



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **DOMARA s.r.o.**, se sídlem Nerudova 1093, Vrchlabí, zastoupená JUDr. Michalem Hruškou, advokátem se sídlem Svatojanské náměstí 47, Trutnov, proti žalované: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2 – Nové Město, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 1. 2019, čj. ČOI-9739/19/O100/2700/18/19/Kr/Št, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 9. 2020, čj. 30 A 52/2019-44,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 9. 2020, čj. 30 A 52/2019-44, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Česká obchodní inspekce – Inspektorát pro Královehradecký a Pardubický kraj uložila žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč za přestupek podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele. Konkrétně žalobkyně dne 17. 7. 2017 na stránkách <http://domara.webnode.cz> ve všeobecných obchodních podmínkách uváděla, že „*doba doručení je obvykle 2-7 pracovních dnů od odeslání objednávky*“, ačkoli spotřebiteli nemohlo být jasné, zda se odesláním objednávky rozumí odeslání zákazníkovi *v uživatelském prostředí e-shopu* nebo odeslání *již objednaného zboží zákazníkovi*. Proti rozhodnutí inspektorátu žalobkyně podala odvolání, které však žalovaná zamítla.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí žalované podala žalobu ke krajskému soudu. Ten žalobě vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v rozsudku dospěl k závěru, že žalovaná jako správní orgán nedostatečně zjistila skutkový stav (nezabýval se proto již tím, zda byla naplněna formální stránka přestupku), nezabývala se tím, zda byl naplněn materiální znak přestupku a nevypořádala se s námitkou podjatosti, kterou žalobkyně v průběhu správního řízení podala.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost žalovaná (stěžovatelka) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejprve tvrdí, že na webových stránkách žalobkyně se nacházel plně funkční e-shop, o čemž svědčí i to, že pracovnice inspektorátu byly schopné provést kontrolní nákup. Dále namítá, že námitkou podjatosti se zabývala - šlo svým obsahem o stížnost. Nesouhlasí ani s tím, že by v nynější věci nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Touto otázkou se nemusela výslovně zabývat.

[4] Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout. Zdůrazňuje mj. to, že návštěvníci webových stránek byli několikrát zřetelně upozorněni, že stránky slouží jen jako katalog. Stěžovatelka byla schopna provést kontrolní nákup jen formálně, ale žalobkyně ji nikdy k platbě nebo vyzvednutí zboží nevyzvala. Za celou dobu fungování webových stránek byla navíc stěžovatelka jediným subjektem, který na stránkách provedl (byť jen kontrolní) nákup.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost je důvodná.

III.A. Stěžovatelka zjistila skutkový stav dostatečně

[6] První kasační námitka stěžovatelky směřuje proti závěru krajského soudu, že v nynější věci dostatečně nezjistila skutkový stav. Podle krajského soudu stěžovatelka nevyjasnila, zda se na webových stránkách žalobkyně skutečně nacházel fungující internetový obchod nebo jen katalog zboží. Užití nekalé obchodní praktiky totiž § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele zakazuje *před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí*. Jak uvedl krajský soud v bodě 37 rozsudku, v projednávané věci nebylo vyřešeno, zda „*prostřednictvím kontrolovaných internetových stránek lze zboží nakoupit, tj. učinit rozhodnutí o koupi*“. Krajský soud se proto již dále ani nezabýval tím, zda sdělení v obchodních podmínkách žalobkyně skutečně naplňovalo definici nekalé obchodní praktiky.

[7] Podle § 3 správního řádu postupuje správní orgán tak, *aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*. To platí i pro rozhodnutí o přestupku, ve kterém je potřeba skutkový stav objasnit v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku. Pokud navíc obviněný v řízení o přestupku nabídne tvrzení ke skutkovým okolnostem případu a navrhne k jejich prokázání důkazy, je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, bod 22, jehož závěry lze vztáhnout i na platný zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který se uplatní též na nynější případ).

[8] Ze správního spisu vyplývá, že pracovnice inspektorátu provedly na webových stránkách žalobkyně dne 17. 7. 2017 kontrolní objednávku. Na stránce <http://domara.webnode.cz> se v tu dobu nacházelo uživatelské prostředí internetového obchodu (s výběrem zboží, obchodními podmínkami, byť zjevně v provizorní podobě). Pracovnice vytvořily objednávku, zvolily jako způsob platby platbu v hotovosti a jako způsob doručení osobní vyzvednutí na adrese sídla žalobkyně. V poznámce pak pracovnice uvedla datum, kdy si chtěla zboží vyzvednout. Na webových stránkách žalobkyně byly uvedeny všeobecné obchodní podmínky, podle kterých se nákup na stránkách prováděl právě přes internetový obchod (tedy vložením zboží do košíku, vybráním způsobu platby a dokončením objednávky). Po odeslání objednávky bylo její přijetí automaticky potvrzeno (s tím, že o odeslání zboží bude zákazník teprve informován). Přímou v obchodních podmínkách bylo uvedeno, že **k uzavření smlouvy mezi žalobkyní a zákazníkem dochází potvrzením přijetí objednávky**. V potvrzení přijetí

pokračování

objednávky pak bylo uvedeno shrnutí objednaného zboží včetně ceny (krajský soud nesprávně v bodu 37 svého rozsudku uvedl, že částka k úhradě byla uvedena jako nulová).

[9] Žalobkyně ještě během správního řízení vysvětlila, že od provozování e-shopu na stránkách <http://domara.webnode.cz> již v začátcích svého podnikání upustila. Uživatelské prostředí e-shopu, které poskytoval zadarmo provozovatel webhostingu, žalobkyni nevyhovovalo. Nakonec se rozhodla web využívat jen dočasně jako katalog, ale některé části stránky (jako např. nákupní „košík“) nemohla technicky odstranit. Proto alespoň na stránky přidala upozornění (což uznala i stěžovatelka v napadeném rozhodnutí), že stránky sloužily „jako katalog“ a veškeré zboží bylo dostupné „na objednávku“.

[10] Přesto bylo podle obchodních podmínek žalobkyně stále možné uzavřít kupní smlouvu přes internetový obchod, a to okamžikem potvrzení objednávky, ke kterému v nynější věci také došlo. V nynější věci tedy bylo možné nejenom učinit rozhodnutí o koupi, jak vyžaduje § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele pro aplikaci zákazu používání nekalých obchodních praktik, ale dokonce i uzavřít kupní smlouvu s žalobkyní. Žalobkyně (bez bližšího vysvětlení) na stránkách uvedla, že jde o katalog a zboží je na objednávku. Jen proto všal nelze usuzovat, že žádný spotřebitel nemohl učinit rozhodnutí o koupi. To platí tím spíše, pokud podle obchodních podmínek sama žalobkyně objednávku pracovník správního orgánu potvrdila.

[11] Není sporné, že na stránkách <http://domara.webnode.cz> vyjma stěžovatelky (a pokusu ze strany samotné žalobkyně) nikdo jiný „nenakupoval“ (stejně tak rozhodnutí inspektorátu, s. 7). Stejně tak není sporné, že pracovnice správního orgánu objednané zboží neobdržely ani jej nezaplatily. Žádná z těchto skutečností ale nemá vliv na to, že spotřebitel mohl teoreticky na základě stránek žalobkyně učinit rozhodnutí o koupi. Jak uvedl právě krajský soud v bodu 37 svého rozsudku, § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele zakazuje užívání nekalé obchodní praktiky i před samotným rozhodnutím ohledně koupě. Spotřebitel koneckonců nemusí uskutečnit nákup, aby učinil rozhodnutí o obchodní transakci a k ovlivnění spotřebitele může dojít ještě před uskutečněním nákupu (srov. též. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2018, čj. 8 As 260/2017-53, věc *endala*, bod 22 a judikaturu tam citovanou).

[12] Stěžovatelka tedy skutkový stav zjistila dostatečně přesně tak, aby bylo možné na věc použít zákon o ochraně spotřebitele a posoudit, zda žalobkyně porušila zákaz užívání nekalých obchodních praktik podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele. NSS dodává, že v nynějším rozsudku nijak nepředjímá, zda jednání žalobkyně skutečně naplnilo skutkovou podstatu „nekalé obchodní praktiky“. K této otázce se totiž doposud krajský soud nevyjádřil.

[13] První kasační námitka je tedy důvodná.

III.B. *Stěžovatelka nemusela výslovně posoudit naplnění materiální stránky přestupku*

[14] Dále stěžovatelka v kasační stížnosti napadá závěr krajského soudu, že se měla zabývat též materiálním znakem přestupku, tedy *společenskou škodlivostí* činu podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky. Stěžovatelka míní, že materiální stránka přestupku v této věci splývala s tou formální, proto nebylo potřeba ji zvlášť posuzovat.

[15] Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, „naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či obrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním“.

fyzické osoby. Pokud se ke okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek“ (rozsudek ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS, obdobně ve vztahu k zákonu o odpovědnosti za přestupky rozsudek ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 173/2020-32, body 57-58). V obvyklých situacích tedy bude materiální stránka přestupku dána, jen ve výjimečných a zvláštních situacích dána nebude. To platí tím spíše u přestupků ohrožovacích, o který jde též v nynější věci (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016-23, bod 20).

[16] Při rozhodování, zda je určité jednání přestupkem či nikoli, musí správní orgán vždy posoudit, zda došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i materiálního (srov. např. rozsudek 5 As 104/2008). Správní orgány se materiální stránkou v řadě případů *výslovně* zabývat nemusí, to zejména v těch situacích, kdy je naplnění materiální stránky nepochybné a ani přestupce naplnění materiální stránky nepochybně (např. rozsudek ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 As 24/2013-28, body 34-37).

[17] V nynějším případě žalobkyně sice učinila vůči stěžovatce velmi obsáhlá podání, výslovně se však absence materiální stránky (společenské škodlivosti) nedovolávala. Nelze ani říci, že se stěžovatelka měla ke společenské škodlivosti vyjádřit sama, neboť v nynější věci nešlo o žádnou zcela výjimečnou situaci, která by si takovéto posouzení z iniciativy správního orgánu vyžádala (srov. rozsudek ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 330/2017-75, věc *ICOM transport*, body 24 a 25). V nynější věci nadto do značné míry otázka formálního znaku přestupku a jeho společenské škodlivosti splývá. Ve skutečnosti totiž některými argumenty žalobkyně společenskou škodlivost zpochybnila, např. tvrdila, že na webu nikdo krom pracovníků inspektorátu nenakupoval. Inspektorát se k tomu vyjádřil a s ohledem na charakter přestupku (ohrožovací delikt) shledal tento argument jako nepodstatný (s. 7 rozhodnutí inspektorátu).

[18] I druhá kasační námitka je tedy důvodná. Klíčové je, zda se stěžovatelka vyjádřila ke všem argumentům, které žalobkyně ve správním řízení uvedla (z nichž některé různé dílčí otázky škodlivost zahrnují). Bylo pak na krajském soudu, aby se k otázce vymezené v žalobním bodu VII postavil a sám posoudil, zda je v nynější věci dána formální stránka přestupku, ale též společenská škodlivost jednání žalobkyně.

III.C. K námitce podjatosti

[19] Konečně stěžovatelka tvrdí, že po podání námitky podjatosti ze dne 22. 8. 2018 nemusela postupovat podle § 14 odst. 2 správního řádu (ve znění účinném do 30. 10. 2018, dnes je stejná povinnost v § 14 odst. 3 zákona) a předložit námitku k rozhodnutí nadřízenému orgánu. Z obsahového hlediska prý totiž podání žalobkyně nebylo námitkou podjatosti, ale stížností podle § 175 správního řádu. Krajský soud k tomu stěžovatelce vytkl, že s námitkou nenakládala podle § 14 správního řádu a tento postup nijak neodůvodnila (body 44 a 45 rozsudku).

[20] Správní orgán je povinen předložit k rozhodnutí nadřízenému orgánu dle § 14 správního řádu takovou námitku podjatosti úředních osob, která je alespoň rámcově odůvodněná a její důvody nejsou zjevně nesrozumitelné či nesmyslné (srov. rozsudek ze dne 10. 10. 2018, čj. 6 As 75/2018-83, bod 13).

[21] Žalobkyně zaslala dne 22. 8. 2018 stěžovatce obsáhlé podání, které bylo nadepsáno „*podání stížnosti z důvodu nesprávného úředního postupu, možného zneužití práv úřední osoby a nevhodného chování úřední osoby, vnesení námitky objektivní systémové podjatosti úřední osoby, vše ve věci společnosti*

pokračování

DOMARA s.r.o.“. V podání žalobkyně především vypočítává nejrůznější procesní chyby, kterých se údajně inspektorát dopustil. V bodu VI podání pak uvádí, že proti stěžovatelce vznáší „námitku objektivní systémové podjatosti“, protože stěžovatelka nebyla schopná dále v řízení rozhodovat nestranně. Jakkoli v úvodu šestistránkové stížnosti žalobkyně označila dvě úřední osoby, proti kterým stížnost obecně směřovala, pasáže v bodě VI stížnosti se zjevně vztahují na všechny pracovníky inspektorátu. Proto též žalobkyně hovoří nikoli o „*typické podjatosti dle § 14*“ správního řádu, ale o „systémové“ podjatosti, kterou přičítá celému správnímu orgánu. „Systémovou podjatost“ odůvodňuje tím, že se inspektorát dopustil několika procesních pochybení a další kroky v řízení byly vedeny jen snahou zakrýt tato pochybení a neztratit před žalobkyní tvář.

[22] Jak již ve velmi podobné věci NSS uvedl, takováto námitka, opírající se zejména o dílčí procesní pochybení v témže řízení (některé nezákonnosti nadto stěžovatelka ke stížnosti žalobkyně uznala), je již na první pohled nedůvodná. Podle NSS tudíž nebyl důvod část stížnosti ze dne 22. 8. 2018 hodnotit jako námitku podjatosti, o níž by musel rozhodnout nadřízený orgán. Takový postup, navzdory tomu, že námitka není na první pohled způsobilá zpochybnit nepodjatost rozhodujících osob, by totiž zcela neúčelně oddaloval naplnění hlavního účelu správního řízení, tj. vydání rozhodnutí bez zbytečných průtahů (podobně rozsudek ze dne 4. 7. 2019, čj. 9 As 70/2019-34, bod 41).

[23] NSS dodává, že pokud správní orgán skutečně vyhodnotí podanou námitku jako na první pohled nedůvodnou nebo dokonce ji vyhodnotí tak, že o žádnou námitku podjatosti ani nejde, nese riziko, že podjatost bude nakonec shledána až v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí ve věci samé, včetně řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí. Účastníkovi řízení totiž přirozeně zůstává zachováno právo námitku podjatosti rozhodujících úředních osob uplatnit i v rámci opravných prostředků proti meritornímu rozhodnutí (shodně 9 As 70/2019, bod 48).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. Krajský soud mj. samostatně posoudí otázku společenské škodlivosti jednání žalobkyně (žalobní bod VII), a to ideálně v souvislosti s námitkami zpochybňujícími naplnění formální stránky přestupku, které žalobkyně v žalobě a rovněž v jejím bodě VII uvedla.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. června 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu