



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu oddělení mimosoudního řešení spotřebitelských sporů ústředního inspektorátu České obchodní inspekce

A. Závěry šetření

Dne 24. listopadu 2020 jsem vydal zprávu o šetření týkající se podnětu paní A., bytem xxx (dále také „stěžovatelka“), ve věci postupu oddělení mimosoudního řešení spotřebitelských sporů ústředního inspektorátu ČOI (dále také „oddělení ADR“) při řešení jejího návrhu na zahájení mimosoudního řešení spotřebitelských sporů ze dne 15. června 2020 (dále také „návrh“).¹ Zprávu jsem zaslal k vyjádření ústřednímu řediteli ČOI Ing. Mojmíru Bezecnému (dále také „ústřední ředitel ČOI“). Základní zjištění uvedená ve zprávě o šetření shrnuji následovně.

Oddělení ADR pochybilo, neboť stěžovatelce nezprostředkovalo dohodu s cestovní kanceláří; nesprávně totiž vyhodnotilo její návrh jako zjevně bezdůvodný. Oddělení ADR pochybilo, když návrh stěžovatelky do 15 dnů neodmítlo, mělo-li za to, že je zcela bezdůvodným, a také v tom, že stěžovatelce neposkytlo poučení o důsledcích, bude-li chtít v řešení sporu pokračovat. V podrobnostech odkazuji na text zprávy o šetření, kterou má ústřední ředitel ČOI i stěžovatelka k dispozici.

B. Vyjádření úřadu

Ústřední ředitel ČOI k záležitosti uvedl, že v rovině právně teoretické se může s mými závěry vyjádřenými ve zprávě ztotožnit. Nicméně poznamenal, že praktický život ne vždy kopíruje právní teorii, neboť v praxi mají realistickou šanci na úspěšnou mimosoudní dohodu stran v zásadě jen ty spory, kde subjekt mimosoudního řešení sporu (dále také „subjekt ADR“) může zaujmout stanovisko o oprávněnosti požadavku spotřebitele. Spory, kde se nelze ve prospěch nároku tvrzeného spotřebitelem vyslovit pro nejistý právní výklad, v zásadě nemají reálnou šanci, aby podnikatel v průběhu mimosoudního řešení (dále také „průběh ADR“) změnil svůj dřívější odmítavý postoj k nároku tvrzenému spotřebitelem a strany dospěly k dohodě. Spory řešené v rámci mimosoudního řešení spotřebitelských sporů (dále také „ADR“) typicky nemají emoční silnou rovinu řešitelnou mediací, ale podnikateli jsou vnímány jako bagatelní spory, v nichž jsou ochotni nárok uspokojit obvykle pouze při existenci přesvědčivé právní argumentace ve prospěch spotřebitele. Průběh ADR, kdy se subjekt ADR vysloví tak, že návrh považuje za nejistý nebo spíše neoprávněný, je stranami sporu obvykle vnímán negativně. Spotřebitel vnímá negativně, že podnikatel je ujištěn o neoprávněnosti návrhu a jeho pozice je oslabena, podnikatel pak negativně vnímá administrativní zátěž, kdy je nucen zasílat subjektu ADR pod hrozbou sankce stanoviska. Pokud se s takovými návrhy podnikatel setkává často, je tím ovlivněno jeho vnímání ADR jako nadbytečného administrativního procesu a snižuje se

1 Návrhem stěžovatelka žádala, aby jí Cestovní kancelář B., a. s. (dále také „CK“), vrátila částku za neuskutečněný zájezd, jak přislíbila dne 10. 3. 2020. Částku měla vrátit do 31. 3. 2020. CK však 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“) zaslala stěžovatelce voucher.



jeho ochota přistupovat na dohody. Takový průběh ADR zřejmě nepřinese užitek žádné ze stran, byť by jej možná bylo možné považovat za lépe odpovídající právně teoretickému vnímání ADR, jak je tento proces popsán v zákoně o ochraně spotřebitele.² Je pak namístě položit si otázku, jak by takové řízení posloužilo veřejnému zájmu. Většina spotřebitelů by za této situace zřejmě návrh vůbec nepodala, s ohledem na to je také ve vhodných případech spotřebiteli umožněno vzít návrh zpět.

Ústřední ředitel ČOI nicméně k záležitosti uvedl, že zaměstnanci oddělení ADR byli vyzváni k omezení případného odmítání spotřebitelských návrhů na zahájení řízení o mimosoudním řešení spotřebitelských sporů pro možnou bezdůvodnost návrhu, zároveň jim byla zdůrazněna potřeba další případný postup v konkrétním případě předem konzultovat s přímým nadřízeným. Dále poznamenal, že v průběhu roku 2021 má v úmyslu upravit *Pravidla pro postup při mimosoudním řešení spotřebitelských sporů* (dále také „pravidla ADR“)³ s tím, že řešená otázka týkající se problematičnosti dalšího řešení právně nedůvodných spotřebitelských návrhů zřejmě bude součástí plánované úpravy.

K mým konkrétním výhradám ve vztahu k procesnímu postupu oddělení ADR, který neodmítl návrh stěžovatelky včas, jak mu ukládá zákon o ochraně spotřebitele a pravidla ADR, se ústřední ředitel ČOI pak již blíže nevyjádřil.

C. Závěrečné hodnocení

S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě v části týkající se procesního postupu oddělení ADR při řešení návrhu stěžovatelky a neúplným informacím o opatřeních přijatých ve vztahu k posuzování oprávněnosti jejího návrhu vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

C.1 Posouzení oprávněnosti návrhu

Oddělení ADR zhodnotilo návrh stěžovatelky tak, že její požadavek je zcela neoprávněný a dle jeho názoru tak bylo namístě jej odmítnout pro zjevnou bezdůvodnost.⁴

Směrnice o alternativním řešení sporů⁵ ani zákon o ochraně spotřebitele možnost odmítnout návrh spotřebitele jako bezdůvodný, shledá-li jeho požadavek zcela neoprávněným, neupravuje. Tuto možnost si vložilo do pravidel ADR oddělení ADR nad rámec těchto předpisů = jde o čl. 8 odst. 3, který říká: „*Návrh může být posouzen jako bezdůvodný rovněž tehdy, je-li požadavek spotřebitele v návrhu shledán za zcela neoprávněný, případně je-li shledán za neoprávněný později na základě skutečností*

2 Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

3 Tato pravidla vydává subjekt ADR (ČOI) na základě § 20x zákona o ochraně spotřebitele a jsou dostupná on-line na <https://www.coi.cz/wp-content/uploads/2017/08/2017-08-15-pravidla-adr.pdf>.

4 Podle čl. 8 odst. 3 pravidel ADR.

5 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;

dostupná online na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0011&from=CS>.



prokázaných druhou stranou sporu.“ Podle Směrnice ale procesní pravidla nesmí podstatně omezit přístup spotřebitele k postupům alternativního řešení sporů.⁶

Mám za to, že možnost odmítnout návrh pro zjevnou bezdůvodnost, je-li požadavek spotřebitele zcela neoprávněný, má **v pravidlech ADR své místo**. Této možnosti však **musí být využíváno jen ve zcela výjimečných případech**, kdy je nade vši pochybnost zřejmá neoprávněnost požadavku spotřebitele. Zároveň nesmí být tato možnost v praxi zneužívána ani nesmí **podstatně omezit přístup spotřebitele k možnosti řešit svůj spor** pomocí ADR. To ale nebyl případ stěžovatelky. Nadále mám za to, že její návrh na zahájení ADR nebyl neoprávněný a nebylo možné jej tak vyhodnotit jako zjevně bezdůvodný. Oddělení ADR jí tak mělo dohodu s CK zprostředkovat. Poněvadž se ale v mezidobí stěžovatelka ve sporu obrátila na soud, což je důvod pro odmítnutí návrhu,⁷ nebudu zprostředkování takové dohody nyní jako opatření k nápravě požadovat.

Opatření k nápravě přijaté ústředním ředitelem v této části⁸ považuji jen za částečné. Správnou cestu řešení vidím ve změně, resp. upřesnění, pravidel ADR, tak aby z jejich čl. 8 odst. 3 jednoznačně vyplývalo, kdy je možné návrh pro jeho zjevnou neoprávněnost odmítnout s přihlédnutím k tomu, že jde o možnost výjimečnou.

C.2 Procesní postup oddělení ADR ve věci

Závažné nedostatky jsem shledal v procesním postupu oddělení ADR, neboť nepostupovalo v souladu s pravidly ADR ani zákonem o ochraně spotřebitele.

Bylo-li přesvědčeno o zjevné bezdůvodnosti návrhu stěžovatelky, mělo jej odmítnout do 15 dnů od jeho obdržení (do 30. 6. 2020) a vyrozumět o tom stěžovatelku společně s důvody, které jej k tomu vedly.⁹ Takový postup oddělení ADR nezvolilo. Namísto toho oddělení ADR napsalo stěžovatelce e-mail, kde jí ve stručnosti vysvětlilo, proč si myslí, že návrh není oprávněný, a **dalo jí na zvážení, zda za této situace nechce vzít svůj návrh zpět a znovu věc řešit s CK**. Nepoučilo ji však o důsledcích, pokud návrh vezme zpět, ani o tom, co se stane, když bude chtít, aby oddělení ADR její spor s CK dále řešilo. Přitom pro kvalifikované rozhodnutí stěžovatelky, jestli ve věci dále pokračovat, byla, dle mého názoru, podstatná informace, že pokud bude trvat na projednání návrhu, bude tento odmítnut, což se později i stalo.¹⁰

Pokud bylo oddělení ADR přesvědčeno o neoprávněnosti návrhu stěžovatelky, pak nerozumím tomu, proč jí doporučovalo spor řešit znovu s CK a vzít návrh zpět. Tato zcela nepřiléhavá doporučení, dle mého názoru, neodpovídala její situaci, kdy stěžovatelka chtěla svůj spor pomocí ADR vyřešit.

Oddělení ADR pochybilo, když návrh stěžovatelky do 15 dnů neodmítlo, mělo-li za to, že je zcela bezdůvodný. Oddělení ADR dále pochybilo, když stěžovatelce neposkytlo

⁶ Viz čl. 4 Směrnice.

⁷ Podle § 20q odst. 2 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele a čl. 8 odst. 1 písm. b) pravidel ADR.

⁸ Pracovníci oddělení ADR byli upozorněni, aby návrhy pro zjevnou bezdůvodnost dle čl. 8 odst. 3 odmítali jen ve výjimečných případech.

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

¹⁰ Viz reakce oddělení ADR ze dne 21. 7. 2020, sp. zn. ČOI 84151/20/O100.



přílehlavé poučení o svém dalším postupu, bude-li chtít v rámci ADR svůj spor nadále řešit.

D. Opatření k nápravě

Ústřednímu řediteli České obchodní inspekce proto navrhuji, aby:

- (A) zajistil, že oddělení ADR bude odmítat návrhy spotřebitelů včas se sdělením důvodů odmítnutí v souladu se zákonem o ochraně spotřebitele a pravidly ADR, vyhodnotí-li návrh zjevně bezdůvodným;
- (B) zajistil, že oddělení ADR nebude spotřebiteli doporučovat zpětvzetí návrhu v situaci, kdy je třeba takový návrh odmítnout;
- (C) doložil mi výzvu zaměstnancům oddělení ADR, aby omezili případné odmítání návrhů pro možnou bezdůvodnost návrhu;
- (D) informoval mě, zda již došlo k revizi pravidel ADR, ev. kdy je možné ji očekávat a tyto změny mi doložil.

Závěrečné stanovisko zasílám ústřednímu řediteli ČOI Ing. Mojžíru Bezecnému a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil a doložil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud ústřední ředitel ČOI nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem České obchodní inspekce.

Brno 7. června 2021

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)