupkového řízení např. VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Přestupky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 31. ISBN 978-80-7357-945-6.

93 Srov. Frumarová, K a kolektiv: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017 str. 166 či Kočí, R. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 167.

94 Návrhy na zahájení správních řízení se společností byly právnímu oddělení inspektorátu S. předávány v období od 13. března 2019 do července 2019.

95 Podle § 32 odst. 3 o odpovědnosti za přestupky.

96 Podklady byly právnímu oddělení předány v lednu a červnu 2019.



C.1.4 Rozdílné zdůvodnění ukládaných sankcí za přestupky a jejich výše

Při určení druhu a výměry správního trestu musí ČOI přihlédnout k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím/polehčujícím okolnostem atd.⁹⁷ Své úvahy, které vedly ke stanovení druhu i výměry trestu, musí dostatečně odůvodnit v rozhodnutí. Z odůvodnění musí být zřejmé, jaké okolnosti a zvláštnosti konkrétního přestupku byly při individualizaci trestu zohledněny, ať již ve prospěch/neprospěch pachatele. Odůvodnění správního trestu je dostatečné,⁹⁸ pokud **nepřipouští jakékoliv pochyby o jeho přiměřenosti a o tom, že odpovídá individuálním okolnostem věci**. Těmito hledisky se musí správní orgán zabývat i při úvahách o konkrétní výši ukládané sankce; jasně tedy formulovat východiska, která jej ke stanovení konkrétní výše vedla tak, aby odůvodnění stanovené výše sankce bylo přezkoumatelné soudem.⁹⁹ **Ačkoli má správní orgán volnost správního uvážení při ukládání pokuty, musí v souladu se základními principy správního rozhodování zajistit, aby postupoval obdobně u skutkově podobných či shodných případů.**¹⁰⁰

Je tedy důležité, aby rozhodnutí o uložení pokuty a výši sankce odpovídalo individuálním okolnostem případu – správní orgán musí vymezit a konkretizovat skutek, jímž došlo k porušení právních předpisů, a při ukládání výše sankce přihlédnout mj. ke skutkově obdobným případům.¹⁰¹

Základním principům při ukládání sankcí, podle mého názoru, odpovídá postup inspektorátu V, který ve společném řízení uložil společnosti H., s. r. o., úhrnnou pokutu ve výši 350 000 Kč.¹⁰² V rozhodnutí přehledně rozebral a vymezil, jakých skutků se společnost dopustila, jaké právní předpisy jimi porušila, kolik přestupků tím spáchala a zároveň srozumitelně a přezkoumatelně při ukládání sankce zohlednil jejich závažnost a množství. Příkladně postupoval inspektorát K při ukládání sankce společnosti E., s. r. o.¹⁰³

Naopak základním principům při ukládání sankcí neodpovídá postup inspektorátu S, který uložil milionovou pokutu společnosti K., a. s., aniž v rozhodnutí vymezil, jakými konkrétními skutky a kolika přestupků, se společnost dopustila.¹⁰⁴ Nedostatečným shledávám i postup inspektorátu J, který pokutu ve výši 1 500 000 Kč či 1 000 000 Kč uložil bez bližší konkretizace zjištěných pochybení, jen s odkazem na znění smluv, které spotřebitelé uzavírali.¹⁰⁵

97 Podle § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky.

98 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008-60; dostupný na www.nssoud.cz.

99 Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS; dostupné na www.nssoud.cz.

100 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005-53; dostupný na www.nssoud.cz.

101 Srov. BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 251 a násl.

102 Viz rozhodnutí ze dne 14. února 2019, č. j. ČOI 21016/19/2000/Ži.

103 Viz rozhodnutí ze dne 28. května 2019, č. j. ČOI 27/0565/19/G/R.

104 V rozhodnutí ze dne 20. 6. 2019, č. j. ČOI 78840/19/1000, je pouze uvedeno (cituji): „... závažnost přestupku zvyšuje množství smluv, u kterých došlo k pochybení. ...“

105 Viz rozhodnutí ze dnů 13. 2. 2019, č. j. ČOI 20898/19/3000/R/AF, či 14. 2. 2019, č. j. 21746/19/3000/R/AF.



Inspektoráty nejednotně a nepředvídatelně zdůvodňují zprostředkovatelům ukládané sankce a jejich výši.

C.2 Postavení ústředního inspektorátu ČOI a jeho oprávnění vůči inspektorátům při dohledu

Česká obchodní inspekce je orgánem státní správy podřízeným Ministerstvu průmyslu a obchodu; člení se na ústřední inspektorát a jemu podřízené inspektoráty.¹⁰⁶ Součástí ústředního inspektorátu ČOI je **právní oddělení**, do jehož činnosti spadá nejen poskytování právních rad a konzultací zaměstnancům ČOI (ústřednímu i jednotlivým inspektorátům), **ale i příprava různých stanovisek sjednocujících výklad právních předpisů v rámci ČOI, podíl na přípravě některých vnitřních předpisů a jistá koordinace činnosti jednotlivých inspektorátů – jejich metodické vedení.** Oprávnění ústředního inspektorátu ČOI metodicky vést a usměrňovat jednotlivé inspektoráty dovozují z organizačního uspořádání ČOI.¹⁰⁷ Z něj je zřejmé, že ústřední inspektorát ČOI je zřízen mj. i jako metodický orgán, k čemuž má i *odbor metodiky a podpory kontrol*.¹⁰⁸

Svých možností metodicky vést má ústřední inspektorát ČOI, podle mého názoru, využít v situaci, kdy je třeba zajistit jednotnost a předvídatelnost postupů jednotlivých inspektorátů, tj. v případě celoplošně naplánované akce. Metodickým usměrněním naplní cíl a účel takové akce, kterým je bezesporu i efektivní potrestání těch činností, které provádí v rozporu se ZoS.

Hlavní náplní kontrolní činnosti ČOI je dozor nad dodržováním právních předpisů v oblasti ochrany spotřebitele a volného pohybu zboží na vnitřním trhu. Při jejím výkonu inspektoráty ČOI využívají nejen podněty spotřebitelů, ale postupují i podle programu dozoru nad trhem,¹⁰⁹ který pro každý rok schvaluje ústřední ředitel ČOI.

Jednotlivé inspektoráty jsou správními orgány,¹¹⁰ které vyhodnocují podání spotřebitelů¹¹¹ v rámci své působnosti a rozhodují, zda zahájí řízení z moci úřední. Jde o povinnost¹¹² a odpovědnost příslušného inspektorátu.

Ačkoli je každý inspektorát ČOI správním orgánem, který si za svoji agendu (výkon působnosti) nese odpovědnost, **je nutná vzájemná spolupráce a koordinace všech**

106 Podle § 1 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

107 Dostupného na <https://www.coi.cz/o-coi/organizacni-struktura>.

108 K činnosti odboru např. s. 16 výroční zprávy ČOI za rok 2019; dostupné na https://www.coi.cz/wp-content/uploads/2020/03/COI_2020_WEB.pdf.

109 Blíže viz <https://www.coi.cz/o-coi/plany-kontrolni-cinnosti/>.

110 Podle § 1 odst. 4 zákona o České obchodní inspekci jako orgány prvního stupně rozhodují ve správním řízení příslušném podle své územní působnosti.

111 Podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Spotřebitel má právo se na ČOI obrátit podnětem upozorňujícím na postupy prodávajících, osob poskytujících služby apod. Je-li z podnětu patrné možné porušení předpisů, jež ČOI dozoruje, zahájí kontrolu a věc prověří. ČOI totiž podle § 2 odst. 1 zákona o ČOI kontroluje fyzické a právnické osoby, které nabízejí, prodávají, dodávají nebo uvádějí na trh výrobky, nabízejí nebo poskytují služby nebo vyvíjejí jinou činnost podle tohoto zákona nebo podle zvláštního právního předpisu, pokud to tento zákon nebo zvláštní právní předpis stanoví.

112 Blíže viz např. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv „Kontrolní orgány“ str. 61; dostupný on-line na https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.



inspektorátů, aby jejich postupy byly dostatečně efektivní. Zjistí-li ústřední inspektorát ČOI při své činnosti,¹¹³ že jednotlivé inspektoráty v obdobných záležitostech postupují odlišně, měl by se snažit v rámci svých možností jejich postupy sjednotit. Jako nejúčinnější nástroj může využít **metodické vedení a usměrňování jednotlivých inspektorátů.**

Zajištění efektivního dohledu inspektorátů nad činností zprostředkovatelů považuji za adekvátní a odpovídající závažnosti situace.¹¹⁴ Kontrolní akce se dotýkala mnoha spotřebitelů, inspektoráty měly postupovat efektivně, obdobnými a předvídatelnými způsoby tak, aby zprostředkovatelé byli za své nepoctivé jednání, resp. klamání spotřebitele včas a adekvátně potrestáni.

Mám tak za to, že **v případě plánování celostátní mimořádné kontrolní akce zaměřené na postihování nekalých obchodních praktik zprostředkovatelů bylo namístě postupy inspektorátů koordinovat, resp. metodicky vést a usměrňovat.**

Ústřední ředitel ČOI mě ve svém sdělení neinformoval, a ani z později zjištěných informací od inspektorátů nevyplývá, že by tyto metodicky vedl či usměrňoval. Při formulování svých závěrů tak vycházím z toho, že ústřední inspektorát ČOI nevyužil svého oprávnění a inspektoráty ČOI metodicky nevedl a neusměrňoval.

Kvůli tomu, že ústřední inspektorát ČOI postupy jednotlivých inspektorátů v této konkrétní záležitosti nekoordinoval (metodicky nevedl a neusměrňoval), se stalo, že tyto v obdobných záležitostech nepostupovaly obdobně a předvídatelně. Inspektoráty tak postupovaly odlišně: (1) při prověřování podnětů jednotlivých spotřebitelů – blíže viz část C.1.1. této zprávy, (2) při formulování svých kontrolních zjištění – blíže viz část C.1.2. této zprávy, (3) při ukládání sankcí za zjištěná pochybení – blíže viz část C.1.4. této zprávy a také (4) neefektivně vedly společná řízení – blíže viz část C.1.3. této zprávy.

Vzhledem k nejednotným a nepředvídatelným postupům podrobněji rozvedeným v části C.1. této zprávy mám za to, že bylo namístě, aby ústřední inspektorát ČOI začátkem roku 2018¹¹⁵ zmapoval nejčastější námitky (nešvary) v této oblasti a jednotlivým inspektorátům nastínil možnosti, jak tyto účinně postihovat podle ZoS.¹¹⁶

Cením si snahy ČOI upozorňovat spotřebitele na úskalí spojená s uzavíráním smluv se zprostředkovateli (ať již na jeho webových stránkách, či mediálními vystoupeními) a také její spolupráce s územními samosprávnými celky či ERÚ. Přesto ke všem mně dostupným informacím mám za to, že **ústřední inspektorát ČOI nepostupoval dostatečně prozíravě**, když metodicky neusměrňoval jednotlivé inspektoráty tak, aby jimi prováděný dohled nad zprostředkovateli byl efektivní.

113 Např. pokud rozhoduje o odvolání podnikatele proti rozhodnutí inspektorátu, jímž mu uložil pokutu za porušení zákona o ochraně spotřebitele.

114 Mimořádná celostátní kontrolní akce, na kterou měly být od počátku kladeny vysoké požadavky, neboť se dotýkala mnoha spotřebitelů s cílem zajištění efektivního dohledu a postihu nepoctivých zprostředkovatelů.

115 Na základě opakujících se námitek spotřebitelů mapovat situaci v oblasti zprostředkovatelů a jimi uzavíraných smluv. Dostatek informací k problému, které spotřebitele trápí v této oblasti, podle mého názoru, měl již v době, kdy tehdejší ministr průmyslu a obchodu vyhlásil mimořádnou celostátní akci zaměřenou na tuto problematiku.

116 Mj. i s ohledem na stanoviska, které k věci vydává i oddělení ADR.



Ústřední inspektorát ČOI dostatečně nevyužil svého oprávnění metodicky vést a usměrňovat jednotlivé inspektoráty, aby jimi prováděný dohled nad zprostředkovateli byl efektivní.

D. Informace o dalším postupu

Ústřední inspektorát ČOI pochybil, když nevyužil své možnosti inspektoráty metodicky vést a usměrňovat, aby zajistil, že jimi prováděný dohled nad zprostředkovateli bude efektivní. Důsledkem je, že jednotlivé inspektoráty ČOI postupují při prověřování podnětů a formulací kontrolních zjištění rozdílně, rozhodují o postihovaných skutcích zprostředkovatelů a výši ukládané sankce nejednotně a nepředvídatelně. Současně efektivně nevedou společná řízení o činech zprostředkovatelů, v důsledku čehož je nejsou schopni rychle projednat a postihnout.

Zprávu zasílám ústřednímu řediteli České obchodní inspekce Mgr. Mojmiru Bezecnému a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 12. května 2020

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)