



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **BOHEMIA BIKE a. s.**, se sídlem Pujmanové 1753/10a, Praha 4, zastoupena Mgr. Lukášem Kučerou, advokátem se sídlem Lipenská 869/17, České Budějovice, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 1. 2021, č. j. ČOI 2959/21/O100/2000/Sy/Št, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 8. 2024, č. j. 61 A 24/2023 - 72,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 8. 2024, č. j. 61 A 24/2023 - 72, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Česká obchodní inspekce, Inspektorát Jihočeský a Vysočina (dále „prvostupňový orgán“), zahájil na základě podnětu spotřebitele dne 21. 8. 2019 v provozovně žalobkyně kontrolu zaměřenou mj. na dodržování právních předpisů v oblasti technických požadavků na výrobky. Prvostupňový orgán žalobkyni následně požádal o doložení technické dokumentace podle zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů, ke konkrétnímu modelu jízdního kola, načež mu pracovník žalobkyně předložil dokument nazvaný „EU-PROHLÁŠENÍ O SHODĚ“. V něm samotná žalobkyně bez bližšího zdůvodnění prohlásila, že výrobek je ve shodě s platnými technickými normami, včetně normy ČSN EN ISO 4210-2 (dále „norma ČSN“). Pracovník žalobkyně doplnil, že jiné certifikáty nebo test reporty k danému výrobku žalobkyně k dispozici nemá. K následné výzvě k doplnění podkladů pak žalobkyně pouze uvedla, že shoda s normou je

pouze deklarována, a to z pozice výrobce. Dne 22. 1. 2020 prvostupňový orgán vydal protokol o kontrole. Na základě kontrolních zjištění obsažených v tomto protokolu prvostupňový orgán uložil žalobkyni ve správním řízení za celkem šest přestupků pokutu v úhrnné výši 400 000 Kč a povinnost uhradit náhradu nákladů řízení. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, avšak žalovaná (její ústřední inspektorát) rozhodnutím označeným v záhlaví odvolání zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[2] Rozhodnutí žalované následně žalobkyně napadla žalobou podanou Městskému soudu v Praze, který však ve věci neshledal svou místní příslušnost a postoupil ji Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále „krajský soud“). Ten žalobu posoudil zčásti jako důvodnou, a proto rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Za důvodnou shledal krajský soud námitku týkající se informování žalobkyně o shodě jízdních kol s normou ČSN, kterou žalovaná považovala za nekalou obchodní praktiku – konkrétně klamavou praktiku spočívající v uvádění nepravdivé informace o shodě výrobku s touto normou, ačkoliv se o stanovený výrobek nejedná a aniž by žalobkyně prokázala posouzení shody uvedených výrobků s normou ČSN. Podle krajského soudu vydání a předložení tzv. EU prohlášení o shodě nemůže být klamavou praktikou podle § 4 a 5 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále „zákon o ochraně spotřebitele“), neboť samo nic konkrétního nepotvrzuje. Jelikož toto prohlášení ze dne 10. 10. 2010 deklarovalo shodu s normou ČSN, krajský soud měl za podstatné, zda nabízené výrobky byly opravdu v souladu s touto normou. V tomto ohledu připomněl, že na správní řízení o přestupku nelze uplatnit koncentrační zásadu. Žalobkyně tak byla oprávněna kdykoli předkládat nové důkazy na svou obranu, které by vyvracely tvrzení správního orgánu o její klamavé praxi. Žalobkyně po ukončení kontroly zaslala (prostřednictvím podání dne 12. 2. 2020 a 8. 6. 2020) správnímu orgánu test reporty k rámcům kol a zkušební certifikáty. Krajský soud se neztotožnil s jejich vyhodnocením v tom směru, že je žalobkyně zaslala až po ukončení kontroly a lze na ně nahlížet pouze jako na odstranění nedostatků zjištěných kontrolou. Jde-li o test reporty, ty byly všechny datovány do období předcházejícímu zahájení kontroly, podle krajského soudu tedy nemohlo jít o *ex post* odstranění nedostatků zjištěných kontrolou. Nelze pak pominout ani zkušební certifikáty ze dne 20. 1. 2020, které mohou v rámci dalšího dokazování přinést odpověď na otázku, zda jízdní kola v době kontroly naplňovala požadavky normy ČSN. Bude-li jimi potvrzena shoda výrobků s normou ČSN, pak se žalobkyně z povahy věci nemohla dopustit klamavé praxe. Krajský soud shrnul, že správní orgány tak u jednoho z šesti přestupků řádně nevyhodnotily důkazy, které žalobkyně předložila na svou obhajobu, proto není postaveno najisto, zda se žalobkyně dopustila klamavé praxe.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž navrhla tento rozsudek zrušit. Podle jejího názoru krajský soud nesprávně posoudil námitku žalobkyně týkající se informování o shodě jízdních kol s normou ČSN. Stěžovatelka se domnívala, že spáchání nekalé obchodní praxe bylo žalobkyni bez důvodných pochybností prokázáno. Tzv. EU prohlášení o shodě je podle ní stěžejním dokumentem výrobce, protože potvrzuje, že při posuzování shody bylo prokázáno splnění příslušných technických požadavků, a tedy že výrobek lze považovat za bezpečný. Žalobkyně však neposkytla technickou dokumentaci, která by prokazovala provedení

pokračování

posouzení shody, byť v EU prohlášení o shodě tuto shodu deklarovala. Proto se žalobkyně dopustila klamavé praktiky (klamavé konání spočívá v samotném poskytnutí EU prohlášení o shodě, k jehož vydání nebyly splněny podmínky). Stěžovatelka dále tvrdila, že shoda jízdních kol s normou ČSN nebyla prokázána ani později doloženými podklady. Test reporty se vztahují pouze k rámcům jízdních kol, ne ke kolům samotným. Zkušební certifikáty pak byly vydány až po provedení kontroly. Připomněla, že žalobkyně v řízení byla obviněna z toho, že ke dni kontroly (21. 8. 2019) ve své provozovně poskytla k nabízeným jízdním kolům prohlášení o shodě, v němž deklarovala shodu s normou ČSN. Později provedené zkoušky a vydané certifikáty nemohou mít vliv na závěr, že k danému dni byla informace o shodě s normou ČSN nepravdivá. Tato informace přitom mohla ovlivnit rozhodování spotřebitele, kterému výrobce dával najevo, že k prodáváným jízdním kolům vlastní dokumentaci k prokázání shody s technickou normou. Krajský soud podle stěžovatelky nezohlednil časové určení spáchání přestupku. Ke dni 21. 8. 2019 žalobkyně nedoložila dostatečné dokumenty, které by mohly prokazovat shodu jízdních kol s uvedenou normou.

[4] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek považuje v této části za správný, protože navrhla kasační stížnost zamítnout (žalobkyně se však domnívala, že napadené rozhodnutí je nezákonné v dalších částech, které krajský soud považoval za věcně správné, avšak doplnila, že před krajským soudem nemohla brojit pouze proti důvodům rozsudku). Podotkla, že opakovaně uvedla, že již v průběhu kontroly předložila kontrolujícím inspektorům doklady o zkouškách rámců kol, které potvrzují provedení postupů pro zjištění a osvědčení souladu s normou ČSN. Žalobkyně taktéž doložila certifikáty a test reporty k jednotlivým modelům jízdních kol. Připomněla, že je sama oprávněna provést posouzení shody s normou v rámci tzv. modulu interního řízení výroby. Žalobkyně souhlasila s názorem krajského soudu, že je podstatné, zda jízdní kola skutečně byla v souladu s normou ČSN. Pokud byla, nemohla se dopustit klamavé obchodní praktiky. Podle žalobkyně dále není pravdou, že by nedoložila relevantní technickou dokumentaci prokazující provedení posouzení shody. Předložila zkoušky rámců kol s tím, že u dalších částí je oprávněna provést posouzení sama. Podotkla, že je dlouholetým výrobcem a prodejcem jízdních kol a posuzování shody provádí dlouhodobě, přičemž nezaznamenala žádné případy, kdy by její výrobky nebyly v souladu s normou ČSN. U test reportů pak nemůže obstát argumentace správních orgánů o *ex post* vytvořených podkladech, neboť jejich vydání časově předchází kontrole. Doplnila, že správní orgány se otázkou reálné shody výrobků s normou ČSN prakticky nezabývaly a vyšly pouze z toho, že žalobkyně nedoložila relevantní technickou dokumentaci, což není pravda. Doložení podkladů až později v řízení přitom byla oprávněna provést.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Ve vztahu k námitce časového určení spáchání přestupku a k němu dokládaným podkladům Nejvyšší správní soud předně považuje za nutné vyjasnit otázku domnělé koncentrace řízení o přestupcích žalobkyně. Krajský soud totiž v napadeném rozsudku založil odůvodnění zrušení rozhodnutí stěžovatelky na odkazech a rozboru judikatury týkající se nemožnosti koncentrovat správní řízení o přestupku (tj. omezit navrhování důkazů obviněného na svou obhajobu do určitého okamžiku; např. rozsudek NSS ze dne 5. 10. 2016, č. j. 10 As 246/2015 - 34, bod 12). Krajský soud považoval hodnocení důkazů ze strany správních orgánů za nezákonné, a to právě z důvodu použití koncentrace řízení. V nynější věci však správní orgány koncentraci řízení ve skutečnosti neuplatnily a žalobkyni umožnily navrhovat důkazy i během správního řízení. Žalobkyně byla podle obsahu správního spisu pouze vyzvána, aby důkazy, které ve správním řízení dodatečně navrhovala, předložila do určitého okamžiku, aby je správní orgán mohl před vydáním rozhodnutí dále vyhodnocovat. K obsahu důkazů doložených později ve správním řízení správní orgány přihlédly, přičemž z ničeho nevyplývá, že by je odmítly posuzovat kvůli jejich opožděnosti. Rozhodnutí prvostupňového orgánu v tomto směru konstatuje, že žalobkyně v návaznosti na kontrolní úkon ze dne 21. 8. 2019 neprokázala posouzení shody s normou ČSN s tím, že na později doložené doklady, test reporty a zkušební certifikáty, se dá nahlížet jen jako na odstranění nedostatků zjištěných kontrolou. Právě na základě této úvahy prvostupňový orgán dovodil, že podaná informace o posouzení shody kol s normou ČSN v okamžiku kontrolního úkonu byla nepravdivá (žalobkyně ke dni 21. 8. 2019 poskytla EU prohlášení o shodě, ačkoliv se o stanovený výrobek nejedná, a aniž by prokázala k tomuto dni posouzení shody výrobků s ČSN normou). Napadené rozhodnutí stěžovatelky pak na s. 9 dodává, že *„Pokud jde o námitky obviněné, zkušební certifikáty doložila až po provedení kontroly a jsou vydané až dne 20. 1. 2020, přičemž kontrola byla provedena dne 21. 8. 2019.“* Je tedy patrné, že stěžovatelka se zabývala tím, co bylo prokázáno v návaznosti na kontrolní úkon a k jakému období lze zkušební certifikáty vztahovat. Stěžovatelka rovněž ve svém rozhodnutí uvedla, že *„Obviněná poskytla k návodu k použití u jízdních kol EU prohlášení o shodě, ačkoliv jízdní kola stanovenými výrobky nejsou. V tomto prohlášení deklarovala shodu s technickou normou ČSN EN ISO 4210-2, ale shoda s touto normou prokázána nebyla, neboť obviněná nebyla schopna doložit v průběhu kontroly certifikáty prokazující shodu s výše uvedenou normou. Spotřebitel se na základě nepravdivé informace mohl rozhodnout zakoupit jízdní kolo u obviněné, když by k této koupi nepřistoupil, pokud by věděl, že obviněná dokumentaci k prokázání shody nemá k dispozici.“* (pozn.: zvýrazněno NSS). Z této citace je zřejmé, že stěžovatelka považovala za věcně nesprávnou (nepravdivou) informaci již to, že žalobkyně má k okamžiku poskytnutí EU prohlášení k dispozici nezbytnou technickou dokumentaci k prokázání shody. Certifikáty vydané až dne 20. 1. 2020 tak nepovažovala za opožděné (jak se mylně domníval krajský soud), ale za dodatečně doložené, které však nemohou vyvrátit kontrolní zjištění o tom, že žalobkyně deklarovala shodu výrobků s normou ČSN, přestože tuto shodu nebylo možné ke dni provedení kontroly z žádných relevantních podkladů (technické dokumentace) prokázat.

[8] V kasačním řízení se vede spor o otázku zákonnosti provedeného volného hodnocení důkazů ve smyslu § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle tohoto ustanovení platí, že *pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží*

pokračování

ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Správní orgány založily hodnocení důkazů na tvrzení, že později doložené důkazy v řízení, konkrétně pak žalobkyní předložené test reporty a zkušební certifikáty, jimiž žalobkyně zamýšlela prokázat shodu jí prodávaných jízdních kol s normou ČSN, nemohou prokázat, že tato shoda existovala a byla podložena technickou dokumentací *ke dni zahájení kontroly*, tj. ke dni 21. 8. 2019. Z tohoto důvodu bylo podle správních orgánů třeba informování ze strany žalobkyně o této shodě považovat za klamavou praxi podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Žalobkyně proti tomuto hodnocení postavila argumentaci, že z jí předložených důkazů vyplývá, že v kontrolovaném období byla dána shoda výrobků s normou ČSN, a proto její informování o této shodě nemohlo klamat spotřebitele a ovlivňovat jejich rozhodnutí o tom, zda výrobek zakoupit.

[9] Nejvyšší správní soud ve své dřívější judikatuře opakovaně připustil, aby správní orgány postavily volné hodnocení důkazů na závěru o tom, že určité dodatečně doložené podklady byly *vytvořeny až ex post* v návaznosti na provedenou kontrolu, která poukazuje na konkrétní porušení právních předpisů a hrozbu uložení sankce pro kontrolovanou osobu. S takovým účelovým předkládáním později vytvořených podkladů je podle této judikatury možné vypořádat se v rámci hodnocení důkazů např. tak, že kontrolovaná osoba nevysvětlila, proč dané podklady předkládá až s několikaměsíčním zpožděním po provedení kontroly, když o ně byla žádána již dříve, a jejich předložení ihned by bylo nanejvýš logické (např. rozsudky NSS ze dne 17. 8. 2010, č. j. 2 Afs 135/2009 - 97, či ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 As 57/2014 - 57, viz též usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2014, sp. zn. III.ÚS 3012/14).

[10] V nynější věci bylo nezbytné posoudit, zda v případě listin předložených žalobkyní až s notným odstupem od kontrolního úkonu jde toliko o dodatečně *doložené* podklady, které však lze vztáhnout ke kontrolovanému období (s vědomím, že důkazy lze navrhopat kdykoli v průběhu správního řízení o přestupku), anebo jde současně i o dodatečně *vytvořené* podklady, které mohou mít důkazní relevanci nanejvýš pro období následná, tj. mohou mít vypovídající hodnotu pro období ode dne jejich vydání, neboť během kontroly, která má zjistit skutečný stav plnění právních povinností v kontrolovaném období [§ 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)], ještě neexistovaly. V tomto ohledu musel Nejvyšší správní soud přisvědčit stěžovateli, že posouzení krajského soudu uvedené v bodě 65 a 66 napadeného rozsudku není věcně správné.

[11] Žalobkyně z hlediska technické dokumentace jízdních kol předložila v průběhu řízení k prokázání jí deklarované shody s normou ČSN tzv. test reporty a zkušební certifikáty. Jde-li o test reporty, které se vztahují výhradně k rámcům kol (žalobkyně je předkládala s ohledem na podnět spotřebitele, jemuž rám kola i přes to, že kolo podle něj nebylo moc užíváno, nečekaně praskl, čímž se domníval, že jde o nebezpečný výrobek), ty jsou datovány do období předcházejícímu kontrolovanému období (viz podání žalobkyně ze dne 12. 2. 2020). Nepochybně tedy mohou mít důkazní potenciál ve vztahu k prokázání shody dotčených výrobků s normou ČSN v době provedení kontrolního úkonu dne 21. 8. 2019. Stěžovatelka nenamítala, že by data uvedená na těchto test reportech neodpovídala skutečnosti, a nelze proto z ničeho dovodit, že by mohly mít povahu tzv. dodatečně *vytvořených* (resp. účelových) podkladů. Na druhou stranu však jde pouze o dokumenty svědčící o testování *části* výrobků, o jejichž shodě s normou ČSN žalobkyně

v době kontrolního úkonu informovala. Samy o sobě tudíž nemají potenciál prokázat, že výrobek jako celek (zde jízdní kolo) byl v daný okamžik souladný s danou normou.

[12] Také proto žalobkyně podáním ze dne 8. 6. 2020 ve správním řízení dále doplnila test reporty o zkušební certifikáty pro jízdní kola, které byly podle jejich obsahu vydány ke dni 20. 1. 2020. Právě až v tento den (den jejich vydání) tedy žalobkyně jakožto ověřující instituce poprvé deklarovala, že v rámci modulu interního řízení výroby dokončila testování výrobku jako celku na splnění požadavků podle normy ČSN, a to s kladným výsledkem (až od tohoto okamžiku existovala technická dokumentace).

[13] Jelikož kontrola v provozovně žalobkyně byla zahájena již dne 21. 8. 2019, je zjevné, že zkušební certifikáty ze dne 20. 1. 2020 ověřující shodu výrobků s normou ČSN byly vydány až po provedení kontrolního úkonu, při kterém mělo podle správních orgánů dojít k předložení technické dokumentace k prokázání shody s normou. Přesto ale žalobkyně údaj o shodě s normou ČSN uváděla již při úkonu dne 21. 8. 2019. V danou chvíli však žalobkyně nemohla vzhledem k neexistenci zkušebních certifikátů z žádných podkladů dovodit, že je výrobek skutečně ve shodě s normou ČSN. Tyto certifikáty prokazující shodu byly vydány až o zhruba pět měsíců později. Z této časové posloupnosti je patrné, že žalobkyně v okamžiku provedení kontrolního úkonu neměla k dispozici dostatečnou technickou dokumentaci k prokázání shody výrobků s normou ČSN, neboť výše uvedené test reporty, které mohla mít v danou dobu k dispozici, samy tuto shodu kvůli svému zaměření pouze na rámy kol neprokazují.

[14] Skutečnost, že si žalobkyně v průběhu správního řízení obstarala novou dokumentaci prokazující shodu výrobku s normou ČSN, nemůže zhojit fakt, že v době kontrolního úkonu (21. 8. 2019) takovou dostatečnou dokumentaci neměla, ale přesto shodu s normou ČSN navenek vůči spotřebitelům deklarovala. Proto také správní orgány v řízení konstatovaly, že dodatečně doložené podklady prokazují pouze to, že nedostatky zjištěné kontrolou byly později odstraněny. Správní orgány tak považovaly za věcně nesprávnou (nepravdivou) informaci již to, že žalobkyně vydáním EU prohlášení tvrdí, že má k dispozici nezbytnou technickou dokumentaci k prokázání shody (že je prokázáno posouzení shody výrobků s normou ČSN).

[15] V případě zkušebních certifikátů vydaných dne 20. 1. 2020 tedy jde z hlediska výše uvedeného členění o případ dodatečně *vytvořených* podkladů, jejichž obsah však nemůže ovlivnit závěry stěžovatelky ke skutkovému stavu ukotvenému ke dni relevantního kontrolního úkonu, resp. pro období od 21. 8. 2019 do 19. 1. 2020. Pro toto období tedy žalobkyně ve správním řízení žádným předloženým důkazem nevyvrátila kontrolní zjištění o tom, že deklarovala shodu výrobků s normou ČSN, přestože tuto shodu nebylo možné ke dni 21. 8. 2019 z žádných relevantních podkladů (technické dokumentace) dovodit. Krajský soud ale přesto na základě judikatury ke koncentraci řízení konstatoval, že stěžovatelka hodnotila v řízení doložené podklady v rozporu se zásadou zákazu koncentrace řízení jako opožděné, ač v rozhodnutích správních orgánů nebylo toto hodnocení nikde uvedeno.

[16] Lze proto přisvědčit stěžovateli, že krajský soud se dopustil nesprávného právního posouzení věci, pokud rozhodnutí stěžovatelky zrušil z toho důvodu, že nezákonně použila

pokračování

koncentraci řízení. Krajský soud tak řádně nezohlednil časovou posloupnost předkládaných podkladů (zejména vztah data provedení kontrolního úkonu a data vydání dodatečně předložených zkušebních certifikátů), a dále nesprávně dovodil, že správní orgány považovaly žalobkyní předložené důkazy za opožděné, přestože správní orgány se k obsahu těchto podkladů ve svých rozhodnutích vyjadřovaly právě s cílem naplnit zásadu volného hodnocení důkazů – a posoudily je jako opatření žalobkyně provedená k nápravě nedostatků ve zjištěném skutkovém stavu. Nejvyšší správní soud v důsledku tohoto nesprávného posouzení napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[17] V řízení navazujícím na vrácení věci krajský soud v souladu s výše uvedeným závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) znovu posoudí námitky žalobkyně ve vztahu k hodnocení důkazů včetně toho, zda bylo spáchání nekalé obchodní praktiky žalobkyni bez důvodných pochybností prokázáno.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů shledal kasační stížnost důvodnou. Ve světle této skutečnosti napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem Nejvyššího správního soudu je krajský soud při dalším posouzení žaloby vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. července 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu