



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu oddělení poradensko-informačních služeb ústředního inspektorátu České obchodní inspekce

A. Závěry šetření

Dne 20. dubna 2021 jsem vydal zprávu o šetření (dále také „zpráva“) týkající se podnětu pana A., bytem xxxx (dále také „stěžovatel“), ve věci postupu České obchodní inspekce (dále také „ČOI“) při řešení jeho podání ze dne 20. 6. 2020 (dále také „podání“).¹ Zprávu jsem zaslal k vyjádření ústřednímu řediteli ČOI Ing. Mojmíru Bezecnému (dále také „ústřední ředitel ČOI“). Základní zjištění uvedená ve zprávě shrnuji následovně.

Česká obchodní inspekce postupovala správně při přijímání elektronického podání stěžovatele a oddělení-poradensko informačních služeb ústředního inspektorátu ČOI (dále také „oddělení PIS“) nepochybil při jeho posuzování. Oddělení PIS porušilo principy dobré správy,² neboť přílehavě nereagovalo na podání stěžovatele a nepoučilo jej o absenci formálních náležitostí stížnosti. Ústřední ředitel ČOI nesprávně vyhodnotil stížnost stěžovatele na postup oddělení PIS, neboť oddělení PIS nereagovalo přílehavě na jeho výhrady, a ani jej nepoučilo o absenci formálních náležitostí stížnosti.

B. Vyjádření úřadu

Ústřední ředitel ČOI uvedl, že všichni zaměstnanci oddělení PIS byli na operativní poradě vedení dne 27. 4. 2021 seznámeni s mými závěry vyjádřenými ve zprávě. Dále uvedl, že bylo rozhodnuto o doplnění automatizovaného potvrzení podání do elektronické podatelny ČOI o poučení, týkajícího se nutných formálních náležitostí podání. K mým závěrům uvedeným ve zprávě o pochybení ústředního inspektorátu se pak přímo nevyjádřil. Dovožuji však, že pokud by ústřední ředitel ČOI měl k mým závěrům výhrady, do dopisu by je uvedl. Mám tedy za to, že se s mými závěry ztotožnil.

C. Závěrečné hodnocení

Opatření úřadu nepovažuji za dostatečná. S ohledem na nepřijetí adekvátních opatření k nápravě vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

1 Podáním upozornil na postupy společnosti W., s. r. o. (dále také „společnost“), při řešení jeho reklamací a stížností. Namítl, že společnost porušuje sjednané smluvní podmínky (neprovádí zpětný odkup pohledávek, nefunkčnost základních funkcí portálu apod.), nevyřizuje včas reklamace apod.

2 Veřejný ochránce práv. *Principy dobré správy* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 08. 06. 2021]; dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.



C.1 Poučování o nutnosti potvrdil e-mail (podání) bez uznávaného elektronického podpisu

Protože stěžovatel nesouhlasil s reakcí oddělení PIS na své podání, obrátil se na něj se stížností, kterou však oddělení PIS vzalo jen na vědomí, a nijak na ni nereagovalo. Neposoudilo ji totiž, na rozdíl ode mě, jako stížnost dle § 175 správního řádu.

Jak jsem již rozebral ve zprávě, **v situaci, kdy podatel podnětu či podání nesouhlasí, jak s ním dohledový orgán naložil, nemá jinou možnost nápravy než podání stížnosti ve smyslu § 175 správního řádu.**³ Na rozdíl od podnětu je **stížnost podáním ve smyslu § 37 správního řádu, tj. formálním úkonem**, který je možné činit v elektronické podobě výhradně podepsáním uznávaným elektronickým podpisem. Pokud podatel učiní elektronické podání bez tohoto podpisu, lze tento nedostatek zhojit doplněním učiněným do 5 dnů formálním způsobem.

Sice podle platné právní úpravy ani judikatury⁴ neexistuje zákonná povinnost úřadu vyzvat podatele k doplnění uznávaného elektronického podpisu, tento striktní právní výklad ale neznamená, že by správní orgány takto činit nemohly, resp. neměly vůbec. Správní řád chápe veřejnou správu jako „službu veřejnosti“ a ukládá správním orgánům také obecnou „poučovací povinnost o procesních právech a povinnostech“ (§ 4 odst. 2 správního řádu) a povinnost „umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva“ (§ 4 odst. 4 správního řádu). Vedle základních zásad činnosti správních orgánů je třeba přihlídnout i k principům dobré správy (zejména principy vstřícnosti, efektivnosti a přesvědčivosti). Z nich lze vyvodit, že **poučování úřadů o nutnosti doplnit podání bez uznávaného elektronického podpisu do 5 dnů řádným formálním způsobem je žádoucí a jde o tzv. dobrou správu.**⁵ Bližší viz rovněž *Metodika k vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností podle správního řádu s důrazem na vyřizování úkonů bez uznávaného elektronického postupu.*⁶

Přitom i podle čl. 3 směrnice ústředního ředitele ČOI k zajištění jednotného postupu ČOI při vyřizování podání⁷ není důležitá forma, jakou **spotřebitel učiní podání, je-li z něj zřejmé, co požaduje a čeho se to týká.**

3 Viz také Hrubeš, M. *Zamyšlení nad procesními možnostmi neúspěšného podatele podnětu dle § 42 správního řádu* [online]. [cit. 21. 10. 2020]; dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/zamysleni-nad-procesnimi-moznostmi-neuspesneho-podatele-podnetu-dle-42-spravniho-radu-110350.html>.

4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 As 90/2008-70, č. 2041/2010 Sb. NSS; www.nssoud.cz. Na tento oficiálně publikovaný rozsudek navázal Nejvyšší správní soud rovněž svými rozsudky ze dnů 29. 2. 2012, sp. zn. 4 Ads 8/2012, a 23. 3. 2012, sp. zn. 4 Ads 5/2012.

5 Srov. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. srpna 2017, sp. zn. 7108/2013/VOP; dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>.

6 Viz tisková zpráva ze dne 3. června 2015, dostupná na <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/jasna-pravidla-pro-e-mailovou-komunikaci-s-urady/>, kde je dostupné znění i této metodiky.

7 Jde o Směrnici ústředního ředitele k zajištění jednotného postupu při zpracování a vyřizování podání přijatých ČOI č. 5/2018/VP/S (dále také „směrnice“). Čl. 3 zní: „*Za řádně učiněné podání se ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice rozumí jakýkoli úkon učiněný vůči organizačnímu útvaru České obchodní inspekce, je-li z něho zřejmé, čeho se podatel vůči České obchodní inspekci domáhá.*“



Má-li být poučení o nutnosti formálního doplnění podání smysluplné, je třeba poučit podatele v čase a způsobem, který mu reálně umožní stihnout lhůtu 5 dnů od doručení formátu vadného podání stanovenou pro jeho řádné doplnění. Doporučit lze tedy poučovat bezodkladným e-mailem nebo telefonicky.

Mám tedy za to, že oddělení PIS nepostupovalo správně, když založilo bez dalšího stížnost stěžovatele jen proto, že mu chybí formální náležitosti, tj. zaručený elektronický podpis.

Je třeba připustit, že spotřebitelé, nejsou-li zastoupeni advokáty, eventuálně osobami znalými, nejsou obeznámeni s podrobnostmi právní úpravy, která rozlišuje mezi podáním dle § 37 správního řádu, podnětem dle § 42 správního řádu či stížností dle § 175 správního řádu a náležitostmi (zejména formálními), které mají splňovat.⁸ Není tak možné, dle mého názoru, po nich **spravedlivě požadovat, aby rozpoznali, že stížnost**, kterou ČOI podávají a kterou vyjadřují svůj nesouhlas s vyřízením podání/podnětu, **je podáním, pro které právní úprava vyžaduje jisté formální náležitosti, které dosud splnit nemusely**. Mám tak za to, že poučení o nutných formálních náležitostech podání, o něž má být doplněno automatizované potvrzení podání do elektronické podatelny, není dostatečným opatřením k nápravě, pokud z něj nebude zároveň zřejmé, jaký je rozdíl mezi formálními náležitostmi podnětu a podáním (stížností), a co vlastně musí podatel splnit. Je nutno si i uvědomit, že spotřebitelé často nepodávají stížnosti prostřednictvím podatelny,⁹ ale činí tak i přímo odpovědí na reakci (často e-mailem) oddělení PIS formou „RE.“¹⁰

K nápravě toho vadného stavu pak, dle mého názoru, nepřispěje ani další opatření, přijaté ústředním ředitelem, který uložil oddělení PIS, aby odpovídalo na obdobná podání, jako byla stížnost stěžovatele ze dne 30. 7. 2020, s tím, že se jimi ČOI nebude zabývat.¹¹ Nesouhlasy spotřebitelů s vyřízením podání/podnětu, tj. stížnosti dle § 175 správního řádu, totiž musejí být vyřizovány řádně v intencích tohoto ustanovení¹² a není, dle mého názoru, možné tyto povinnosti neplnit a spotřebiteli na jeho stížnost jen sdělit, že se podáním ČOI nebude zabývat.

S ohledem na výše uvedené mám tak za to, že opatření přijatá ústředním ředitelem ČOI nejsou dostatečná, neboť ani po jejich přijetí nebude zajištěn řádný postup oddělení PIS při vyřizování stížností.

8 Srov. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. srpna 2017, sp. zn. 7108/2013/VOP; dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>.

9 Podotýkám, že systém e-podatelny ČOI není pro spotřebitele uzpůsoben tak, že by jim dával možnost podat stížnost, pokud nesouhlasí s reakcí ČOI na podnět či podání.

10 V těchto případech je úředník povinen **bezodkladně zabezpečit předání podání (stížnosti) na elektronickou adresu podatelny** za účelem jeho označení a zaevidování. Přestože toto pořádkové opatření nemá vliv na běh lhůt, pro něž je rozhodující teprve den předání na adresu podatelny, je nezbytné vyžadovat jeho plnění, a to včetně příkazu „bezodkladnosti“. V tomto případě se jedná o povinnost založenou právní úpravou. Blíže viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. 8. 2017, sp. zn. 7108/2013/VOP; dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>.

11 V reakci ze dne 17. 2. 2021, č. j. ČOI 23051/21/0100, na moji výzvu poté, co jsem ve věci zahájil šetření, uvedl, že uložil oddělení PIS, aby bylo vždy na podobná podání odpovězeno s tím, že se podáním ČOI nebude zabývat.

12 Vedoucí oddělení PIS má povinnost námítky uváděné ve stížnosti prověřit, zhodnotit, proč (ne)došlo k pochybení ze strany oddělení PIS a do 60 dnů o svých závěrech vyrozumět podatele.



Oddělení PIS nepostupovalo v souladu s principy dobré správy, neboť stěžovatele nepoučilo v čase a způsobem (e-mailem, telefonicky), který mu reálně umožní stihnout lhůtu 5 dnů od doručení formálně vadného podání stanovenou pro jeho řádné doplnění.

C.2 Vyhodnocení podání (stížnosti) dle obsahu

Každé podání směřující vůči správnímu orgánu se posuzuje podle svého obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno (dle § 37 odst. 1 správního řádu). Kromě formálních náležitostí pro podání správní řád (§ 37 odst. 2) **vyžaduje, aby z něj bylo patrné, kdo je činí,¹³ které věci se týká, co se navrhuje** a označení správního orgánu, jemuž je určeno. Podání tedy také musí být určité a musí z něj být zřejmé, co podatel požaduje. Pokud tomu tak není, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (dle § 37 odst. 3 správního řádu).

Obdrží-li tedy dohledový orgán po vyřízení podnětu či podání další reakci podatele, musí zohlednit, nesměřují-li výhrady k jeho postupu při vyřizování podnětu/podání, a nejde-li o stížnost dle § 175 správního řádu, bez ohledu na to, jak ji označí. Podstatné přitom je, čeho se osoba podáním domáhá. Proto v praxi, **směřují-li projevy podatele vůči postupu správního orgánu při vyřizování/hodnocení jeho podnětu/podání, je třeba je posoudit jako stížnost** ve smyslu § 175 správního řádu, **byť je nazve jinak.¹⁴** Pokud usoudí dohledový orgán, že jde o stížnost, a zjistí-li, že podatel poslal stížnost e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu, poučí jej v přiměřené lhůtě o nutnosti podání upřesnit. Pokud následně podatel podání doplní a je z něj zřejmé, čeho se domáhá, dohledový orgán prověří skutečnosti ve stížnosti uvedené a do 60 dnů jej vyrozumí o způsobu jejího vyřízení.

Stěžovatel v podání oddělení PIS vytýkal nesprávné posouzení jeho podání dle obsahu a s tím související nepřiléhavou reakci na něj. Jsem tak toho názoru, že se **stěžovatel obrátil na oddělení PIS se stížností** dle § 175 správního řádu, i když ji takto neoznačil a ta nesplňovala formální náležitosti vyžadované pro podání (byla podána bez zaručeného elektronického podpisu). Za této situace mělo oddělení PIS stěžovatele poučit o formálních náležitostech podání, eventuálně jej vyzvat k odstranění nedostatků, jestliže mělo za to, že nějakými trpí. Pokud by stěžovatel podání řádně doplnil, eventuálně odstranil nedostatky, měl vedoucí oddělení PIS jeho námitky prověřit. To se však nestalo.

Oddělení PIS pochybilo, když nesouhlasnou reakci stěžovatele neposoudilo jako stížnost, a řádně tedy neprověřilo jeho výhrady směřující k nesprávnému vyhodnocení jeho podání dle obsahu. Důsledkem toho bylo, že stížnost stěžovatele nebyla řádně vyřízena.

13 Fyzická osoba uvede jméno, příjmení a místo trvalého pobytu, popř. jinou adresu pro doručování.

14 Blíže viz např. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv „Kontrolní orgány“, str. 113; dostupný na https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.



D. Opatření k nápravě

Ústřednímu řediteli České obchodní inspekce navrhuji, aby:

- (A) Zajistil, že oddělení PIS bude řádně dle obsahu vyhodnocovat a řešit všechny nesouhlasy (stížnost) podatelů v intencích § 175 správního řádu.
- (B) Zvážil úpravu webových stránek o poučení, že stížnost dle § 175 správního řádu je podáním, které musí splňovat formální náležitosti dle § 37 správního řádu.
- (C) Zajistil, že oddělení PIS bude poučovat podatele podání (stížností), jež nebudou zaslány prostřednictvím e-podatelný ČOI, včas a vhodným způsobem o nutnost je doplnit, budou-li učiněna e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu.
- (D) Zvážil změnu směrnice o jednotném postupu při vyřizování podání tak, aby ČOI měla povinnost podatele podání poučit o nutnosti je doplnit, aby byly naplněny formální požadavky správního řádu.

Závěrečné stanovisko zasílám ústřednímu řediteli České obchodní inspekce Ing. Mojmíru Bezeckému a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil a také 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 nebudou 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 15. června 2021

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