



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **Ekonomické stavby s.r.o.**, IČO: 25224476,
se sídlem Chotíkov 479, 330 17 Chotíkov,
zastoupená Mgr. Danielelem Kapitánem, advokátem,
se sídlem sady 5. května 296/36, 301 00 Plzeň,

proti

žalovanému: **Česká obchodní inspekce**,
se sídlem Štěpánská 44, 110 00 Praha,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 3. 2021 č. j. ČOI 35761/21/O100/2200/Bal/Št,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 10. 3. 2021, č. j. ČOI 35761/21/O100/2200/Bal/Št, a rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Plzeňského a Karlovarského ze dne 22. 10. 2020, č. j. ČOI 141778/20/2200, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to k rukám jejího zástupce, Mgr. Daniela Kapitána, advokáta.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobkyně brojí proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 3. 2021, č. j. ČOI 35761/21/O100/2200/Bal/Št (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí inspektorátu České obchodní inspekce Plzeňského a Karlovarského kraje ze dne 22. 10. 2020, č. j. ČOI 141778/20/2200, kterým jí byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč pro porušení § 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „*ZOS*“), jímž naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 24 odst. 1 písm. a) ZOS; a kterým jí bylo v souladu s § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“) ve spojení s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, uloženo uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Obsah žaloby

2. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Nezákonnost napadeného rozhodnutí dovozuje zejména z postupu správního orgánu I. stupně, jelikož popis skutku v jeho rozhodnutí je selektivním výňatkem webových stránek žalobkyně www.ekonomicke-stavby.cz (dále jen „*internetové stránky*“) ve stavu ke dni 15. 3. 2018. Skutek vymezený v rozhodnutí správního orgánu I. stupně není reálným odrazem obsahu a smyslu programu „Nulová hotovost“. Internetové stránky obsahují mnohem širší a konkrétnější informace ohledně tohoto programu, které po jejich řádném a komplexním zhodnocení nelze kvalifikovat jako porušení právních povinností dle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 ZOS.
3. Z informací obsažených na internetových stránkách musí být zřejmé, že program „Nulová hotovost“ představuje možnost vhodné kombinace hypotéky a překlenovacího úvěru pro stavbu rodinného domu i bez úspor.
4. Žalobkyně zdůraznila, že ani citované/neúplné pasáže obsažené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně nelze právně podřadit pod klamavou obchodní praktiku, jelikož v provedeném dokazování abscentuje časově přílehlavý kontrolovaný případ spotřebitele, který by takovou praktiku dokazoval. Žalovaná k obchodní praktice žalobkyně vztáhla konkrétní kontrolovaný případ spotřebitele ze dne 22. 5. 2015. Žalobkyně má za to, že tento kontrolovaný případ je absolutně časově nepřilehlavý. Správní orgány tak na podkladě jednání spotřebitele z roku 2015 dovozují nepravdivost a klamavost reklamy z roku 2018. Samotný závěr, že žalobkyně uvedla ve své internetové prezentaci nepravdivé údaje, je důkazně nepodložený. Sám správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí vyslovil závěr, že odpovědnost žalobkyně za uvedení nepravdivých informací na internetových stránkách dne 26. 10. 2015 zanikla dne 26. 10. 2020, tj. k zániku již došlo. Tuto skutečnost žalovaná v napadeném rozhodnutí opomenula.
5. Jestliže kontrolovaný případ spotřebitele z roku 2015 byl již promlčen, tedy zanikla trestnost takového skutku, a žalovaná současně nezjistila žádný jiný případ spotřebitele z roku 2018, nelze závěry žalované ani správního orgánu I. stupně považovat za důkazné

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

opodstatněné a přiléhavé. Zjištěný skutkový stav je tak absolutně nedostatečný a neprůkazný. Správním orgánům chybí důkazy podporující tvrzené porušení zákona, resp. důkazy prokazující nepravdivost informací, natožpak jakékoli porovnání internetové prezentace žalobkyně s obchodním případem ze shodného období, tj. března 2018. Zjištěný skutkový stav považuje žalobkyně za absolutně nedostatečný a neprůkazný k závěru o nepravdivých informacích, a tedy i k závěru o naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 24 odst. 1 písm. a) ZOS. Přitom žalovaná sama v rámci svého předchozího rozhodnutí ze dne 19. 6. 2020 výslovně dovodila, že verze internetových stránek žalobkyně z roku 2018 nemohla mít pro případ spotřebitele z roku 2015 žádný dopad. Z logiky věci tak lze dle žalobkyně dovodit, že ani případ spotřebitele z roku 2015 nemůže mít žádný dopad na hodnocení pravdivosti internetové prezentace z roku 2018, což ale správní orgán I. stupně učinil, a zatížil tak své rozhodnutí vadou. Tou je i nerespektování závazného názoru nadřízeného správního orgánu. Jelikož tyto vady neodstranil ani žalovaný, je těmito vadami stíženo i žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení.

6. Žalobkyně dále vytkla napadenému rozhodnutí nepřiměřené a nedůvodné zjednodušení a účelový výklad smyslu a principu programu „Nulová hotovost“. I podprůměrnému, natož průměrnému spotřebiteli totiž musí být jasné, že pořízení nemovitosti není možné bez vlastních finančních prostředků. Ve správním řízení provedené důkazy neodpovídají závěrům, které správní orgány přijaly, totiž že z informací na jejích internetových stránkách mohli spotřebitelé dospět k závěru, že pořízení nemovitosti je dostupné i bez vlastních finančních prostředků.
7. Za nesprávné a současně i nedostatečné považuje žalobkyně vypořádání se s námitkou, že obsah internetových stránek, tedy včetně prezentace žalobkyně, nemůže být nabídkou na uzavření smlouvy, na což ostatně žalobkyně na svých stránkách výslovně upozorňuje. Podřazení internetové prezentace pod obchodní praktiku/nabídku služby považuje žalobkyně za zcela nedůvodné. V této souvislosti také žalobkyně akcentovala judikatorní výklad pojmu průměrného spotřebitele a reklamy v rozhodovací praxi Nejvyššího a Vrchního soudu. Z judikatury jmenovaných soudů se podává, že průměrný spotřebitel si před uzavřením smlouvy pečlivě ověří její podmínky, vezme v úvahu i nabídky dalších soutěžitelů a nevychází jen z reklamních sloganů. smyslem reklamy je přitom zaujetí co největšího množství adresátů, proto je pro ni typická určitá míra přehánění, přičemž pokud reklama obsahuje odkaz na podrobné informace a způsob, jak je získat, nemůže se jednat o klamavou praktiku. To potvrzuje i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2016, č. j. 3 A 14/2014-39. V případě posouzení obsahu internetových stránek žalobkyně ve stavu ke dni 15. 3. 2018 jako reklamy je napadené rozhodnutí zcela nicotné, neboť v takovém případě nebyla žalovaná ani správní orgán I. stupně, věcně příslušná k projednání věci.
8. Nicotnost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobkyně také v tom, že bylo vydáno správním orgánem, který nemá pravomoc ke kontrole reklamy, když těžiště kontroly ze strany ČOI směřuje právě do reklamy (internetové prezentace). Správnost daného závěru potvrzuje podnět ČOI k realizaci kontroly ze strany živnostenského úřadu, k jejíž realizaci také došlo. Výsledkem pak byl závěr, že nebylo zjištěno porušení zákona o regulaci reklamy.
9. Žalobkyně se neztotožňuje ani se závěrem žalované, že k navrženému výsledku odborníků na trhu hypoték neupřesnila důvod jejich výsledku. Žalobkyně ve svých podáních ze dnů

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

26. 9. 2018, 11. 12. 2018, 2. 1. 2019, 1. 4. 2019, 31. 10. 2019, 12. 2. 2020, 14. 8. 2020, 13. 11. 2020, zejména ve třech posledně jmenovaných, důvod navrženého výsledku specifikovala. Pokud měl správní orgán o důvodnosti takového návrhu pochybnosti, mohl žalobkyni vyzvat k jeho specifikaci. Stejně výhrady má žalobkyně i k neprovedení výsledku pana D. M. Neprovedení výsledků má žalobkyně za procesní vadu a další důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

10. Správní orgány porušily § 2 odst. 1 správního řádu, dále postupovaly v rozporu s § 3 správního řádu. Napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou nicotná ve smyslu § 77 správního řádu. Navrhla proto, aby soud zrušil jak napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Vyjádření žalované

11. Žalovaná má za to, že se v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádala s odvolacími námitkami žalobkyně a řádně zdůvodnila své skutkové a právní závěry. Napadené rozhodnutí tak netrpí vadami, které by měly za následek jeho nepřezkoumatelnost.
12. Žalovaná setrvává na názoru, že informace uvedené na internetových stránkách žalobkyně ke dni 15. 3. 2018 vztahující se k možnosti pořízení nemovitosti bez vlastní investice byly nepravdivé, přičemž žalovaná v napadeném rozhodnutí jednoznačně vysvětlila, v čem spatřuje zjištěné pochybení. Jelikož přestupek používání nekalých obchodních praktik dle § 5 odst. 1 ZOS je deliktem ohrožovacím, není nutné k naplnění skutkové podstaty, aby došlo k poškození konkrétního spotřebitele. Není proto nutné, aby existoval konkrétní případ spotřebitele, který by takovou praktiku potvrzoval.
13. Žalovaný má za to, že program „Nulová hotovost“ žalobkyně nabízí spotřebitelům zajištění výstavby domu a jeho následné splácení hypotečním úvěrem bez potřeby vlastních finančních prostředků. Taková informace oprávněně vzbuzuje ve spotřebiteli dojem, že nemovitost bude postavena, aniž by bylo potřeba vlastních úspor spotřebitele a až následně bude vše spláceno hypotékou. Spotřebitel může takový obchodní model považovat za přívětivější a hlavně odlišující se od obchodních modelů jiných subjektů podnikajících ve stejné oblasti, spotřebitel je tudíž nalákan ke kontaktování žalobkyně, což již lze dle Pokynu k provedení/uplatňování směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách ze dne 3. 12. 2009 považovat za obchodní rozhodnutí ve smyslu generální klauzule nekalých obchodních praktik.
14. Žalovaná se s námitkami ohledně rozdílu mezi nabídkou a reklamou a neprovedení výsledku navržených svědků řádně vypořádala v napadeném rozhodnutí.
15. Závěrem žalovaná uvedla, že skutkový stav věci bez důvodných pochybností byl dostatečně objasněn během správního řízení. Na základě zjištěného skutkového stavu bylo vydáno objektivní a nestranné rozhodnutí.

Replika žalobkyně

16. Žalobkyně soudu doručila repliku ze dne 16. 6. 2021, kterou reagovala na vyjádření žalované k žalobě. Žalobkyně konstatovala, že ve věci je podstatná skutečnost, že s ohledem na komplexní a úplnou informaci, která je žalobkyní poskytována v rámci reklamního sdělení potenciálním zákazníkům na internetových stránkách, nelze v daném rozsahu považovat za ohrožení právem chráněného zájmu na řádném informování spotřebitele.

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

17. Žalovaný neučinil kvalifikovanou úvahu, z níž by bylo logicky a srozumitelně vyplývalo, proč v důsledku takového sdělení žalobce mohlo dojít či došlo k ohrožení práva spotřebitele na jeho řádném informování. Žalobkyně zopakovala, že výrok napadeného rozhodnutí obsahuje pouze selektivně vybrané pasáže, které se žalovaná snaží vykládat ve prospěch jejího právního posouzení.
18. Pro posuzování obchodní praktiky se využívá tzv. test nekalosti, žalobkyně ve svém vyjádření zrekapitulovala postup aplikace tohoto testu. Podotkla, že v napadeném rozhodnutí zcela absentuje prokázání věcné nesprávnosti/nepravdivosti reklamního sdělení či test nekalosti, který je a musí být v rámci rozhodnutí proveden a řádně odůvodněn. Posuzované jednání žalobkyně nelze podřadit pod žádnou z nekalých obchodních praktik. V napadeném rozhodnutí zcela absentuje prokázání věcné nesprávnosti či nepravdivosti reklamního sdělení či test nekalosti, který je a musí být v rozhodnutí proveden a řádně odůvodněn. Napadené rozhodnutí však spočívá toliko na údajné konstrukci žalovaného o věcné nesprávnosti/nepravdivosti reklamního sdělení bez jakékoli důkazní opory.
19. Dle čl. 2 písm. i) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/29/ES se obchodní komunikace nebo reklama, která nezahrnuje cenu, nepovažuje za tzv. výzvu ke koupi ve smyslu směrnice. Příkladem obchodních komunikací, které nejsou výzvou ke koupi, jsou reklamy propagující spíše značku obchodníka než konkrétní produkt či propagace produktu nebo služby prostřednictvím jejich zevrubného popisu jejich podstaty, základních znaků a výhod, aniž by byl uveden údaj o ceně. Dle žalobkyně tak nemohla být naplněna skutková podstata § 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 ZOS, jelikož v posuzované reklamě chyběl údaj o ceně.
20. Žalobkyně dále citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48, dle kterého při neprovedení navrhovaných důkazů musí být v odůvodnění rozhodnutí zdůvodněno, proč se tak nestalo. Napadené rozhodnutí neobsahuje takové zdůvodnění, přestože žalobkyně jednoznačně a opakovaně uváděla, za jakým účelem mají být navrhované důkazy - výsledky osob prováděny.

Vyjádření žalované k replice žalobkyně

21. Žalovaná se k replice žalobkyně vyjádřila podáním ze dne 2. 7. 2021. Uvedla, že se řádně vypořádala s námitkou neprovedení navržených důkazů v napadeném rozhodnutí. Ačkoliv v napadeném rozhodnutí výslovně není zmíněn test nekalosti, z odůvodnění rozhodnutí zcela jasně vyplývá, že se žalovaná zabývala tím, jakým způsobem jednání žalobkyně mohlo podstatně ovlivnit ekonomické chování spotřebitele a že takové jednání je v rozporu s odbornou péčí. Zdůraznila, že z pokynu k provedení/uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/29/ES vyplývá, že je kladen důraz na požadavky náležité odborné péče obzvláště v případech obchodníků, kteří se spotřebiteli jednají v oblasti nemovitostí, neboť v této oblasti je vyšší finanční riziko a spotřebitele jsou v této oblasti mimořádně nezkušení, čímž jsou více ovlivnitelní propagačními praktikami a tlakem reklamy. Žalovaná trvá na názoru, že informace uvedené k programu „Nulová hotovost“ byly nepravdivé a způsobily ovlivnit ekonomické chování spotřebitele.

Duplika žalobkyně

22. Na vyjádření žalované ze dne 2. 7. 2021 reagovala žalobkyně podáním ze dne 9. 8. 2021.

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

Opakovaně zdůraznila náležitost řádného odůvodnění rozhodnutí, zejména s ohledem na jeho další přezkum. Podotkla, že žalovaná ve svém vyjádření přiznala, že test nekalosti v napadeném rozhodnutí není zmíněn a snaží se jej implicitně dovozovat, byť je zřejmé, že test nekalosti proveden nebyl. Takový postup je zcela v rozporu se zákonem a právem na spravedlivý proces. Není pravdou, že by nabídka služby „Nulová hotovost“ obsahovala ceny, když jde pouze o jeden z možných způsobů financování výstavby rodinného domu. V posuzovaném případě cenový údaj zcela chybí, nemohla tak být naplněna skutková podstata uvedená v § 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 ZOS.

Obsah správního spisu

23. Správní orgán I. stupně zahájil dne 22. 2. 2017 kontrolu žalobkyně na základě spotřebitelského podnětu č. j. ČOI 16448/17/2200 podaného panem R. K. Z protokolu o kontrole č. j. ČOI 37422/18/O100 ze dne 15. 3. 2018 vyplynulo, že správní orgán I. stupně zjistil porušení zákazu užívání nekalých obchodních praktik dle § 4 odst. 3 a 4 ZOS. Proti protokolu žalobkyně podala námitky. Správní orgán I. stupně vyřízením námitek ze dne 23. 5. 2018, č. j. ČOI 69455/18/2200 zamítl námitky žalobkyně.
24. Správní orgán I. stupně vydal dne 20. 8. 2018 příkaz č. j. ČOI 107965/18/2200, kterým žalobkyni uznal vinnou z porušení právních povinností, kterého se dopustila tím, že na internetových stránkách ve stavu ke dni 18. 3. 2015, 26. 10. 2015 a 15. 3. 2015 porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik ve smyslu § 4 odst. 4 ZOS, neboť použila klamavou obchodní praktiku ve smyslu § 5 odst. 1 ZOS, když v nabídce financování nemovitosti prostřednictvím programu „Nulová hotovost“ uvedla nepravdivé informace vztahující se k možnosti pořízení nemovitosti bez vlastních investic, jelikož prostřednictvím tohoto programu nabízela spotřebitelům, že postaví dům, který následně budou splácet prostřednictvím společnosti zařízeného speciálního hypotečního úvěru, resp. krátkodobé překlenovací půjčky a za spáchání tohoto přestupku byla žalobkyni udělena pokuta ve výši 30 000 Kč.
25. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně dne 3. 9. 2018 odpor. Odpor odůvodnila nezákonností postupu a podjatostí pracovníků správního orgánu I. stupně. Žalobkyně dále namítala zánik odpovědnosti za její obchodní jednání z roku 2015, které sloužilo k dokázání přestupku, absenci dalšího dokazování k vyvolání a udržování právního stavu. Uvedla, že veškeré informace uvedené na internetových stránkách považuje za pravdivé. Účelem uplatněné námítky podjatosti bylo upozornit na nestandardní přístup správního orgánu I. stupně, tento postup spočíval v jednoznačném nevymezení, které tvrzení je v programu „Nulová hotovost“ nepravdivé, nevymezení okamžiku, ke kterému byl podnět oznamovatele doručen, nevymezení předmětu řízení, neprovedení důkazů navrhovaných žalobkyní, nezjišťování objektivního stavu věci, nezabývání se stížností ze dne 30. 5. 2018.
26. Správní orgán I. stupně vydal dne 16. 1. 2020 rozhodnutí č. j. ČOI 9391/20/2200, kterým žalobkyni uznal vinnou, že se na internetových stránkách ve stavu ke dni 18. 3. 2015, 26. 10. 2015 a 15. 3. 2018 dopustila ve smyslu § 4 odst. 4 ZOS porušení zákazu používání nekalých obchodních praktik, které byly v rozporu s požadavkem odborné péče a byly způsobilé ovlivnit rozhodování spotřebitele tak, že mohl učinit obchodní rozhodnutí, které by jinak neučinil, neboť použila klamavou obchodní praktiku ve smyslu § 5 odst. 1 ZOS, když v nabídce financování nemovitosti prostřednictvím programu „Nulová hotovost“ uvedla nepravdivé informace vztahující se k možnosti pořízení nemovitosti bez vlastních investic, konkrétně prostřednictvím tohoto programu nabízela spotřebitelům, že

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

postaví dům, který následně budou splácet prostřednictvím společností zařízeného speciálního hypotečního úvěru, resp. krátkodobé překlenovací půjčky. Za spáchání tohoto přestupku byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30 000 Kč společně s povinností uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

27. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně blanketní odvolání ze dne 5. 2. 2020, jež doplnila podáním ze dne 12. 2. 2020. Odvolacími důvody bylo mimořádné množství procesních pochybení správního orgánu I. stupně zejm. řádné nevymezení předmětu řízení a nedodržování lhůt stanovených správním řádem, neochota správního orgánu I. stupně provádět důkazy navrhované žalobkyní, porušení zásady právní jistoty, předvídatelnosti práva a legitimního očekávání, tvrzení, že skutek, pro který se řízení vede, se nestal (resp. nebyl spolehlivě prokázán) a dále zánik trestnosti obchodního jednání žalobkyně v roce 2015.
28. Žalovaná rozhodnutím ze dne 19. 6. 2020, č. j. ČOI 86355/20/O100/2200/Ball/Št, rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušila a věc mu vrátila k novému projednání. Dle žalované není Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně zcela zjevné, jaké jednání je žalobkyni kladeno za vinu. Správní orgán I. stupně vyhodnotil jednání žalobkyně jako jeden přestupek, přitom se má jednat o přestupek trvajících. Dále žalovaný vytkl skutečnost, že některé závěry uvedené v rozhodnutí nemají oporu ve spisovém materiálu. Z rozhodnutí není patrné, zda správní orgán I. stupně vytýkal žalobkyni pouze jednání, kterého se dopustila v nabídce uvedené na jejích internetových stránkách nebo i jednání, kterého se dopustila na R. K.
29. Správní orgán I. stupně vydal dne 22. 10. 2020 rozhodnutí č. j. ČOI 141778/20/2200, ve kterém žalobkyni uznal vinnou ze spáchání přestupku tím, že na svých internetových stránkách ve stavu ke dni 15. 3. 2018 použila klamavé obchodní praktiky ve smyslu § 4 odst. 4 ZOS, které byly v rozporu s požadavky odborné péče a byly způsobilé podstatně ovlivnit rozhodování spotřebitele tak, že mohl učinit obchodní rozhodnutí, které by jinak nečinil, neboť použila klamavou obchodní praktiku ve smyslu § 5 odst. 1 ZOS když v nabídce financování nemovitosti prostřednictvím programu „Nulová hotovost“ uvedla nepravdivé informace vztahující se k možnosti pořídit nemovitosti bez vlastních investic, konkrétně prostřednictvím tohoto programu nabízela spotřebitelům, že postaví dům, který následně budou splácet prostřednictvím společností zařízeného speciálního hypotečního úvěru, resp. krátkodobé překlenovací půjčky, ačkoliv ve skutečnosti požadovala finanční prostředky v podobě zálohy na přípravné projektové práce a zálohy na stavební práce, a to ještě před vyřízením deklarovaného hypotečního úvěru, resp. před dokončením stavby. Za spáchání tohoto přestupku žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 20 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
30. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 20. 11. 2020 odvolání. Nad rámec odvolacích důvodů obsažených v odvolání proti předchozímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobkyně namítala, že výrok rozhodnutí neobsahuje veškeré zákonné náležitosti a dále nedostatek pravomoci ke kontrole reklamních sdělení České obchodní inspekce.
31. Žalovaná vydala dne 10. 3. 2021 napadené rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno. Dle žalované správní orgán I. stupně učinil všechna ve věci potřebná skutková zjištění a nepochybil ani při právním hodnocení předmětné věci potřebná skutková zjištění, nepochybil ani při právním

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

hodnocení věci.

Posouzení věci

32. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů, a napadená rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
33. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s tím obě strany ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. relevantně souhlasily. Současně soud neshledal ve věci potřebu doplňovat dokazování.
34. Žalobkyně brojí proti napadenému rozhodnutí celou řadou dílčích žalobních námitek, které sama podřazuje pod jeho tvrzenou nezákonnost. Tu spatřuje naplněnou jednak postupem správních orgánů v rámci přestupkového řízení, konkrétně nesprávným hodnocením důkazů, nezákonnou formulací popisu skutku, tím, že neexistuje žádný obchodní případ, který by údajnou klamavou obchodní praktiku potvrzoval a neprovedením navržených důkazů, aniž by to bylo zdůvodněno. Žalobkyně dále tvrdila, že závěry správních orgánů nemají oporu v provedeném dokazování, zjištění skutkového stavu věci bylo nedostatečné a je neprůkazné. Nesprávně provedly správní orgány hodnocení zjištěných skutečností optikou průměrného spotřebitele, neboť i podprůměrný spotřebitel by nemohl být reklamou žalobkyně zmýlen. Nesprávně a nedostatečně byla vypořádána její námitka, že obsah jejích internetových stránek není nabídkou na uzavření smlouvy, ale jen internetovou prezentací. Kromě toho má žalobkyně za to, že správní orgány ani nebyly věcně příslušné k posouzení obsahu internetových stránek žalobkyně jako reklamy, takže jsou jejich rozhodnutí nicotná.
35. Soud se nejprve zabýval tvrzenou nicotností napadeného rozhodnutí. Nicotnost je totiž nejtěžší vadou správního rozhodnutí, které, je-li vskutku nicotné, vlastně ani rozhodnutím není (jednalo by se tu o rozhodnutí toliko ve formálním smyslu). Byla-li by nicotnost napadeného rozhodnutí vskutku zjištěna, soud by ji musel vyslovit, aniž by samozřejmě mohl přistoupit k jakémukoliv věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí. Z pohledu logiky soudního přezkumu napadeného rozhodnutí je proto zcela důvodné posoudit tuto otázku jako první.
36. Podle § 77 odst. 1 správního řádu ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí platí: „*Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*“
37. K právní podstatě nicotnosti se opakovaně ve své rozhodovací praxi vyslovil i Nejvyšší správní soud. Například ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 3 As 179/2018-42, jež se sice váže k právní úpravě obsažené ve správním řádu do 30. 6. 2017, tedy před novelou provedenou zákonem č. 183/2017 Sb., (v té době se rozlišovaly dva okruhy vad, které mohly způsobit nicotnost rozhodnutí s tím, že nicotnost dle jednoho okruhu vad byl příslušný zjišťovat a prohlašovat rozhodnutím správní orgán nadřízený tomu správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, nicotnost dle druhého okruhu důvodů pak vyslovoval soud dle soudního řádu správního), což však na podstatě věci nic nemění. Tedy Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že nicotné je takové rozhodnutí, které „*nelze považovat v důsledku zjištěné vady vůbec za správní akt, tj. projev výkonu*

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

pravomoci správního orgánu v právním smyslu, ale za paakt, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nicotnost nemůže být zhojena uplynutím času (...). Na straně druhé však zákon poměrně úzce vymezuje rozsah vad, které nicotnost rozhodnutí zakládají, a to především s ohledem na skutečnost, že prohlášení nicotnosti, které působí ex tunc, může s velkým časovým odstupem zasáhnout do právních poměrů účastníků řízení, kteří do té doby považovali rozhodnutí za validní, a tím výrazným způsobem nabourat princip právní jistoty a předvídatelnosti práva, jenž patří k základním pilířům fungování práva. To je také důvod, proč zákonodárce koncipoval jako znak nicotnosti primárně pouze absolutní věcnou nepřislušnost správního orgánu (v kterémžto pojmu je zahrnut i nedostatek jeho pravomoci), nikoliv pouhý nedostatek funkční, eventuálně místní příslušnosti. Z tohoto pohledu by tedy jistě bylo nicotné rozhodnutí, jímž by správní orgán rozhodl ve věci, o níž pravomoc rozhodovat je zákonem svěřena soudu, a za nicotné by pak bylo možno považovat také rozhodnutí, v němž by správní orgán rozhodl zcela mimo okruh své věcné působnosti (např. pokud by stavební úřad uložil někomu pokutu za špatné parkování). Nicotné by naopak nebylo rozhodnutí, v němž by správní orgán pouze překročil meze své působnosti osobní (např. pokud by obecní úřad uložil pokutu za špatné parkování příslušníku bezpečnostních sborů).“

38. Sluší se také připomenout, že nicotnost napadeného rozhodnutí je jednou z vad, ke kterým je soud rozhodující v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu povinen přihlédnout z úřední povinnosti, tj. i bez toho, aby taková námitka byla žalobcem uplatněna. To vyplývá z § 76 odst. 2 s. ř. s.
39. V projednávané věci soud zjistil, že žalobkyně byla postižena za přestupek podle § 24 odst. 1 písm. a) ZOS, podle něhož platí: „Výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel se dopustí přestupku tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik.“ Správní orgány konkrétně spatřovaly naplnění zákonných znaků tohoto přestupku v tom, že žalobkyně měla porušit své povinnosti vyplývající z § 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 ZOS.
40. Dle § 4 odst. 4 ZOS přitom platí: „Užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí se zakazuje.“
41. Podle § 5 odst. 1 ZOS pak: „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.“
42. Pravomoc České obchodní inspekce je pak obecně vymezena v § 2 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci následujícím způsobem: „Česká obchodní inspekce kontroluje fyzické a právnické osoby, které nabízejí, prodávají, dodávají nebo uvádějí na trh výrobky, nabízejí nebo poskytují služby nebo vyvíjejí jinou činnost podle tohoto zákona nebo podle zvláštního právního předpisu, pokud to tento zákon nebo zvláštní právní předpis stanoví.“ Přímě v tomto ustanovení je uveden odkaz v poznámce pod čarou „např.“ na ZOS. Dle § 23 odst. 1 ZOS platí: „Dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem provádí Česká obchodní inspekce, s výjimkou dozoru podle odstavců 2 až 4, 7 až 11, 15 až 17 a 19.“ Podle § 24b odst. 1 ZOS: „Přestupky podle tohoto zákona projedná správní orgán, který podle § 23 vykonává dozor nad dodržováním povinností, jež byla spácháním přestupku porušena. Je-li k projednání přestupku příslušných více správních orgánů, přestupek projedná ten z nich, který nejdříve zahájil správní řízení, a nebylo-li správní řízení zahájeno, tak ten, který porušení povinnosti zjistil jako první. O zjištěném porušení povinnosti správní orgán bezodkladně informuje správní orgán, který vykonává dozor nad dodržováním povinností z

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

jiného hlediska nebo v rámci své působnosti v jiné oblasti.“

43. Na podkladě této právní úpravy lze konstatovat, že Česká obchodní inspekce byla věcně příslušná k vedení přestupkového řízení v projednávané věci, neboť se jedná o přestupek spočívající v porušení zákazu nekalých obchodních praktik dle § 24 odst. 1 písm. a) ZOS vyplývající z porušení povinností dle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 ZOS. Jelikož se nejedná o věc spadající do výluk z věcné příslušnosti České obchodní inspekce, jak je zakotvuje § 23 odst. 1 ZOS, přísluší České obchodní inspekci dozor nad plněním povinností vyplývajících ze ZOS a tím pádem i věcná příslušnost k vedení přestupkového řízení v dané věci dle § 24b odst. 1 ZOS. Napadené rozhodnutí tedy není nicotné.
44. Na tom nemůže nic změnit výsledek realizované kontroly reklamy provedené živnostenským úřadem ve smyslu zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, jak o něm žalobkyně hovoří v žalobě. Citovaný zákon o regulaci reklamy totiž upravuje mj. reklamu coby samostatný druh nekalé obchodní praktiky. Žalobkyně ale nebyla v projednávané věci postižena za porušení zákona o regulaci reklamy, ale za přestupek na úseku ochrany spotřebitele spočívající v nekalé obchodní praktice ve formě klamavé obchodní praktiky. Jakkoli nelze popřít, že v projednávané věci se zřejmě jedná o případ, který měl zjevně s věcí řešenou živnostenským úřadem styčné plochy ve skutkové stránce věci, nejde zjevně o totožnou věc (ve zkratce řečeno: reklama je pojem užší než prezentace, neboť, jak ostatně plyne z § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy, je reklama jedním z druhů prezentace podnikatele) a již vůbec neplatí, že by věcná příslušnost České obchodní inspekce byla v projednávané věci vyloučena tím, že živnostenský úřad provedl u žalobkyně kontrolu podle zákona o regulaci reklamy. Tento žalobní bod tedy soud považuje za nedůvodný.
45. I v rámci dalšího svého postupu sledoval soud logiku soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, neboť se zabýval otázkou jeho přezkoumatelnosti. Žalobkyně totiž namítla, že v napadeném rozhodnutí nebyla dostatečně vypořádána její námitka, podle níž obsah internetových stránek, tedy její internetová prezentace, nemůže být nabídkou na uzavření smlouvy. Pokud by totiž tato žalobní námitka byla důvodná, pak by za určitých okolností mohla skutečně znamenat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
46. Soud připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak vzniká zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (i implicitně) reagovat. Přehlédnout nicméně nelze fakt, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).
47. Jinými slovy řečeno, měla-li by být v projednávané věci shledána námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí shledána jako důvodná (a napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným), pak by musela být zmíněná námitka žalobkyně žalovanou vskutku zcela opominuta, přičemž závěr o její nedůvodnosti by nesměl alespoň

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

implicitně vyplývat z ostatního obsahu napadeného rozhodnutí. Jedná se tu o reflexi povinnosti správního orgánu vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí námitky uplatněné účastníkem řízení, která vyplývá z § 68 odst. 3 správního řádu.

48. Po přezkoumání obsahu odůvodnění napadeného rozhodnutí soud především konstatuje, že žalovaný v žádné jeho části neoperuje s tím, že – dle žalovaného nepravdivé – informace vztahující se k možnosti porřízení nemovitosti bez vlastních investic, by měly být součástí návrhu (nabídky) na uzavření smlouvy. Návrhem na uzavření smlouvy (ofertou), o němž hovoří žalobkyně, se v právním slova smyslu rozumí takové právní jednání, jehož akceptací obratem vzniká smlouva; k tomu srov. právní úpravu obsaženou v § 1731 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. V této souvislosti je především významné, že podle § 1731 občanského zákoníku platí, že z nabídky musí být zřejmé, že ten, kdo jej činí, má úmysl uzavřít určitou smlouvu s osobou, vůči níž nabídku činí. Následující ustanovení § 1732 odst. 1 občanského zákoníku poté stanoví, že právní jednání směřující k uzavření smlouvy je nabídkou, pokud obsahuje podstatné náležitosti smlouvy tak, aby smlouva mohla být uzavřena jeho jednoduchým a nepodmíněným přijetím, a pokud z něho plyne vůle navrhovatele být smlouvou vázán, bude-li nabídka přijata. Z toho vyplývá, že má-li se v konkrétní věci jednat o návrh na uzavření smlouvy, musí ten splňovat jisté nároky obsahové a volní, které by snad bylo možno popsat jako jednoznačnost, konkrétnost a vůle být vázán. Nejsou-li tyto náležitosti v konkrétní situaci splněny, nejedná se o ofertu. Ostatně, ustanovení § 1733 občanského zákoníku stanoví: *„Projev vůle, který nevyhovuje § 1732, není nabídkou a nemůže být proto přijat. Obsahuje-li projev vůle slib plnění za určitý výkon nebo výsledek, jedná se o veřejný příslib, jinak o pouhou výzvu k podání nabídky. Totéž platí o projevu, který směřuje vůči neurčitému okruhu osob nebo který má povahu reklamy, pokud z něho jasně neplyne něco jiného.“* Lze tedy konstatovat, že návrh na uzavření smlouvy je právním jednáním, které je součástí kontraktačního procesu.
49. Žalovaná pak sice v napadeném rozhodnutí slovo nabídka skutečně používá, ale z kontextu věci je zcela zjevné, že nemá na mysli nabídku coby návrh na uzavření smlouvy. Kupříkladu na straně 12 napadeného rozhodnutí uvádí, že *„popis obsahu programu „Nulová hotovost“ na internetových stránkách odvolatelky je natolik konkrétní a podrobný, aby se jednalo o nabídku; je z něj zcela jasně patrné, co tento program obnáší, jak funguje a pro koho má být vhodný.“* Na straně 13 pak žalovaná konstatuje: *„Následek daného přestupku lze spatřovat ve zkrácení práva spotřebitele být řádně informován o podmínkách financování nemovitostí prostřednictvím internetové nabídky, kdy byl spotřebitel uveden v omyl o tom, že může nemovitost financovat prostřednictvím speciální hypotéky, kterou bude splácet až po dokončení stavby a že nebude potřebovat vlastní finanční prostředky.“* Žalovaná tu tedy nehovoří o právním jednání, o ofertě, kterou by bylo možno v dikci § 1732 odst. 1 občanského zákoníku jednoduše a nepodmíněně přijmout a tím uzavřít smlouvu. Z kontextu věci je patrné, že v napadeném rozhodnutí se jedná o nabídku v nikoli právním, ale obecném slova smyslu, totiž o nabídku služeb, tedy o oslovení potenciálních klientů na pomezí mezi reklamou a prostou informací i tom, co je žalobkyně schopna pro své klienty zařídit, co jim může poskytnout.
50. Jinými slovy řečeno, žalovaná neklade žalobkyni za vinu, že klamavý byl obsah její smluvní dokumentace, nabídky na uzavření smlouvy apod. Žalovaná naopak zcela zřetelně artikulovala, že se jí jedná právě o obsah prezentace žalobkyně na jejích internetových stránkách. K tomu ostatně směřuje i výklad neurčitého právního pojmu „rozhodnutí ohledně koupě“ uvedený na straně 11 napadeného rozhodnutí. Již proto nemůže být

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

námítka žalobkyně o tom, že její námítka, podle níž nemůže být obsah její internetové prezentace nabídkou na uzavření smlouvy, nemohla nebýt implicitně vypořádána: v projednávané věci se totiž otázka, co je obsahem nabídky v podobě návrhu na uzavření smlouvy, zcela míjí s podstatou věci. Jen pro pořádek pak soud konstatuje, že nekalé obchodní praktiky se lze dopustit i takovým projevem, který není formální součástí kontraktačního procesu, což je i projednávaný případ.

51. Z těchto důvodů soud neshledal důvodnou ani námítku žalobkyně, podle níž nebyla dostatečně vypořádána její námítka, že obsah její internetové prezentace není nabídkou na uzavření smlouvy.
52. Soud dále přikročil k vypořádání těch námitek, které tvoří pomyslné těžiště podané žaloby. Jsou jimi námítky týkající se procesního postupu správních orgánů a právního posouzení věci.
53. Nejprve se soud zabýval námitkami týkajícími se procesního postupu správních orgánů. Žalobkyně nejdříve uvedla, že nezákonné je už samotné vymezení skutku, které nezobrazuje obsah a smysl internetových stránek žalobkyně, ale je pouze jejich selektivním výňatkem.
54. V této souvislosti soud konstatuje, že popis skutku, pro který se vede přestupkové řízení, je podstatnou náležitostí již oznámení o zahájení přestupkového řízení podle § 78 odst. 3 přestupkového zákona. To má své závažné právní důvody i konsekvence. Hlavním důvodem, pro který zákon takovou povinnost stanoví, je zabezpečení možnosti obrany osoby obviněné z přestupku. Ta musí v každé situaci vědět, co je jí kladeno za vinu. Současně ale plní náležitý popis skutku i roli při řešení otázky, zda nedochází k porušení zásady *ne bis in idem*, tedy zákazu dvojího potrestání pro tentýž skutek, a následně také, zda bylo rozhodnuto o tomtéž skutku, o němž bylo přestupkové řízení také zahájeno (zachování totožnosti skutku). Popis skutku je totiž i esenciální součástí výroku samotného rozhodnutí o přestupku, jak vyplývá z § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona. Na podkladě platné právní úpravy by bylo možno rekonstruovat i další úkoly, které vymezení skutku v přestupkovém řízení plní, a to ať už v procesněprávní rovině věci, tak v rovině hmotněprávní. Z hlediska tohoto řízení však postačí konstatovat, že řádné vymezení skutku je pro zákonný průběh přestupkového řízení nezbytné.
55. Žalobkyně namítá, že popis skutku byl v projednávané věci zvolen nikoli tak, že by odpovídal podkladům založeným ve správním spise, ale selektivně takovým způsobem, že v něm nejsou zohledněny právě ty informace, které byly součástí prezentace žalobkyně na jejích internetových stránkách a doplňovaly správními orgány akcentované informace tak, že ani průměrný spotřebitel nemohl mít o skutečné povaze její nabídky pochybnosti, respektive nemohl jí být klamán.
56. Výrok ad I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně zní: „*Obviněná Ekonomické stavby s.r.o., se uznává vinnou, že: na jí provozovaných internetových stránkách www.ekonomicke-stavby.cz ve stavu ke dni 18. 3. 2015, 26. 10. 2015 a 15. 3. 2018 porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik ve smyslu ust. § 4 odst. 4 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, které byly v rozporu s požadavky odborné péče a byly způsobilé podstatně ovlivnit rozhodování spotřebitele tak, že mohl učinit obchodní rozhodnutí, které by jinak neučinil, neboť použila klamavou obchodní praktiku ve smyslu ust. § 5 odst. 1 cit. zákona, když v nabídce financování nemovitosti prostřednictvím programu „Nulová hotovost“ uvedla nepravdivé informace vztahující se k možnosti pořízení nemovitosti bez vlastních*

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

investic, konkrétně prostřednictvím tohoto programu nabízela spotřebitelům, že postaví dům, který následně budou splácet prostřednictvím společností zřízeného speciálního hypotečního úvěru, resp. krátkodobé překlenovací půjčky cit. z www stránek ke dni 18. 3. 2015 a 26. 10. 2015 „... koupíme pozemek podle Vašeho výběru. Na tomto pozemku postavíme dům, který potřebujete ...“ a z www stránek ke dni 18. 3. 2015 „Vše budete následně splácet hypotečním úvěrem.“ resp. z www stránek ke dni 26. 10. 2015 a 15. 3. 2018 „Vše budete následně splácet speciálně připravenou hypotékou“, ačkoli ve skutečnosti ve zjištěném případě spotřebitele R. K., který se společností uzavřel dne 22. 5. 2015 smlouvu o budoucí smlouvě o dílo č. 431/15, smlouvu o dílo na projektovou dokumentaci č. 431/15 a smlouvu příkazní č. 431/15 a následně dne 6. 11. 2015 smlouvu o dílo č. 431/15, požadovala po spotřebiteli finanční prostředky v podobě zálohy na přípravné projektové práce a zálohy na stavební práce, a to ještě před vyřízením deklarovaného hypotečního úvěru, resp. před dokončením stavby, čímž naplnila skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 24 odst. 1 písm. a) téhož zákona ve znění pozdějších předpisů.“

57. Soud zjistil, že citované informace o tom, co se nachází na internetových stránkách žalobkyně, resp. co se na nich nacházelo dne 15. 3. 2018, přesně a doslovně odpovídají tomu, co je zachyceno na snímcích z internetových stránek žalobkyně z uvedeného dne, jak jsou tyto snímky zachyceny v protokole o kontrole z téhož dne, č. j. ČOI 37422/18/O100. Ze žaloby bohužel není zřejmé, jaké další informace měly být v popisu skutku dle žalobkyně uvedeny, aby vyznění těch informací, jež v něm uvedeny byly, bylo jiné. Soud v tomto směru není oprávněn vybočovat z mezí uplatněných žalobních bodů, jimiž je při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán, jak vyplývá z § 75 odst. 2 s. ř. s., nemůže proto za žalobkyni jakkoli její argumentaci dotvářet či domýšlet. Svůj přezkum proto v tomto směru omezil toliko na zjištění, že citované informace jsou doslovným přepisem ve správním spise založených snímků internetových stránek žalobkyně. Jelikož žalobkyně poukázala na pasáže zachycené na snímcích z jejích internetových stránek pouze obecně, konstatuje soud ve stejné míře obecnosti, že v popisu skutku uvedené pasáže nejsou nijak vytrženy z kontextu a ani další informace, které jsou na těchto snímcích zachyceny, jež už ale v popisu skutku uvedeny nejsou, nijak nezpochybňují to, co v popisu skutku uvedeno je. Soud tedy konstatuje, že popis skutku je v rozhodnutí správního orgánu I. stupně uveden adekvátně a způsobem, který odpovídá obsahu správního spisu. Žalovaná tedy nepochybila, když takto uvedený popis skutku aprobovala napadeným rozhodnutím.
58. Soud se dále zabýval popisem skutku z pohledu další dílčí námitky žalobkyně spočívající v tom, že v něm dochází ke spojení obsahu jejích internetových stránek ke dni 15. 3. 2018 s konkrétním kontrolovaným případem spotřebitele ze dne 22. 5. 2015, respektive, že příslušná část popisu skutku postrádá důkazní oporu, když na podkladě jednání spotřebitele z roku 2015 je odůvodňována nepravdivost a nezákonnost reklamy prezentované v roce 2018.
59. Jak plyne ze shora reprodukováného popisu skutku, kladou správní orgány žalobkyni za vinu jednání, které se skládá fakticky ze dvou dílčích skutečností: prvou z nich je shora zmíněný a pojednaný obsah její internetové prezentace, resp. prezentace programu „Nulová hotovost“. Druhou dílčí skutečností je pak to, že žalobkyně ve skutečnosti (rozuměj: oproti tomu, jak byl prezentován program „Nulová hotovost“) požadovala od svých klientů finanční prostředky v podobě zálohy na přípravné projektové práce a zálohy na stavební práce, a to ještě před vyřízením deklarovaného hypotečního úvěru, potažmo

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

před dokončením stavby. Z toho je patrné, že z pohledu správních orgánů nespočívá jednání, které je žalobkyni kladeno za vinu toliko a pouze v obsahu internetové prezentace, ale závadná situace nastává až v okamžiku, kdy se skutečný postup žalobkyně dostává s obsahem této prezentace do rozporu, tj. v okamžiku, kdy žalobkyně požaduje zaplacení určitých částek (označených jako zálohy) ještě před tím, než dojde k dokončení stavby.

60. Z toho pak vyplývá, že obě tyto části popisu skutku musejí nacházet důkazní oporu ve spisovém materiálu. Jak už soud uvedl shora, u té části popisu skutku, v níž se jedná o obsah internetových stránek žalobkyně, důkazní oporu ve spise nalézá. U druhé části popisu skutku však již takovou oporu ve správním spise nalézt nelze. Jedná se tu přitom o deficit ve dvou rovinách.
61. Správní orgány svůj skutkový závěr, který se zhmotňuje v oné druhé části popisu skutku, dovozují ze svých zjištění vycházejících z jimi řešeného kontrolovaného případu z roku 2015. Tento případ ostatně stál na samém prvním počátku tohoto případu, neboť ten se začal odvíjet na základě spotřebitelského podnětu ze dne 31. 1. 2017, což vyplývá i ze shora provedené rekapitulace správního spisu. V něm pan R. K. uzavřel dne 22. 5. 2015 se žalobkyní smlouvu o budoucí smlouvě o dílo č. 431/15, smlouvu o dílo na projektovou dokumentaci č. 431/15 a smlouvu příkazní č. 431/15 a zavázal se uhradit zálohu na úhradu nákladů přípravných projektových prací a přípravných inženýrských činností a dalších smluvně specifikovaných činností ve výši 170 000 Kč, a to do 30 dnů ode dne podpisu smlouvy (tedy do 22. 6. 2015). To vše přesto, že cena domu, o který měl R. K. zájem, měla být financována právě prostřednictvím programu „Nulová hotovost“, a tedy měla být hrazena až následně z hypotéčního úvěru. Tento, na tomto místě jen v nejnutnější zkratce rekapitulovaný, skutkový stav se stal základem rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 16. 1. 2020, č. j. ČOI 9391/20/2200. V něm byl skutek popsán takto: žalobkyně se „...na jí provozovaných internetových stránkách www.ekonomicke-stavby.cz ve stavu ke dni 26. 10. 2015 a 15. 3. 2018 porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik ve smyslu ust. § 4 odst. 4 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, které byly v rozporu s požadavky odborné péče a byly způsobilé podstatně ovlivnit rozhodování spotřebitele tak, že mohl učinit obchodní rozhodnutí, které by jinak neučinil, neboť použila klamavou obchodní praktiku ve smyslu ust. § 5 odst. 1 cit. zákona, když v nabídce financování nemovitosti prostřednictvím programu „Nulová hotovost“ uvedla nepravdivé informace vztahující se k možnosti pořízení nemovitosti bez vlastních investic, konkrétně prostřednictvím tohoto programu nabízela spotřebitelům, že postaví dům, který následně budou splácet prostřednictvím společností zařízeného speciálního hypotéčního úvěru, resp. krátkodobé překlenovací půjčky cit. z www stránek ke dni 18. 3. 2015 a 26. 10. 2015 „...koupíme pozemek podle Vašeho výběru. Na tomto pozemku postavíme dům, který potřebujete...“, resp. z www stránek ke dni 15. 3. 2018 „koupíte pozemek podle Vašeho výběru. Na tomto pozemku postavíme dům, který potřebujete...“ a z www stránek ke dni 18. 3. 2015 „Vše budete následně splácet hypotečním úvěrem.“ resp. z www stránek ke dni 26. 10. 2015 a 15. 3. 2018 Vše budete následně splácet speciálně připravenou hypotékou. „, ačkoli ve skutečnosti ve zjištěném případě spotřebitele pana R. K., který se společností uzavřel dne 22. 5. 2015 smlouvu o budoucí smlouvě o dílo č. 431/15, smlouvu o dílo na projektovou dokumentaci č. 431/15 a smlouvu příkazní č. 431/15 a následně dne 6. 11. 2015 smlouvu o dílo č. 431/15. požadovala po spotřebiteli finanční prostředky v podobě zálohy na přípravné projektové práce a zálohy na stavební práce, a to ještě před vyřízením deklarovaného hypotéčního úvěru, resp. před dokončením stavby, čímž naplnila skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 24 odst. 1 písm. a) téhož zákona, ve znění

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

pozdějších právních předpisů.“

62. Toto původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně však bylo žalovanou následně zrušeno jejím rozhodnutím ze dne 19. 6. 2020, č. j. ČOI 86355/20/O100/2200/Ball/Št. Žalovaná totiž dospěla k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo pojato, jakoby postihovalo trvající přestupek, pro což však neexistuje dostatečná opora ve spisovém materiálu. Žalovaná dále správnímu orgánu I. stupně uložila, aby se ve vztahu k jednání týkajícího se R. K. zabývala i otázkou zániku odpovědnosti pro přestupek z důvodu uplynutí promlčecí doby.
63. Jak je patrné z rozhodnutí správního orgánu I. stupně vydaného následně dne 22. 10. 2020 (str. 17), toto rozhodnutí se opírá o uvedení nepravdivých informací na internetových stránkách žalobkyně dne 15. 3. 2018. Správní orgán I. stupně pak na straně 18 svého rozhodnutí výslovně konstatoval a právně zdůvodnil, že odpovědnost žalobkyně za uvedení nepravdivých informací na internetových stránkách dne 26. 10. 2015 zanikne dne 26. 10. 2020 (tj. 4 dny po vydání tohoto rozhodnutí správního orgánu I. stupně, pozn. soudu). Proto správní orgán I. stupně přistoupil k vydání rozhodnutí pouze o přestupku, kterého se žalobkyně dopustila dne 15. 3. 2018.
64. Jinými slovy řečeno, sám správní orgán I. stupně z důvodu bezprostředního uplynutí prekluzivní lhůty, omezil svou pozornost pouze na tu část původně vymezeného skutku, která se odehrála dne 15. 3. 2018.
65. Tím se nicméně ve vztahu ke zmíněné druhé části popisu skutku ve svém rozhodnutí dostal do pozice, kdy k němu schází jakýkoli důkazní podklad, k němuž by bylo možno přihlédnout. Ve správním spise není obsažen žádný podklad, ze kterého by bylo možno uzavřít, že i dne 15. 3. 2018 (resp. kdykoli po tomto datu) žalobkyně *„ve skutečnosti požadovala finanční prostředky v podobě zálohy na přípravné projektové práce a zálohy na stavební práce, a to ještě před vyřízením deklarovaného hypotéčního úvěru, resp. před dokončením stavby“*. Jediné podklady ve správním spise, ze kterých je možné toto zjištění dovodit, se vztahují ke spotřebitelskému případu R. K., ve vztahu k němuž ale sám správní orgán I. stupně dovodil, že odpovědnost za daný přestupek žalobkyně již v důsledku uplynutí promlčecí doby zanikla. Jestliže však odpovědnost za tento přestupek zanikla, pak není možno z jeho skutkového vymezení vyjmout jeho jistou část a tu i nadále klást žalobkyni k tíži. Správní orgán I. stupně si této skutečnosti ostatně byl nepochybně sám vědom, proto příslušnou část popisu skutku formulačně upravil, když z ní vypustil osobu R. K. a specifické okolnosti, které se jeho spotřebitelského případu týkaly, takže ji svým způsobem zobecnil. Tím se sice na jednu stranu těchto skutečností, které byly přesně datovány (uzavření smluv o smlouvách budoucích a požadavku na provedení plateb ze strany žalobkyně) zbavil, takže překonal ten fakt, že přestupková odpovědnost za tato konkrétní jednání již zanikla, na druhou stranu tím ovšem jen podtrhl, že pro příslušnou část skutkové věty skutečně žádné podklady ve správním spise nemá. Tato část popisu skutku se tak místo důkazně podloženého závěru správních orgánů opírá jen o spekulaci, že i nadále, tj. po roce 2015, žalobkyně ve skutečnosti požaduje finanční prostředky ještě před vyřízením deklarovaného hypotéčního úvěru, resp. před dokončením stavby.
66. Skutečně tak v rámci popisu skutku dochází k tomu, že důkazně podložená prezentace žalobkyně o konkrétním obsahu z 15. 3. 2018 je spojována s její praxí doloženou ovšem toliko k roku 2015, resp. toliko ke spotřebitelskému případu, v jehož rámci byly dne 22. 5. 2015 uzavřeny smlouvy č. 413/15, jak namítala žalobkyně. Takový postup odporuje

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

chronologii věci a je i právně nepřipustný, neboť jednání žalobkyně ze dne 22. 5. 2015 již nemůže být přestupkově postiženo, neboť odpovědnost za takový skutek, byť by i byl přestupkem, již zanikla, což ostatně konstatovaly samy správní orgány. Jde tu o pochybení jak správního orgánu I. stupně, který výrok svého rozhodnutí formuloval nesprávně, tak žalovaného, který tuto vadu neidentifikoval a nenapravil.

67. Za situace, kdy je vůči žalobkyni dovozována vina přestupkem, jehož část popisu skutku důkazně neobstojí, je právní konstrukce rozhodnutí správních orgánů obou stupňů neudržitelná. Jedná se fakticky o situaci upravenou v § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož soud i bez jednání zruší napadené rozhodnutí proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech. Takové rozhodnutí tedy musí být zrušeno.
68. Soud se nicméně ještě v rámci efektivy přezkumu zabýval otázkou, zda i přes tuto zjištěnou vadu je možno vypořádat i další uplatněné žalobní námitky. S ohledem na shora uvedené závěry je zřejmé, že nebylo možno se zabývat námitkami týkajícími se samotné materiální podstaty přestupku, pokud sám skutkový popis přestupku neobstojí. Nebylo proto z povahy věci možno vypořádat námitky týkající se provedení a výsledku tzv. testu nekalosti, resp. správného uplatnění hlediska průměrného spotřebitele. Jakékoli vyjádření soudu k těmto otázkám by bylo nutno hodnotit jako předčasné, neboť dovozované ve vztahu ke skutku, který nemá oporu ve spisovém materiálu. Nelze totiž vyloučit, že správní orgány v dalším průběhu řízení dospějí k závěru, že popis skutku je třeba upravit, případně dokazování doplnit. Pak bude třeba pochopitelně provést příslušné právní úvahy znovu a zřejmě jinak (při zohlednění možných změn skutkového stavu věci).
69. Z obsahu žaloby tak zůstala relevantní toliko námitka procesní povahy, podle níž nebylo žalovaným zdůvodněno neprovedení výslechu „odborníků na trh hypoték“. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobkyně vskutku v návrh na provedení výslechu L. H. coby hlavního úvěrového analytika Hypotéční banky, a.s. a M. H. coby manažera developerského centra Hypotéční banky, a.s. opakovaně uplatnila, stalo se tak např. v rámci jejího podání ze dne 12. 2. 2020, ze dne 14. 8. 2020 i v rámci jejího odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 14. 8. 2020. Současně soud ovšem zjistil, že tyto důkazní návrhy byly zdůvodněny toliko obecně a hromadně, tj. v rámci dalších uplatněných důkazních návrhů, a to tím způsobem, že přispějí k objektivnímu zjištění stavu věci. Takovéto uplatnění důkazního návrhu je ovšem nevhodné, neboť účastník se tím vystavuje riziku, že jeho důkazní návrh nebude proveden rovněž s velmi obecným zdůvodněním. Je totiž třeba připomenout jednak to, že navrhování důkazů je v přestupkovém řízení nezadatelným právem účastníků správních řízení (tím spíše osob obviněných z přestupků), což vyplývá z § 52 správního řádu, přičemž tomuto právu účastníků řízení koresponduje povinnost správního orgánu se s těmito důkazními návrhy vypořádat dle § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění rozhodnutí. Současně je však nutno přihlížet, že tato právní úprava není samoučelná, ale slouží realizaci povinnosti správních orgánů zjistit skutkový stav v náležitém rozsahu ve smyslu § 3, § 50 odst. 3 a § 52 správního řádu. Z citované právní úpravy vyplývá, že správní orgány nejsou povinny provádět všechny účastníky navržené důkazy, ale právě jen ty, které jsou pro náležité zjištění skutkového stavu věci potřebné. Odpovídá proto logice dokazování, aby účastník, který provedení určitého důkazu navrhuje, rovněž označil i tvrzení, které míní takovým důkazem prokazovat. Jedině tak umožní správnímu orgánu rozhodnout, které důkazy provede a které ne.

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

70. V projednávané věci však žalovaná v napadeném rozhodnutí vysvětlila, z jakých důvodů nebyly výsledky označených „odborníků na trh hypoték“ provedeny. Odůvodnění se nachází na straně 10 napadeného rozhodnutí a je založeno na úvaze, podle níž by tyto výsledky byly s ohledem na předmět řízení nadbytečné. V řízení je žalobkyni kladeno za vinu konkrétní jednání spojené s jejím programem „Nulová hotovost“, nemá tedy zřejmou souvislost se stavem hypotéčního trhu. Toto zdůvodnění soud považuje jak za procesně dostatečné, tak za věcně správné. Žalobkyně totiž sama nijak specificky důvody výsledku zrovna jí označených svědků nevysvětlila. Z obecného pohledu pak skutečně nelze takový výsledek považovat za přínosný. Jeho provedení by tedy bylo procesně neefektivní. Žalovaná tedy nepochybila, když výsledek těchto svědků neprovedla a když svůj krok zdůvodnila tak, jak v napadeném rozhodnutí učinila.
71. Touto námitkou je s ohledem na zjištěnou vadu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů relevantní obsah žaloby vyčerpán. Jak už soud uvedl, vypořádání dalších dílčích námitek by bylo za dané situace přinejmenším předčasné, neboť bude záležet na správních orgánech, jakým způsobem napraví soudem shora vytknutou vadu jejich rozhodnutí.

Závěr a náklady řízení

72. Ze shora uvedených důvodů soud přikročil výrokem I. ke zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. Zabýval se přitom i otázkou, zda nepřikročit i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Je zjevné, že vada, pro kterou bylo napadené rozhodnutí zrušeno, zatěžuje i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a že má svou příčinu ve způsobu, kterým bylo zaměřeno dokazování správním orgánem I. stupně. Jedná se přitom o významnou vadu, neboť měl-li by popis skutku obstat v té podobě, ve které je formulován rozhodnutím správního orgánu I. stupně, vyžadovalo by si to ne zcela jednoduché doplnění dokazování. Spíše však lze předpokládat, že bude nutné koncepci projednávané přestupkové věci uvážit znovu a rozhodnout, jakým směrem v řízení pokračovat. Tyto úkony již zcela zřejmě přesahují rozsah činností, které náleží žalované coby odvolacímu správnímu orgánu. Soud proto využil svého oprávnění a spolu s rozhodnutím žalovaného zrušil i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V dalším řízení jsou správní orgány dle § 75 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu uvedeným v tomto rozsudku.
73. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalobkyně, neboť napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno. Má proto právo na náhradu nákladů řízení proti procesně neúspěšné žalované.
74. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a odměnou za právní zastoupení žalobce podle vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Náhrada nákladů za právní zastoupení sestává ze dvou úkonů právní služby: příprava a převzetí právního zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, sepis a podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a dvakrát náhradou hotových

výdajů po 300 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátce daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tedy o 1 428 Kč. Soud žalobci nepřiznal náhradu nákladů řízení za vyjádření a repliku ze dne 16. 6. 2021 a dupliku ze dne 9. 8. 2021, jelikož tato podání soud po žalobci nevyžádal a zároveň nepřinesly žádné nové zjištění do projednávané věci, byly tak jen pokračováním v polemice.

75. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 22. března 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu