



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobkyně: ■■■
sídlem ■■■
zastoupena obecnou zmocněnkyní ■■■
bytem ■■■

proti

žalovanému: Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát
sídlem Štěpánská 15, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2017, č. j. ČOI 107631/17/O100,

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí České obchodní inspekce, ústředního inspektorátu ze dne 13. 11. 2017, č. j. ČOI 107631/17/O100, se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Ústecký a Liberecký (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 7. 2017, č. j. ČOI 97319/17/2500/0594/17/RZ/BL. Označeným rozhodnutím uznal správní orgán I. stupně žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu na úseku ochrany spotřebitele a uložil jí pokutu ve výši 20 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení 1 000 Kč.
2. Z předloženého spisového materiálu soud zjistil, že dopisem ze dne 23. 2. 2016 se žalobkyně obrátila na ■■■ (dále také jen „spotřebitel“). V dopisu uvedla, že dle úřední desky obecního úřadu zjistila, že má spotřebitel nařízenou dražbu na spoluvlastnický podíl ¼ nemovitosti. Dále konstatovala, že se dlouhodobě zabývá řešením platební neschopnosti fyzických a právnických osob a touto formou by ráda nabídla bezplatné poradenství pro řešení finanční situace s tím, že v jeho případě by se mohlo jednat o přeúčtování nebo o návrh na povolení oddlužení, případně jiné řešení, a že a pro více informací má oslovovaný spotřebitel žalobkyni kontaktovat na uvedeném telefonním čísle, e-mailové adrese či adrese sídla žalobkyně.
3. Na základě podnětu spotřebitele, podaného jeho právním zástupcem ■■■, byla u žalobkyně zahájena dne 4. 5. 2016 kontrola. V jejím průběhu žalobkyně předložila usnesení o dražební vyhlášce ze dne 13. 4. 2015, nabídku ze dne 23. 2. 2016 adresovanou spotřebiteli, internetovou komunikaci ze dne 24. 2. 2016 vedenou s právním zástupcem spotřebitelem Mgr. Davidem Vostárkem, plnou moc ze dne 9. 10. 2014 udělenou spotřebitelem uvedenému právnímu zástupci a také informaci o stavbě s vyznačeným omezením vlastnického práva ke dni 4. 5. 2016 (z veřejně dostupné internetové stránky <http://nahlizenidokn.cuzk.cz>).
4. Podle protokolu o kontrole ze dne 28. 6. 2016 dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že při zaslání nabídky svých služeb, které se týkají poradenství v oblasti podávání Návrhu na povolení oddlužení pro fyzické osoby nepodnikající, tzv. oddlužení, kdy jako výchozí podklad k zaslání nabídky žalobkyně vzala v potaz informace týkající se exekučního příkazu k prodeji nemovitosti bez bližších údajů, měla žalobkyně ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, užívat nekalou obchodní praktiku, která byla v rozporu s požadavky odborné péče a byla způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému mu byla určena. Žalobkyně také měla ve smyslu § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele porušit zákaz užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě a v návaznosti na § 5b odst. 2 písm. c) uvedeného zákona užívat agresivní obchodní praktiku, neboť vědomě využila nepříznivé situace spotřebitele, a to domněle nařízené exekuce, což mělo vést ke zhoršení úsudku spotřebitele a k ovlivnění jeho vztahu ke službě nabízené žalobkyní. Námitky, které žalobkyně vůči kontrolnímu zjištění dne 4. 7. 2016

uplatnila, posoudila ředitelka správního orgánu I. stupně a dne 26. 7. 2016 o nich rozhodla tak, že se zamítají. O způsobu vyřízení námitek byla žalobkyně informována dne 29. 7. 2016.

5. Správní orgán I. stupně na základě výsledků kontroly zahájil se žalobkyní správní řízení ve věci důvodného podezření ze spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, který měl spočívat v porušení zákazu používání nekalých obchodních praktik podle § 4 odst. 1 a odst. 4 v návaznosti na § 5b odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele.
6. Rozhodnutím ze dne 24. 7. 2017 byla žalobkyně uznána vinnou ze správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se měla dopustit tím, že dne 23. 2. 2016 v postavení prodávajícího užívala nekalou obchodní praktiku, když prostřednictvím dopisu ze dne 23. 2. 2016 spotřebitele nepravdivě informovala o nařízení dražby na jeho spoluvlastnický podíl $\frac{1}{4}$ nemovitosti a nabídla mu bezplatné poradenství pro řešení jeho finanční situace, což mohlo vést ke zhoršení úsudku spotřebitele a k ovlivnění jeho vztahu k nabízené službě, přičemž uvedená obchodní praktika byla v rozporu s požadavky odborné péče a byla způsobila podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele. Za správní delikt byla žalobkyni podle § 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele uložena pokuta 20 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Uvádění nepravdivé informace o tom, že dle úřední desky obecního úřadu má spotřebitel nařízenou dražbu na spoluvlastnický podíl $\frac{1}{4}$ nemovitosti, správní orgán I. stupně vyhodnotil jako užití nekalé obchodní praktiky podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, tedy uvádění věcně nesprávné informace, která byla nepravdivá, což mohlo vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil. Užití agresivní obchodní praktiky nepovažoval správní orgán I. stupně za prokázané. Učinění nabídky bezplatného poradenství pro řešení finanční situace spotřebitele v souvislosti s dražbou považoval správní orgán I. stupně ve smyslu § 2 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně spotřebitele za službu. Účelem nabídky bylo získat zákazníka pro poskytnutí služeb řešících jeho finanční situaci (přeúvěrování, vypracování návrhu na povolení oddlužení a jiné, které jsou již v rámci podnikání žalobkyně zpoplatněné). Žalobkyně vůči spotřebiteli vystupovala jako prodávající ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele. Informace o nařízení dražby na spoluvlastnický podíl $\frac{1}{4}$ nemovitosti byla nepravdivá, toto správní orgán I. stupně dovodil z přehledu dražeb týkajících se dané spisové značky ve vztahu k nemovitosti v k. ú. Břevnov, z něhož je zřejmé, že usnesení o dražbě bylo sejmuto z úřední desky Městské části Prahy 6 dne 29. 5. 2015. Jednání bylo způsobilo ovlivnit rozhodování spotřebitele tak, že pod dojmem pravdivosti informace o nařízení dražby mohl přijmout nabídku nejdříve bezplatných služeb, posléze placených služeb poskytovaných žalobkyní. Jednání žalobkyně bylo v rozporu s požadavky odborné péče ve smyslu § 2 odst. 1 písm. p) zákona o ochraně spotřebitele. Správní orgán I. stupně dovodil, že ke spáchání správního deliktu došlo z nedbalosti ze strany pracovnice žalobkyně. Následkem správního deliktu bylo nedovolené ovlivňování jednoho spotřebitele nepravdivým údajem o nařízení dražby na jeho spoluvlastnický podíl $\frac{1}{4}$ nemovitosti, přičemž spotřebitel prokazatelně kontaktoval svého advokáta, který jeho jménem podal podněty na podezření z použití nekalé obchodní praktiky. Za přítěžující okolnost správní orgán I. stupně považoval, že se žalobkyně dlouhodobě

zabývá řešením platební neschopnosti fyzických a právnických osob, pořádá semináře finanční gramotnosti a bezpečnosti atd., a proto měla a mohla si být vědoma rozdílu mezi záznamem o nařízení exekuce na LV č. 337 a tvrzením o nařízení dražby, a tím i možností vystrašení spotřebitele. Za polehčující okolnost bylo označeno to, že se jednalo o první zjištěné užití nekalé obchodní praktiky a nebylo prokázáno, že by žalobkyně takto jednala i vůči dalším spotřebitelům. Správní delikt proto správní orgán I. stupně považoval za méně závažný a pokutu uložil při dolní hranici zákonem stanovené sazby s tím, že ji nelze považovat za likvidační. Správní orgán I. stupně odkázal na obdobné rozhodnutí za obdobný správní delikt, kdy byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 50 000 Kč.

7. Rozhodnutím ze dne 13. 11. 2017 žalovaný odvolání žalobkyně zamítnul a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný se zjištěními a právním posouzením věci správním orgánem I. stupně ztotožnil. Uvedl, že správní orgán I. stupně nevycházel pouze z textu podnětu právního zástupce spotřebitele, ale především z textu samotného dopisu žalobkyně ze dne 23. 2. 2016. V něm byla jasně vyjádřena nabídka žalobkyně na bezplatné poradenství pro řešení finanční situace spotřebitele, přičemž již v tomto dopise nastínila žalobkyně možné varianty řešení situace spotřebitele. Podle žalovaného i spotřebitel zastoupený právním zástupcem může po přečtení dopisu daného obsahu nabýt pochybností ohledně stavu jeho závazků a jejich řešení. Z odpovědi advokáta spotřebitele zaslané žalobkyni e-mailem dne 24. 2. 2016 vyplývá, že se advokát chtěl dozvědět více informací o oznámení na úřední desce, na které bylo v dopisu odkazováno, tedy zaslaný dopis jednoznačně vyvolal reakci spotřebitele, resp. jeho právního zástupce. Pokud se spotřebitel nachází v nepříznivé majetkové situaci, podobný dopis jej může znejistit, spotřebitel se může domnívat, že se jedná o další dražbu, o které se dříve nedozvěděl, když dražební vyhláška byla z úřední desky sejmuta dne 29. 5. 2015. Okolnost, že se zaměstnankyně žalobkyně spletla, je z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu nepodstatná, jde o odpovědnost objektivní, nezáleží na míře zavinění. Pro prokázání protiprávního jednání žalobkyně nebylo třeba prověřit, jak probíhá nabízené bezplatné poradenství a co je jeho výstupem. Rovněž žalovaný dospěl k názoru, že službou dle § 2 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně spotřebitele je i bezplatné poradenství a zákon o ochraně spotřebitele je třeba dodržovat i v případě, že jsou výrobky prodávány či služby poskytovány bezplatně, když úplatnost není znakem služby. Žalobkyně vystupovala v postavení prodávajícího podnikatele, který spotřebiteli prodává výrobky nebo poskytuje služby. Žalobkyně měla jako předmět podnikání zapsanu výrobu, obchod a služby neuvedené v příloze 1-3 živnostenského zákona, v dopise deklarovala, že se dlouhodobě zabývá řešením platební neschopnosti fyzických a právnických osob, takto se i prezentovala na webových stránkách a svou činnost zaměřovala i na nepodnikající fyzické osoby, tedy své služby nabízela i spotřebitelům ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitelů. I bezplatná analýza finanční situace a vypracování návrhu řešení může být službou ve vztahu, ke kterému může spotřebitel činit rozhodnutí ohledně koupě, když rozhodnutím ohledně koupě je i rozhodnutí ohledně toho, zda bude reagovat na nabídku zaslanou dopisem ze dne 23. 2. 2016. Žalovaný setrval na tom, že informace poskytnutá žalobkyní byla nepravdivá a byla způsobila podstatně ovlivnit rozhodování spotřebitele ohledně koupě. Pro posouzení jednání žalobkyně nebylo rozhodné, jaké údaje byly v rozhodné

době dostupné ve veřejně přístupné části katastru nemovitostí, spotřebitel čelil několika exekucím, jak vyplývá z listu vlastnictví č. 337, ale bylo prokázáno, že dražební vyhláška byla z úřední desky úřadu Městské části Praha 6 sejmuta dne 29. 5. 2015 a v době posuzované nabídky se na úřední desce žádná dražební vyhláška týkající se spoluvlastnického podílu spotřebitele na nemovitosti v k. ú. Břevnov nenacházela. Spotřebitel mohl být v důsledku informace, že z úřední desky obecního úřadu žalobkyně zjistila, že má nařízenou dražbu na svůj spoluvlastnický podíl, v nejistotě ohledně stavu exekučních řízení, kterého se týkala. Žalovaný dále uvedl, že správní orgán I. stupně žalobkyni neuložil pokutu za použití agresivní obchodní praxe. Zopakoval, že spotřebitel byl ohrožen časovou újmou, dopisu by nemusel věnovat pozornost, pokud by byl řádně informován. Pokud jde o případný vznik majetkové újmy, nelze vyloučit, že by spotřebitel, pokud by využil nabídky bezplatného poradenství, na základě takového výstupu využil služeb placených, a to ať už u žalobkyně nebo jinde. Stav zapsaných exekucí nemohl spotřebitel zjistit na listu vlastnictví č. 337, neboť takové informace se v dopise nevyskytovaly. Skutečnost, že byl spotřebitel zastoupen advokátem a dlouhodobě se zdržuje v zahraničí, podle žalovaného na věci nic nemění, k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dochází i v případě, kdy se spotřebitel rozhodne nabízených služeb nevyužít. Podle žalovaného byla kontrola dle úředního záznamu ze dne 4. 5. 2016 a protokolu o kontrole ze dne 28. 6. 2016 zaměřena na kontrolu zákona o spotřebitelském úvěru a zákona o ochraně spotřebitele, při kontrole mělo být šetřeno také podání spotřebitele. K výši uložené pokuty žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně posuzoval kritéria pro určení výše sankce dle § 24b odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Způsob spáchání správního deliktu nebyl hodnocen ani ve prospěch, ani v neprospěch žalobkyně, správní orgán I. stupně vycházel z toho, že správní delikt byl spáchán z nedbalosti, následek správního deliktu byl shledán typickým a nebyl hodnocen ani ve prospěch, ani v neprospěch žalobkyně. Spotřebitel mohl být zaslaným dopisem obsahujícím nepravdivou informaci o nařízení dražby na jeho majetek znejistěn ohledně stavu probíhajících exekucí, nelze vyloučit, že by se mohl v návaznosti obrátit na žalobkyni, nechat si bezplatně posoudit svou situaci, na základě toho dále využít placených služeb ať už u žalobkyně nebo jiného podnikatele. Žalovaný uzavřel tím, že pokuta 20 000 Kč je přiměřená, odpovídající okolnostem případu a dostatečně splňuje represivní i preventivní účinky.

II. Žaloba

8. Ve včasné žalobě žalobkyně nejprve podrobně zrekapitulovala průběh správního řízení, včetně obsahu svých podání učiněných v průběhu kontroly a správního řízení. Následně namítala, že rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná, neboť správní orgány porušily zásadu materiální pravdy, dospěly k nesprávným skutkovým zjištěním, nepřihlíděly k tvrzením ve prospěch žalobkyně, s tvrzeními žalobkyně se dostatečně nevypořádaly a rozhodnutí žalovaného neodpovídá požadavkům § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004, správního řádu, a uložená pokuta je nepřiměřeně přísná.
9. K důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalobkyně upřesnila, že správní orgány nepostupovaly v souladu se zásadou materiální pravdy, správní orgán I. stupně rezignoval na povinnost zjišťovat veškeré rozhodné okolnosti ve prospěch i neprospěch

žalobkyně a žalovaný uvedenou vadu nezhojil. Podle žalobkyně ze shromážděného materiálu nevyplývá, že by zaslala spotřebiteli nabídku svých služeb, které se týkají poradenství v oblasti podávání návrhů na povolení oddlužení pro fyzické osoby nepodnikající – tzv. oddlužení. Dopisem žalobkyně nabízela bezplatné poradenství k řešení finanční situace a tato nabídka žádným způsobem nevede k uzavření jakékoli smlouvy mezi žalobkyní a spotřebitelem. Žalobkyně poukázala na fakt, že ve spise se nachází e-mailová korespondence mezi žalobkyní a advokátem Mgr. Davidem Vostárkem, který zastupoval spotřebitele ve věci dosud nevyřešených závazků již od roku 2014, když spotřebitel se dlouhodobě zdržuje v Kanadě. Žalobkyně namítala, že inspektor správního orgánu I. stupně se dne 4. 5. 2016 do provozovny dostavil pouze ke kontrole, zda žalobkyně neporušuje zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru, žádným způsobem nekontroloval, jak probíhá nabízené bezplatné poradenství. Pokud chtěl kontrolní orgán sankcionovat bezplatné poradenství, měl průkazně zjistit, jak probíhá, co je jeho výstupem a zajistit v tomto směru důkazy.

10. Podle žalobkyně postupoval žalovaný v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu, měl bez ohledu na rozsah odvolacích námitek přezkoumat soulad prvostupňového rozhodnutí správními předpisy a měl se tak zabývat i porušením základních zásad ze strany prvoinstančního orgánu.
11. Žalobkyně zopakovala, že inspektoři správního orgánu I. stupně při kontrole neověřovali, jak probíhá bezplatné poradenství, nezajistili žádný důkaz o tom, že by nabídka bezplatného poradenství vedla k uzavření smlouvy o úplatné službě. Závěr správních orgánů tak nemá oporu ve správním spise, napadené rozhodnutí je založeno na libovůli žalovaného, byly překročeny meze volného hodnocení důkazů. Podle žalobkyně ze skutkových zjištění vyplývá, že na vzniklou situaci reagoval právní zástupce spotřebitele, nikoli spotřebitel sám. Mgr. David Vostárek jako právní zástupce spotřebitele a advokát má právní vzdělání, tudíž na základě podané informace nemohl znejistit, svého klienta mohl případně uklidnit, jestliže ho v závazkových vztazích zastupuje od roku 2014. Právnímu zástupci i spotřebiteli byl jistě znám stav nevyřešených závazků spotřebitele a množství exekučních příkazů prodejem nemovitostí uvedených na LV č. 337 týkající se stavby č. p. 345 k. ú. Břevnov. Podle žalobkyně inspektor kontrolního orgánu nezjistil, že by se žalobkyně zabývala poskytováním úvěrů, půjček a jiným. Žalobkyně spotřebiteli, který se v době zaslání dopisu dlouhodobě zdržoval v zahraničí, nabídla bezplatné poradenství, nebyl zajištěn důkaz o tom, že by mu nabídla placenou službu.
12. Dále žalobkyně namítala, že žalovaný i správní orgán I. stupně nepřihlédli k tvrzením žalobkyně svědčícím v její prospěch a nedostatečně se vypořádali s jejími argumenty. Správní orgán I. stupně se nevypořádal s námitkami, že se ve spise nenachází důkaz, že by mělo dojít k uzavření smlouvy o placených službách s tím, že se spotřebitel zdržuje v zahraničí, že s jeho právním zástupcem si celou záležitost vysvětlila jednatelka žalobkyně, dále s tím, že při kontrole bylo zjišťováno dodržování zákona o spotřebitelském úvěru, nikoli poskytování bezplatného poradenství. Z tohoto důvodu je rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřezkoumatelné a žalovaný pochybil, když toto porušení zákona přehlédl. Podle žalobkyně do oblasti kontrolované Českou obchodní inspekcí nespadá nabídka bezplatného poradenství.

13. V dalším žalobním bodu žalobkyně namítala, že uložená pokuta je nepřiměřeně přísná. Pokud jde o rozsah porušení chráněných zájmů, ten byl podle žalobkyně prokazatelně minimální. K inkriminovanému jednání došlo pouze jednou, když pochybila její zaměstnankyně, která místo informace, že na nemovitosti spotřebitele vážnou exekuce prodejem nemovitosti, chybně uvedla, že je nařízena dražba. Žalobkyně zopakovala, že spotřebiteli bylo nabídnuto k řešení této situace bezplatné poradenství, a doplnila, že v tzv. otevřených datech zveřejněných na stránkách České obchodní inspekce nenalezla ani jeden sankcionovaný správní delikt spočívající v nabídce bezplatného poradenství.
14. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhovala, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a žalovanému uložil povinnost nahradit jí náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

15. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný v první řadě odkázal na napadené rozhodnutí, v němž se vypořádal s obdobnými námitkami žalobkyně, které uplatnila v odvolání. Žalovaný uvedl, že žalobkyně je podnikatelem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, službou podle § 2 odst. 1 písm. g) tohoto zákona je i nabídka bezplatného poradenství, když úplatnost není definičním znakem služby a nekalých obchodních praktik se lze dopustit i při poskytování bezplatných služeb či při nabídce výrobků, které jsou zdarma.
16. Žalovaný upozornil na to, že žalobkyně odkazovala na úřední desku obecního úřadu, který nespecifikovala, nebyla vymezena ani nemovitost, které se měla nařízená dražba týkat. Ke dni 23. 2. 2016, kdy byl dopis spotřebiteli zaslán, se na žádné úřední desce dražební vyhláška týkající se majetku spotřebitele nenacházela, podaná informace tak byla nepravdivá. Skutečnost, zda tento údaj byl uveden nedopatřením či nikoli, je pro vyvození odpovědnosti žalobkyně za správní delikt nepodstatná, žalobkyně jednala v rozporu s požadavky odborné péče. Podle žalovaného byl naplněn znak nekalé obchodní praktiky, neboť jednání žalobkyně mohlo vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil, když rozhodnutím ohledně koupě ve smyslu § 2 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně spotřebitele není jen samotné rozhodnutí o koupi, ale i rozhodnutí předcházející či následující. V daném případě mohl dopis žalobkyně ovlivnit spotřebitele v jeho jednání – spotřebitel mohl kontaktovat žalobkyni, aby zjistil, v čem její služby spočívají, mohl jí kontaktovat za účelem zjištění, o jaké dražbě v dopise hovořila. I tato rozhodnutí jsou rozhodnutími ohledně koupě a jednání žalobkyně mohlo vést spotřebitele k učinění rozhodnutí ohledně koupě, která by jinak neučinil. Podle žalovaného byl dostatečně zjištěn skutkový stav a porušení právní povinnosti dle § 4 odst. 4 v návaznosti na § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele bylo prokázáno bez důvodných pochybností. Správní orgán se vypořádal se všemi námitkami žalobkyně uplatněnými v průběhu správního řízení, rozhodnutí jsou plně přezkoumatelná.
17. Žalovaný setrval na názoru, že pro závěr, že došlo ke spáchání předmětného správního deliktu, nemusel být zjišťován průběh bezplatného poradenství. Nekalá praktika žalobkyně spočívala v textu dopisu zaslání spotřebiteli, informace o tom, že je

nařízena dražba na spoluvlastnický podíl spotřebitele se ukázala být nepravdivou. Na vyvození odpovědnosti za daný správní delikt nemá vliv, zda by spotřebitel po využití nabídky bezplatného poradenství uzavřel smlouvy ohledně placené služby, ať už u žalobkyně nebo jiného subjektu. Tento následek mohl nastat, ale nemusel, tato okolnost nebyla hodnocena při určování výše sankce v neprospěch žalobkyně. Také skutečnost, že spotřebitel byl právně zastoupen advokátem, nemůže vést k liberaci žalobkyně. Spotřebitel mohl být informací znejistěn i přes své právní zastoupení. Žalobkyně v posuzovaném dopise uvedla, že se dlouhodobě zabývá řešením platebních neschopností fyzických a právnických osob, spotřebitel tak mohl předpokládat, že žalobkyně jako profesionál v dané oblasti bude uvádět pouze správné informace.

18. V protokolu o kontrole ze dne 28. 6. 2016 bylo uvedeno, že předmětem kontroly je jak zákon o spotřebitelském úvěru, tak zákon o ochraně spotřebitel. Rovněž v úředním záznamu ze dne 4. 5. 2016 bylo uvedeno, že kontrola byla zaměřena také na obsah podání spotřebitele týkajícího se podezření na používání nekalých obchodních praktik.
19. K výši pokuty 20 000 Kč žalovaný konstatoval, že byla řádně odůvodněna, je přiměřená a odpovídá okolnostem případu. Pokuta nemůže být zjevně nepřiměřená majetkovým poměrům žalobkyně, k tomu žalovaný odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. Skutečnost, že žalobkyně nenalezla žádný případ, kdy by byla uložena sankce v souvislosti s nabídkou bezplatného poradenství, neznamena, že by nebylo možné prokázatou nekalou obchodní praktiku sankcionovat. Žalovaný z uvedených důvodů navrhol, aby soud žalobu zamítnul.

IV. Právní posouzení věci krajským soudem

20. Napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející přezkoumal krajský soud v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s., přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodnutí správního orgánu dle § 75 odst. 1 s. ř. s.
21. K projednání věci nařídil soud ústní jednání, při němž účastníci setrvali na svých argumentech. Žalobkyně vysvětlovala, že má akreditaci k řešení platební neschopnosti, v tomto oboru pořádá školení, na kterých se dozvídá o problémech ve spojitosti s touto problematikou, nabízí bezplatné poradenství týkající se řešení platební neschopnosti, podniká v oboru likvidace firem a pořádá školení. V průběhu kontroly vysvětlila, že úvěry neposkytuje, ani neprovozuje realitní činnost. Uvedla, že bezplatné poradenství je zakončeno písemným rozbořem, rozhodně neprovozuje nic ohledně koupě, nic kromě bezplatného poradenství nenabízí. Pokud žalobkyně navrhovala, aby soud provedl dokazování rozhodnutími ministerstva školství a Ministerstva práce a sociálních věcí o udělených akreditacích ohledně vzdělávacích programů, soud jejímu návrhu nevyhověl, neboť měl tyto důkazy za nadbytečné z hlediska vypořádání žalobních námitek. Správní orgány ostatně skutečnosti tvrzené žalobkyní ve správním řízení nerozporovaly, správní orgán I. stupně naopak hodnotil, že žalobkyně pořádá

semináře finanční gramotnosti a bezpečnosti, kurzy spotřebitelské obrany, finančního poradenství, apod., jak deklarovala na webových stránkách, rovněž žalovaný tyto skutečnosti nepominul.

22. Soud se nejprve musel vypořádat s namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí, neboť jen přezkoumatelné rozhodnutí může být podrobeno meritornímu přezkumu. Soud předesílá, že prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného tvoří jeden celek, který musí být srozumitelný a musí se opírat o dostatek skutkových důvodů a musí být řádně odůvodněn po právní stránce. Lze dodat, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy žalobce o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno.
23. Dle přesvědčení soudu jsou rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného plně přezkoumatelná a jejich odůvodnění vyhovují požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu. Jak z odůvodnění rozhodnutí prvostupňového, tak rozhodnutí žalovaného vyplývá, jaké podklady byly v průběhu provedené kontroly obstarány, jaké skutečnosti pro věc rozhodné z nich byly zjištěny a jak bylo jednání žalobkyně právně zhodnoceno z hlediska jednotlivých ustanovení zákona o ochraně spotřebitele. Smyslem § 68 odst. 3 správního řádu není, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí reagoval na každé jednotlivé tvrzení a dílčí výtku účastníka řízení, ale aby předestřel argumentaci, která jako celek dává odpověď na to, jak o námitkách, vyjádřeních a důkazních návrzích účastníka řízení uvážil.
24. V dané věci z odůvodnění rozhodnutí vydaných v obou stupních řízení také vyplývá, jak byl hodnocen dopis adresovaný žalobkyní spotřebiteli, že i nabídka bezplatného poradenství byla posouzena jako služba ve smyslu zákona o ochraně spotřebitele, správní orgány též odůvodnily, proč nepřistoupily ke zjišťování podrobností ohledně tohoto bezplatného poradenství. Správní orgány nepominuly ani to, že se spotřebitel zdržoval v zahraničí a byl při řešení svých závazkových vztahů zastoupen Mgr. Davidem Vostárkem. Rovněž konstatovaly, že se jednalo o pochybení zaměstnankyně žalobkyně, hodnotily, že správní delikt nebyl spáchán úmyslně, nýbrž z nedbalosti, současně ale zdůraznily, že odpovědnost žalobkyně za deliktní jednání je objektivní. Správní orgán I. stupně na počátku odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že při zahájení kontroly byla žalobkyně seznámena s obsahem podnětu spotřebitele, je tedy zřejmé, že kontrolu považoval za zahájenou i ve vztahu k šetření podnětu, který se týkal ochrany spotřebitele. Žalovaný se pak touto otázkou výslovně zabýval k uplatnění odvolací námítce žalobkyně. Žalobkyně ostatně se zjištěními a právním posouzením věci ze strany správních orgánů polemizuje a v konkrétních žalobních námitkách jejich závěry napadá.
25. Soud rovněž neshledal, že by žalovaný postupoval v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se žalovaný v rámci vypořádání odvolacích námitek vyrovnal s otázkou, zda v řízení správní orgán postupoval v souladu se zákonem a vydal zákonné rozhodnutí. V rámci přezkumu prvostupňového rozhodnutí žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně učinil potřebná skutková zjištění ve smyslu § 3 správního řádu a že nepochybil ani při právním hodnocení věci. Rovněž výslovně uvedl, že neshledal v předcházejícím řízení žádnou procesní vadu. Uvedené

skutečnosti svědčí o tom, že žalovaný dostal roli odvolacího orgánu a provedl řádný přezkum prvostupňového rozhodnutí v rozsahu a z hledisek dle § 89 odst. 2 správního řádu.

26. Námitku týkající se zahájení kontroly pouze v rozsahu dodržování zákona o spotřebitelském úvěru posoudil soud také jako nedůvodnou. Z úředního záznamu o zahájení kontroly dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ze dne 4. 5. 2016 a protokolu o kontrole ze dne 28. 6. 2016 jednoznačně vyplývá, že kontrolní šetření provedené u žalobkyně bylo zaměřeno nejen na dodržování zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru, ale také k prošetření podnětu spotřebitele, který se týkal podezření na používání nekalých obchodních praktik při nabízení podnikatelských služeb v oblasti řešení platební neschopnosti fyzických osob, ve smyslu zákona o ochraně spotřebitele.
27. Soud se dále zabýval otázkou, zda se žalobkyně dopustila uvedeného správního deliktu, tedy zda užila nekalou obchodní praktiku, z hlediska uplatněných námitek.
28. Pro posouzení věci jsou relevantní následující ustanovení zákona o ochraně spotřebitele:
29. Podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, ve znění účinném ke dni spáchání správního deliktu (viz odůvodnění použité právní úpravy na str. 6 prvostupňového rozhodnutí), *výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel se dopustí přestupku tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik. Za tento správní delikt se dle § 24 odst. 17 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele uloží pokuta do 5 000 000 Kč.*
30. Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele *obchodní praktika je nekalá, je-li v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejímu působení vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě. Je-li obchodní praktika zaměřena na určitou skupinu spotřebitelů, posuzuje se podle průměrného člena této skupiny.*
31. Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele *nekalou obchodní praktikou se rozumí zejména klamavé konání podle § 5 nebo klamavé opomenutí podle § 5a a agresivní obchodní praktika podle § 5b. Obchodní praktiky, které se považují za nekalé za všech okolností, jsou uvedeny v příloze č. 1 a 2 tohoto zákona.*
32. Podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele *užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí se zakazuje.*
33. Podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele *obchodní praktika se považuje za klamavou, pokud obsahuje věcně nesprávnou informaci a je tedy nepravdivá, což vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil.*
34. Uplatněné námitky žalobkyně směřují do zjištění skutkového stavu. V obecné rovině soud uvádí, že ve správním řízení, jehož předmětem je delikt ní jednání, musí být

skutkový stav potřebný pro rozhodnutí o správním deliktu zjištěn v souladu s § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu tak, aby nevyvstala žádná rozumná pochybnost o tom, jak proběhl rozhodný skutkový děj, že v jeho rámci delikvent jednal a že jeho jednání naplňuje veškeré zákonné znaky skutkové podstaty správního deliktu, přičemž je povinností správního orgánu zjišťovat všechny pro věc rozhodné skutečnosti ve prospěch i neprospěch toho, komu má být uložena sankce za protiprávní jednání.

35. Soud má za to, že uvedenému zákonnému požadavku správní orgány dostály a skutkový stav byl zjištěn v rozsahu potřebném pro posouzení celé věci. Správní orgán I. stupně i žalovaný správně vycházeli z textu dopisu ze dne 23. 2. 2016, ve kterém žalobkyně nepravdivě uvedla, že podle obsahu úřední desky obecního úřadu (který ani nespecifikovala) byla na spoluvlastnický podíl žalobce na nemovitosti (tato nemovitost rovněž nebyla blíže označena) nařízena dražba. Obsahem správního spisu bylo doloženo, že informace nebyla pravdivá, tomuto konkrétnímu závěru se žalobkyně ani nebrání. Skutečnost, že nepravdivá informace byla zaměstnankyní žalobkyně uvedena omylem, byla správními orgány reflektována, správní orgány ovšem tuto okolnost právně zhodnotily tak, že je z hlediska posouzení odpovědnosti žalobkyně za správní delikt nepodstatná, s tímto závěrem se soud ztotožňuje. Zjištění, ze kterých napadená rozhodnutí vychází, nejsou v rozporu s tím, čeho se žalobkyně zejména dovolává. Správní orgány vycházely z toho, že na dopis ze dne 23. 2. 2016 reagoval nikoli žalobce, který se dlouhodobě zdržuje v zahraničí, ale jeho právní zástupce Mgr. David Vostárek, který žalobce zastupuje na základě plné moci ze dne 9. 10. 2014 v souvislosti s nevypořádanými závazky žalobce a exekucními řízeními, a tyto skutečnosti hodnotily z hlediska naplnění znaků klamavé obchodní praktiky ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Zda jednání žalobkyně mohlo vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil, je již otázkou právního posouzení, nikoli skutkových zjištění a dodržení zásady volného hodnocení důkazů.
36. Ve shodě se správními orgány má soud za to, že pro posouzení, zda byl žalobkyní porušen zákaz užívání nekalé obchodní praktiky ve smyslu § 4 odst. 3 ve spojení s § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, nebylo nutné zjišťovat, jak mělo probíhat bezplatné poradenství, které žalobkyně zmiňovala v dopisu ze dne 23. 2. 2016, a co mělo být jeho výstupem. Současně je třeba odmítnout názor žalobkyně, že do oblasti kontrolované Českou obchodní inspekcí nespadá nabídka bezplatného poradenství a že bez důkazu o nabídce placených služeb a o souvislosti s uzavřením smlouvy mezi žalobkyní a spotřebitelem nelze žalobkyni postihnout.
37. Žalovaný podrobně vysvětlil, že zákon o ochraně spotřebitele musí být dodržován i v případě, že jsou výrobky prodávány a služby nabízeny bezplatně, když službou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně spotřebitele je třeba rozumět i bezplatné poradenství, neboť úplata není definičním znakem služby. S tímto závěrem se soud plně ztotožňuje.
38. Dále soud uvádí, že v dopise ze dne 23. 2. 2016 bylo spotřebiteli nabízeno bezplatné poradenství při řešení finanční situace, žalobkyně ovšem současně uvedla, že se dlouhodobě zabývá řešením platební neschopnosti fyzických a právnických osob a přímo již uváděla, jaké řešení (přeúvěrování, návrh na povolení oddlužení) by u

oslovovaného spotřebitele přicházelo v úvahu. Souvislost s dalšími službami nabízenými v rámci podnikatelské činnosti žalobkyně, nejen bezplatným poradenstvím, je tak zřejmá.

39. Přitom nekalou obchodní praktikou ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je obchodní praktika [soud dodává, že tou je ve smyslu § 2 odst. 1 písm. o) zákona o ochraně spotřebitele třeba rozumět nejen konkrétní nabídku ke koupi služeb s uvedením ceny] obsahující věcně nesprávnou informaci, která může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil.
40. Rozhodnutím ohledně koupě ve smyslu § 2 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně spotřebitele není jen rozhodnutí o koupi v úzkém smyslu užitého výrazu, tedy rozhodnutí o uzavření smlouvy mezi žalobkyní a spotřebitelem ohledně určité služby za úplatu. Správní orgány užitý pojem vyložily široce [v duchu čl. 2 písm. k) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES (směrnice o nekalých obchodních praktikách) a v souladu s judikaturou – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35, dostupný na www.nssoud.cz] a správně konstatovaly, že rozhodnutím ohledně koupě jsou i rozhodnutí předcházející. Dopis žalobkyně ze dne 23. 2. 2016 v zásadě mohl ovlivnit spotřebitele v jeho jednání. Soud se shoduje s žalovaným, že na jeho základě mohl spotřebitel kontaktovat žalobkyni, aby zjistil, v čem její bezplatné poradenství a jiné služby, které avizovala jako v úvahu připadající při řešení spotřebitelovi platební neschopnosti, spočívají, mohl jí kontaktovat také již proto, aby zjistil, jaká dražba měla být na jeho spoluvlastnický podíl na nemovitosti nařízena. Bezpochyby i tato rozhodnutí spotřebitele jsou rozhodnutími ohledně koupě a jednání žalobkyně mohlo vést spotřebitele k učinění rozhodnutí ohledně koupě, která by jinak (pokud by neobdržel dopis žalobkyně) neučinil.
41. Není podstatné, zda k narušení ekonomického chování spotřebitele skutečně došlo nebo ne, správní orgány se správně zabývaly i pouhou pravděpodobností učinění takového rozhodnutí. Skutečnost, že spotřebitel, jemuž byl dopis žalobkyně určen, byl zastoupen advokátem, který na dopis reagoval, na věci nic nemění. Spotřebitel mohl být informací skutečně znejistěn, přestože byl ve věcech nevypořádaných závazků a exekučních řízení zastoupen právním zástupce. Žalovaný tuto otázku zodpověděl vyčerpávajícím způsobem na str. 5 napadeného rozhodnutí a soud si dovolí na tuto argumentaci plně odkázat.
42. V posledním žalobním bodu namítá žalobkyně nepřiměřenost udělené pokuty.
43. Podle § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. platí, že *pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil*.
44. Právě ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (tzv. diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-

li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však na soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publ. ve Sb. NSS pod č. 225/2004 Sb.). Takový návrh žalobkyně v řešené věci ale nepodala.

45. Při posuzování uložené pokuty tedy soud k žalobní námitce nepřiměřenosti pouze přezkoumal, zda správní orgán I. stupně při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria ve smyslu § 24b odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele, zda jsou jeho úvahy o výši pokuty racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, a zda uložená pokuta není likvidační.
46. V posuzovaném případě správní orgán I. stupně i žalovaný konstatovali, že závažnost správního deliktu je nízká, následek deliktního jednání byl typický, ničím nevybočoval, že k inkriminovanému jednání došlo v jednom případě a že nebylo zjištěno porušení zákona o ochraně spotřebitele v minulosti ani ve vztahu k dalším spotřebitelům. Tyto skutečnosti byly jednoznačně vyhodnoceny ve prospěch žalobkyně, které byla vzhledem k horní hranici zákonem stanoveného rozpětí pokuty 5 000 000 Kč uložena pokuta nízká, ve výši 20 000 Kč. Správní orgán I. stupně při stanovení výše pokuty nevybočil ze zákonného rozpětí možné výše pokuty, jeho úvahy se soudu jeví jako rozumné, logické, a výše pokuty jako odpovídající zjištěným skutečnostem. Z ničeho nevyplývá, že by bylo volné správní uvážení ohledně výše pokuty ze strany správního orgánu zneužito. Pouhý fakt, že při lustraci informací zveřejňovaných na internetových stránkách www.coi.cz nenalezla žalobkyně jiný sankcionovaný správní delikt týkající se bezplatného poradenství, neznamená, že by nebylo možné prokázatou nekalou obchodní praktiku sankcionovat a že by byla pokuta uložena žalobkyni nepřiměřeně přísná. Správní orgán I. stupně naopak v prvostupňovém rozhodnutí identifikoval případ uložení pokuty ve výši 50 000 Kč za obdobný správní delikt, čímž odůvodnil, že uložená pokuta reflektuje jednu ze základních zásad správního řízení dle § 2 odst. 4 správního řádu. Na tuto argumentaci žalobkyně nijak nereagovala.

V. Závěr a náklady řízení

47. Ze shora uvedených důvodů shledal soud žalobu nedůvodnou a zamítl ji postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
48. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož *má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.*
49. V souzeném případě byl úspěšný žalovaný správní orgán, ten náhradu nákladů řízení nepožadoval, ostatně mu náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec 29. srpen 2018.

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu