



Sp. zn. 4570/2020/VOP/TČN
Č. j. KVOP-45799/2020
Datum 24. listopadu 2020

Vážená paní A.

Vážená paní A.,

dovolte mi, abych Vás tímto seznámil se svými zjištěními a závěry ve věci postupu oddělení mimosoudního řešení spotřebitelských sporů ústředního inspektorátu ČOI (dále také „oddělení ADR“) při řešení Vašeho návrhu ze dne 15. června 2020.¹

Dospěl jsem k závěru, že oddělení ADR pochybilo, když Vám nezprostředkovalo dohodu s cestovní kanceláří, nesprávně vyhodnotilo Váš návrh jako zjevně bezdůvodný a nepostupovalo při jeho řešení v souladu se zákonem o ochraně spotřebitele a Pravidly ADR.

Postup oddělení ADR při řešení návrhu

Vyhodnotí-li oddělení ADR návrh jako zjevně bezdůvodný, odmítne jej do 15 dnů a informuje o tom strany sporu.

Návrhem ze dne 15. 6. 2020 jste po oddělení ADR požadovala, aby Vám zprostředkovalo dohodu s CK, která Vám nevrátila slíbené peněžní prostředky za neuskutečněný zájezd. Oddělení ADR Vám sdělilo,² že dle jeho názoru je Vámi požadovaný nárok neoprávněný s ohledem na nabytí účinnosti zákona lex voucher. Zároveň Vám doporučilo vzít návrh zpět a zahájit nové jednání s CK a požádalo o informaci o Vašem postoji do 15 dnů.

K tomu ředitel odboru spotřebitelského poradenství ČOI Mgr. Tomáš Večl (dále také „ředitel odboru“) stejně jako při osobním jednání³ uvedl, že dle jeho názoru oddělení ADR ve Vašem případě postupovalo správně. Současně podotkl, že oddělení ADR nemůže nutit navrhovatele ke zpětvzetí návrhu a že se jednalo jen o doporučení.

Oddělení ADR při mimosoudním řešení spotřebitelských sporů postupuje dle zákona o ochraně spotřebitele (dále také „zákon“)⁴ a *Pravidel pro postup při Mimosoudním řešení spotřebitelských sporů* (dále také „Pravidla ADR“).⁵

Obrátí-li se spotřebitel na oddělení ADR s návrhem na mimosoudní řešení sporu, musí tento splňovat náležitosti stanovené zákonem.⁶ Pokud je návrh nesplňuje a navrhovatel

1 Návrhem jste žádala, aby Vám cestovní kancelář B., a. s. (dále také „CK“), vrátila částku za neuskutečněný zájezd, jak Vám přislíbila dne 10. 3. 2020. Částku měla vrátit do 31. 3. 2020. CK si však v termínu povinnost nesplnila a až po nabytí účinnosti zákona č. 185/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 na odvětví cestovního ruchu (dále také „zákon lex voucher“), Vám zaslala voucher.

2 Viz jeho reakce ze dne 8. 7. 2020, sp. zn. ČOI 84151/20/O100.

3 Osobní jednání se uskutečnilo dne 17. září 2020.

4 Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů; dostupné on-line na <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-634>.

5 Tato pravidla vydává na základě § 20x zákona; dostupné on-line na <https://www.coi.cz/wp-content/uploads/2017/08/2017-08-15-pravidla-adr.pdf>.

je nedoplní ani na výzvu, oddělení ADR jeho návrh odmítne. Odmítnout návrh může oddělení ADR rovněž, když zjistí, že spor nenáleží do její věcné působnosti, že o něm již rozhodoval soud, je podán po lhůtě či **je zjevně bezdůvodný**.

Za zjevně bezdůvodný považuje zákon⁷ a Pravidla ADR⁸ takový návrh, který je podáván opětovně nebo jeho podáním navrhovatel zjevně sleduje zneužití svých práv na úkor druhé strany. Toto vymezení koresponduje se zněním směrnice o ADR,⁹ která umožnila členským státům, aby podle vlastního uvážení dovolily subjektům ADR zavést procesní pravidla, která jim umožní odmítnout zabývat se sporem, je-li bezdůvodný či šikanózní.

Pravidla ADR¹⁰ oproti zákonu obsahují ještě další ustanovení ohledně možnosti odmítnout návrh jako bezdůvodný v situaci, kdy shledá požadavek navrhovatele za zcela neoprávněný. Dospěje-li oddělení ADR k závěru, že je podaný návrh zjevně bezdůvodný, odmítne jej a strany sporu informuje o jeho odmítnutí společně s důvody, které jej k tomu vedly do 15 dnů ode dne jeho obdržení.¹¹

Procesní postup oddělení ADR ve Vaší věci neodpovídal zákonu ani Pravidlům ADR. Mělo-li oddělení ADR za to, že Váš požadavek je zcela neoprávněný ve smyslu čl. 8 odst. 3 Pravidel ADR, **mělo jej odmítnout do 15 dnů ode dne jeho obdržení, tj. do 30. 6. 2020, a sdělit Vám důvody, které jej k tomu vedly.** To se ale nestalo. **Namísto toho Vám oddělení ADR doporučilo vzít návrh zpět a řešit jej znovu s CK.** Doporučení oddělení ADR, jak máte věc řešit, dle mého názoru, neodpovídá jeho závěru o neoprávněnosti nároku. Ani další jeho doporučení, abyste vzala návrh zpět, není příléhavé, neodpovídá Pravidlům ADR ani zákonu a v kontextu reakce oddělení ADR ze dne 8. 7. 2020 vyznívá tak, že Vás nabádá k tomuto úkonu, než že by ho jen doporučoval. V reakci oddělení ADR mi přitom chybí jakékoli poučení či jen zmínka o tom, že Váš návrh odmítne jako nedůvodný, pokud jej nevezmete zpět. Vy jste návrh zpět nevzala a požadovala jste po oddělení ADR, aby konalo (zprostředkovalo Vám dohodu), a teprve následně oddělení ADR Váš návrh odmítlo.¹²

Oddělení ADR pochybilo, když Váš návrh do 15 dnů neodmítlo, mělo-li za to, že je zcela bezdůvodný. Oddělení ADR dále pochybilo, když Vám s ohledem na vyhodnocení Vašeho návrhu jako bezdůvodného neposkytlo jasné a srozumitelné poučení o svém dalším postupu a neoprávněně Vás nabádalo ke zpětvzetí návrhu.

6 Podle § 20n zákona.

7 Viz § 20q odst. 2 a 3 zákona.

8 Viz čl. 8 odst. 2 Pravidel ADR.

9 Konkrétně s čl. 5 odst. 4 Směrnice Evropského parlamentu a rady 2013/11/EU, o alternativním řešení sporů a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES; dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0011&from=CS>.

10 Viz čl. 8 odst. 3 Pravidel ADR.

11 Podle čl. 9 Pravidel ADR a § 20q odst. 4 zákona.

12 Viz reakce oddělení ADR ze dne 21. 7. 2020, sp. zn. ČOI 84151/20/O100.

Posouzení oprávněnosti návrhu

Existuje-li více možných výkladů nějakého problému, avšak navrhovatel má jiný než oddělení ADR, není možné v takové situaci jeho návrh vyhodnotit jako bezdůvodný.

V podání jste namítala přístup oddělení ADR, které vyhodnotilo Váš návrh jako zcela neoprávněný, aniž se detailněji zabývalo tím, proč Vám CK na konci března 2020 nevrátila slíbené peníze za neuskutečněný zájezd, a kvůli tomu Vám nezprostředkovalo dohodu s CK.

Ředitel odboru k tomu uvedl, že postup oddělení ADR byl správný a Váš návrh byl dle jeho názoru odmítnut jako bezdůvodný zcela správně. Poznamenal, že odbor spotřebitelského poradenství v problematice dopadů pandemie na smlouvy o zájezdu věnoval velkou pozornost a velmi úzce na pracovní úrovni spolupracoval s odborem cestovního ruchu Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „MMR“). Společně pro spotřebitele vydali informační materiál *Práva spotřebitelů v oblasti zájezdů v souvislosti s onemocněním covid-19* (dále také „informační materiál“)¹³ a spolupracovali na tvorbě stanovisek k typovým případům.

Dále ředitel odboru uvedl, že Váš případ je jedním z mnoha, kdy se zákon lex voucher zcela záměrně vztahuje na smlouvy o zájezdu, které byly uzavřeny před nabytím jeho účinnosti. Zákonodárce záměrně u něj využil tzv. nepravé retroaktivity,¹⁴ aby dosáhl jím sledovaného účelu (zákon nabyl účinnosti dne 24. 4. 2020 a vztahuje se na zájezdy zahájené od 20. 2. 2020). Obecně nepovažuje ředitel odboru za možné, aby ČOI prezentovala veřejnosti ve svých materiálech právní názor, který by následně v praxi oddělení ADR nerespektovala.

V obecnější rovině ředitel odboru uvedl, že považuje obecně za nešťastnou určitou fixaci na formálně procesní stránku ADR. Jakkoli proces nelze pominout, nesmí fixace na procesní pravidla zastínit samotný účel ADR, tj. zprostředkovat efektivní možnosti při řešení sporu spotřebitelům a podnikatelům. Účelem ADR dle něj není vést co nejvíce řízení, ale vést tato řízení efektivně a tak, aby byla smysluplná. Zjevně bezdůvodné návrhy je třeba odmítat. Pokud se tak neděje, ztrácí se pro podnikatele důvodné požadavky mezi nedůvodnými, ochota podnikatelů věnovat se případům v ADR a přistupovat na dohody klesá a ADR se stává jen formálním procesem, nikoli prostředkem k dosažení cíle.

Dle čl. 8 odst. 3 Pravidel ADR může oddělení ADR návrh spotřebitele **odmítnout jako bezdůvodný, shledá-li jeho požadavek zcela neoprávněným**. Jde o možnost, jež ČOI zakotvila do Pravidel ADR, které schvalovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu. O této možnosti však není zmínka v zákoně o ochraně spotřebitele ani Směrnici. Chápu to tak, že této možnosti využije oddělení ADR jen ve zcela výjimečných případech, kdy je nade vší

13 Informační materiál je dostupný on-line [cit. 24. 10. 2020] na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj https://mmr.cz/getmedia/6f61a177-eebd-4e78-a18e-a0f67d29d422/Prava-spotrebitelu-v-oblasti-zajejdu-a-dalsich-sluzeb-cestovniho-ruchu_16092020.aspx.

14 Retroaktivita je zpětná účinnost (popřípadě zpětná působnost) právního předpisu tehdy, kdy tento právní předpis působí i zpětně do doby před svou platností. Obecně je tato pravá retroaktivita pokládána za nepřipustnou legislativní techniku, neboť je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Naopak použití *nepravé retroaktivity* se obecně přípouští. Více k tomu viz <https://cs.wikipedia.org/wiki/Retroaktivita>.

pochybnost zřejmá neoprávněnost požadavku spotřebitele¹⁵ a v praxi nesmí docházet k jeho zneužívání.

Ve Vašem případě se stalo, že Vám CK zrušila z důvodu pandemie zájezd a přislíbila Vám vrátit peníze nejpozději do 31. 3. 2020. To však neučinila a až později Vám nabídla za zájezd voucher dle zákona lex voucher.

Je pravda, že zákon lex voucher nabyl účinnosti až dne 24. 4. 2020 a dopadá zpětně na zájezdy s termínem odletu/odjezdu od 20. 2. 2020, které zrušil účastník zájezdu nebo CK z důvodu pandemie covid-19.¹⁶ Pokud by CK zrušila Váš zájezd a nepřislíbila Vám vrácení peněz do konce března 2020, zákon lex voucher by se na Váš případ vztahoval a CK by Vám mohla vydat voucher.¹⁷ **Tento postup však, dle mého názoru, není jednoznačný v případech, kdy CK zruší zájezd, avšak současně přislíbí vrátit uhrazené částky do určitého termínu, který nastal před tím, než zákon lex voucher nabyl účinnosti** (CK přislíbila vrátit peníze do 31. 3. 2020). Tím, že CK do konce března 2020 nesplnila svoji povinnost,¹⁸ je otázkou, zda toto její porušení (nesplnění povinnosti) mohl následně zhojit zákon lex voucher. Je zřejmé, že ČOI zastává názor, že ano. Já si však nemyslím, že odpověď na tuto otázku je tak jednouchá a zcela jednoznačná. Mám za to, že v případech, jako je ten Váš, není zcela zřejmé, jestli zákon lex voucher neplnění povinností CK zhojil a nadto v situaci, kdy zákon lex voucher připouští zpětnou nepravou účinnost.¹⁹ Nejsem tak zcela jednoznačně, na rozdíl od oddělení ADR, přesvědčen, že je namístě hovořit o tom, že Váš návrh byl bezdůvodný a bylo namístě jej odmítnout.

Protože ve Vašem sporu s CK není, dle mého názoru, možné věc jednoznačně uzavřít konstatováním, že návrh je bezdůvodný, mělo se oddělení ADR zcela v souladu se svým cílem a posláním pokusit zprostředkovat Vám dohodu s CK na urovnání sporu. To se však nestalo. Jsem přesvědčen, že kdyby Vám možnost dohody oddělení ADR zprostředkovalo, jednalo by se o naplnění poslání mimosoudního řešení spotřebitelských sporů = efektivně zprostředkovat možnost při řešení sporu.

Oddělení ADR pochybilo, když Vám na základě Vašeho návrhu nezprostředkovalo dohodu s CK v situaci, kdy se nejednalo o zcela bezdůvodný návrh.

Shrnutí a další postup

Šetřením jsem shledal pochybení **oddělení ADR**, neboť **Vám nezprostředkovalo dohodu s cestovní kanceláří, nesprávně vyhodnotilo Váš návrh jako zjevně bezdůvodný a jeho procesní postup ve věci rovněž neodpovídal platné právní úpravě.**

15 Např. v situaci, kdy se spotřebitel dožaduje odstoupení od smlouvy uzavřené distančním způsobem 55. den poté, co ji uzavřel, ačkoli toto oprávnění bez udání důvodu má jen do 14 dnů, např. dle § 1829 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů; dostupné na <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>.

16 Podle § 2535 a 2536 odst. 1 písm. c) občanského zákoníku.

17 To je přitom postup, který zcela koresponduje s právním názorem ČOI vyjádřeným v informačním materiálu.

18 Koncem března 2020 přitom nebylo ještě zřejmé, jakým způsobem se vláda České republiky rozhodne chránit cestovní ruch.

19 Ta je totiž v právní úpravě zakázána, nemá-li své opodstatnění.

Ústředního ředitele ČOI Ing. Mojmíra Bezecného jsem podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv²⁰ **požádal, aby se ve lhůtě 30 dnů vyjádřil** k mým závěrům a 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. Po obdržení vyjádření ústředního ředitele Vás budu informovat o dalším postupu.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

20 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů; dostupný na <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-349>.