

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Dominika Drbohlavová

Správní dozor na úseku ochrany spotřebitele

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Josef Staša CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20.08.2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 248 328 znaků včetně mezer.

Dominika Drbohlavová

diplomantka

V Praze dne 20.08.2024

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala panu JUDr. Ing. Josefu Stašovi CSc. za profesionální vedení, cenné rady a vstřícnost, které mi během zpracování této diplomové práce poskytl.

Dále bych chtěla poděkovat své rodině, zejména rodičům a babičce, přátelům, kolegům a všem dalším, kteří mě během mého studia podporovali

Obsah

Úvod	1
1. Základní pojmy	3
1.1. Spotřebitel v unijním právu	3
1.2. Spotřebitel v českém právu	4
1.3. Podnikatel	6
1.4. Veřejnoprávní ochrana spotřebitele vs. soukromoprávní ochrana spotřebitele	7
1.5. Správní dozor	9
2. Správní dozor na úseku ochrany spotřebitele a jeho vývoj	16
2.1. Rozsah a cíle správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele	16
2.2. Vývoj v letech 1918–1945	17
2.3. Vývoj v letech 1945–1989	18
2.4. Vývoj po roce 1989	21
3. Vliv práva evropského a mezinárodního na správní dozor na úseku ochrany spotřebitele ..	25
3.1. Mezinárodní právo	26
3.2. Právo EU	28
3.2.1. Spolupráce dozorových orgánů členských států v obecné rovině	29
3.2.2. Dozor v oblasti bezpečnosti výrobků a spolupráce dozorových orgánů členských států	31
3.2.3. Dozor v oblasti bezpečnosti potravin a spolupráce dozorových orgánů členských států	33
4. České prameny právní úpravy správního dozoru a dozorové orgány na úseku ochrany spotřebitele	37
4.1. České prameny právní úpravy	37
4.1.1. Zákon o ochraně spotřebitele a rozdělení působnosti dozorových orgánů	38
4.1.2. Další zákony na úseku správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele	46
4.2. Právní úprava spolupráce dozorových orgánů	52
5. Obsah právních vztahů při výkonu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele a úkony předcházející správnímu dozoru	56
5.1. Úkony předcházející správnímu dozoru	56
5.2. Obsah právních vztahů při výkonu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele ..	57
5.2.1. Formy správních činností, v nichž je vykonáván správní dozor na úseku ochrany spotřebitele	58
5.3. Dozorčí oprávnění	61
5.4. Nápravné prostředky	65
5.5. Jiná opatření v návaznosti na výkon dozoru	66
6. Dozorové orgány, působnost a pravomoci	67
6.1. Dozorové orgány dle zákona o ochraně spotřebitele	68

6.1.1.	Česká obchodní inspekce	68
6.1.2.	Státní zemědělská a potravinářská inspekce	74
6.1.3.	Další dozorové orgány dle zákona o ochraně spotřebitele	77
6.2.	Ostatní dozorové orgány	86
Závěr.....		87
Seznam používaných zkratk		90
Seznam použitých zdrojů		92
Správní dozor na úseku ochrany spotřebitele.....		103
Administrative supervision in the field of consumer protection		105

Úvod

Ochrana spotřebitele představuje nedílnou součást právního řádu, jejímž cílem je zajištění bezpečnosti a ochrany práv spotřebitelů, jakožto subjektů ve slabším postavení ve styku s podnikateli. Způsoby, kterými jsou spotřebitelé chráněni, resp. možnosti, jak se mohou spotřebitelé domoci své ochrany ve styku s podnikatelem či subjekty v obdobném postavení, můžeme rozdělit na soukromoprávní a veřejnoprávní. Oba hrají v právním řádě důležitou roli. Poskytnutí veřejnoprávní ochrany však nemusí být odvislé od vůle samotných spotřebitelů a pokud jsou i přesto prostředky ochrany iniciované ze strany spotřebitelů, nevzniká zde překážka v podobě nutnosti úhrady poplatku (soudního), jak bývá typické pro soukromoprávní ochranu (podání žaloby). V kontextu veřejnoprávní ochrany je klíčová role právě správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele, který monitoruje a zajišťuje dodržování stanovených právních předpisů na ochranu spotřebitelů ze strany dotčených subjektů.

Správní dozor na úseku ochrany spotřebitele tvoří velké množství právních předpisů, vč. unijních. Než se však dostaly do dnešní podoby, prošly rozsáhlým vývojem, který má tak pochopitelně vliv na současnou právní úpravu. Z tohoto důvodu je žádoucí tento vývoj v diplomové práci rozebrat za účelem lepšího porozumění současné právní úpravě. Stěžejním zákonem správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele je zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „ZOS“ nebo také „zákon o ochraně spotřebitele“), který navíc od nabytí účinnosti prošel (a bez pochyb ještě projde) velkým množstvím novelizací. Nelze však říci, že by všechny jeho změny byly tím správným posunem v právní úpravě. Důležitou součástí tématu této diplomové práce je pojednání o dozorových orgánech, vč. vymezení úpravy jejich oprávnění, a to jak z pohledu teoretického, tak jejich užívání v praxi. Nedílnou součástí této práce je proto i hodnocení vlivu judikatury na vývoj právní úpravy (nejen) oprávnění dozorových orgánů. Právní úpravu a systémy, které na základě ní vznikají, významnou měrou ovlivnila mezinárodní úprava, a to především ta unijní. Dopad na úpravu má i celosvětový vývoj, který se čím dál více přesouvá do online prostoru a nutí tak zákonodárce k přijímání opatření a zakotvení dalších oprávnění dozorových orgánů, aby úroveň ochrany spotřebitele byla zachována na co nejvyšší možné úrovni. Zmíněná globalizace a zjednodušení přístupu spotřebitele k výrobkům, službám atp. pocházejícím z jiných zemí zvyšuje riziko styku spotřebitele se zahraničními podnikateli a obdobnými zahraničními subjekty, jejichž služby nebo výrobky mohou v nějakých ohledech vykazovat vady z důvodu nesplnění předpisů ze strany těchto zahraničních osob. Z tohoto důvodu je velmi významná spolupráce dozorových orgánů jak u nás, tak napříč státy Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru a dalšími státy světa. Taková spolupráce si vyžaduje řádné zakotvení na

mezinárodní a národní úrovni, vč. zřízení specifických systémů, které tuto spolupráci náležitě zefektivní.

Cílem této práce není pojmout veškerou teoretickou a zákonnou úpravu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele, nýbrž, vzhledem k rozsáhlosti tématu, uspořádat její stěžejní část, vč. teoretického výkladu, a provést rozbor problematických pasáží. Nelze opomenout ani vlastní zhodnocení právní úpravy a případné návrhy *de lege ferenda* na změnu či doplnění právní úpravy.

Práce se soustřeďuje převážně na problematiku české právní úpravy, nelze však opomenout evropskou právní úpravu a její aspekty, ovlivňující tuzemskou právní úpravu.

Při zpracovávání této diplomové práce bude užívána deskriptivní a analytická metoda interpretace.

Diplomová práce je vyjma úvodu a závěru členěna do šesti částí, které se se dále dělí na kapitoly, podkapitoly a podbody. První část diplomové práce je věnována vymezení základních pojmů, které se prolínají v rámci celé práce. Předmětnými pojmy jsou spotřebitel a podnikatel v chápání práva českého a Evropské unie a rozlišení přístupu k ochraně spotřebitele na úrovni veřejnoprávní a soukromoprávní, a především správní dozor. Druhá část se věnuje cílům samotného správního dozoru v oblasti spotřebitele a jeho postupnému historickému vývoji od vzniku Československa po dnešní právní úpravu. Třetí část se zabývá vlivem evropského a mezinárodního práva na téma této diplomové práce, vč. záběru na mezinárodní systémy, které byly založeny a fungují za účelem přeshraniční spolupráce a spolupráce dozorových orgánů v rámci Evropské unie. Čtvrtá, pátá a šestá část se již soustřeďuje na současnou zdejší právní úpravu, a lze ji proto považovat za část stěžejní. Čtvrtá část zmiňuje některé relevantní právní předpisy v oblasti správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele, přičemž se vybranými z nich (zejména stěžejním zákonem o ochraně spotřebitele) zabývá detailněji. Rovněž je čtvrtá část této diplomové práce věnována pojednání o spolupráci dozorových orgánů, tentokrát již pouze na tuzemské úrovni. Pátá část analyzuje obsah právních vztahů před a při výkonu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele. Poslední část se zabývá dozorovými orgány, které povolává k výkonu dozoru zákon č. 534/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „ZOS“ nebo „zákon o ochraně spotřebitele“), zejména jejich působností a pravomocemi při výkonu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele.

Právní stav diplomové práce je aktuální ke dni 20.08.2024.

1. Základní pojmy

1.1. Spotřebitel v unijním právu

Ochrana spotřebitele je součástí jak práva veřejného, tak práva soukromého, z tohoto důvodu je stěžejní nejprve vymezit základní pojmy, které se vážou k této problematice, abychom správně pochopili cíle právní úpravy správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele. Mezi ně patří právě pojem spotřebitele.

K hlavním politikám Evropské unie řadíme ochranu spotřebitele. Ochrana spotřebitele je zakotvena již v primárním právu Evropské unie, a to v článku 169 Smlouvy o fungování Evropské unie. Smlouva o fungování Evropské unie běžně pojmu spotřebitel užívá¹, aniž by jej sama definovala. Vymezení pojmu tak bylo ponecháno sekundárnímu právu a judikatuře. Avšak vzhledem k tomu, že na evropské úrovni neexistuje *lex generalis*, který by upravoval základní pojmy², není pojem spotřebitele unifikován. Každá ze směrnic a nařízení tak obsahuje své vlastní vymezení.

Většina směrnic spotřebitele definuje jako fyzickou osobu, která v případech stanovených směrnicí jedná za účelem, který nelze považovat za obchodní činnost, podnikání, řemeslo nebo povolání. Chráněn je spotřebitel nejen co se týče smluvního vztahu, ale i již ve vztahu k maloobchodní nabídce podnikatele, přes předsmělní odpovědnost, až po uzavření smlouvy a ve vztahu k odpovědnosti podnikatele za vady a způsobené škody. Chráněným spotřebitelem může být zároveň i občan třetí země.³ Judikatura Soudního dvora Evropské Unie svým výkladem specifikovala definici spotřebitele tak, že spotřebitel musí být skutečnou stranou hlavního a určujícího vztahu s obchodníkem.

Za spotřebitele je tak dle směrnic založených na principu maximální harmonizace zapotřebí označovat vždy pouze fyzickou osobu, a to i kdyby produkt nakupovala právnická osoba pro mimopracovní potřebu svých zaměstnanců, tj. fyzických osob.⁴ Za spotřebitele tudíž nelze považovat fyzickou osobu, jejíž cíl nákupu je (být i jen zčásti) podnikatelského významu, tj. např.

¹ Např. článek 12 Smlouvy o fungování Evropské unie stanovuje, že požadavky vyplývající z ochrany spotřebitele, budou brány v úvahu při vymezování a provádění jiných politik a činností Unie.

² Takové návrhy však na poli Evropské unie již jsou, např. Evropská komise navrhovala přijetí nařízení, kterým se stanoví evropský občanský zákoník. ZELENÁ KNIHA KOMISE o možnostech politiky pro pokrok směrem k evropskému smluvnímu právu pro spotřebitele a podniky. Online. EUR-Lex: Právo EU. 2010. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0348:FIN:cs:PDF> [citováno 2023-10-21].

³ TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír; PETRLÍK, David; MALENOVSKÝ, Jiří; PELIKÁNOVÁ, Irena et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. S. 251. ISBN 978-80-7502-491-6.

⁴ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 22. listopadu 2001, věc C-541/99 a C-542/99, „Idealservice“, bod 10 a 15–17.

za účelem budoucího podnikání⁵, a smíšeného významu, tj. nepodnikatelského a podnikatelského (obydlí, které je současně zčásti provozovnou), nebyl-li podnikatelský účel nákupu zanedbatelným.⁶

Ačkoliv tedy bylo směrnicemi stanoveno a judikaturou upřesněno, že spotřebitelem je co se týče rozdělení osob pouze osoba fyzická, tuto ochranu mohou jednotlivé členské státy rozšířit a tudíž i zpřísnit ochranu spotřebitele, plyne-li ochrana spotřebitele ze směrnic založených na principu minimální harmonizace, umožňující členským státům vyšší standard ochrany, či mimo rámec směrnic jako takových. Tyto státy pak za spotřebitele považují nejen fyzické osoby, ale i začínající podnikatele či neziskové organizace.⁷

1.2. Spotřebitel v českém právu

Dle *ekonomického chápání* je spotřebitelem každý ekonomický aktér, jenž se účastní finální spotřeby statků a služeb.⁸ V rovině právní jej zas můžeme vnímat v *soukromoprávní a veřejnoprávní rovině*. Pro účely této diplomové práce je pro nás stěžejní veřejnoprávní definice a její vývoj až do dnešní podoby.

Za vůdčí veřejnoprávní definici lze vnímat definici v ZOS. Ta ve znění do 30.6.1995, považovala za spotřebitele (i) každou fyzickou osobu, která nakupovala výrobky či užívala služeb pro přímou spotřebu fyzických osob, zejména pro svou, případně pro příslušníky své domácnosti, stejně tak i (ii) právnickou osobu, která nakupovala výrobky nebo užívala služby pro svoji vlastní potřebu, pokud vystupovala vůči prodávajícímu obdobně jako fyzická osoba v bodě (i.)⁹

Od 1.7.1995 byla definice v ZOS pozměněna. Spotřebitelem se od té doby měla pro účely ZOS považovat fyzická nebo právnická osoba, která nakupovala výrobky nebo užívala služby za jiným účelem než pro podnikání s těmito výrobky nebo službami. Dle důvodové zprávy¹⁰ k novelizačnímu zákonu mělo dojít k zpřehlednění definice a k rozšíření příliš *úzkého vymezení*. Zákonodárce se odvolával na právní úpravu jiných zemí EU, aniž by na ně blíže odkázal. Došlo však spíše k odklonu od požadavků EU.¹¹ Takto definovaný spotřebitel mohl být jak fyzickou

⁵ Rozsudek Evropského soudního dvoru ze dne 17. září 2009, věc C-296/95 „Benincasa“.

⁶ Rozsudek Evropského soudního dvoru ze dne 20. ledna 2005, věc C-464/01, „Gruber“.

⁷ Takto činí například Francie, která přiznává spotřebitelskou ochranu i tzv., neprofesionálům, kteří mohou být právě podnikatelé viz SELUCKÁ, Markéta. Ochrana spotřebitele: nenápadná změna se zásadními dopady. Právní rozhledy. 2010, č. 14. S. 513-517. ISSN 1210-6410.

⁸ Macmillanův slovník moderní ekonomie. 2. vyd. Praha: Victoria Publishing, [1995]. S. 398. ISBN 80-7187-041-2.

⁹ § 2 ods.1 písm. a), ost. 2 ZOS ve znění do 30.6.1995.

¹⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 104/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 217/1993 Sb. a zákona č. 40/1995 Sb., a mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, č. 104/1995 Dz).

¹¹ Opět viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2001, C-541/99 a C-542/99, Idealservice, EU:C:2001:625, bod 10 a 15–17.

osobou, tak právnickou osobou a podnikající fyzickou osobou. Otázkou však bylo, za jakých podmínek mohla právnická osoba nebo fyzická podnikající osoba nákup výrobků a využití služeb realizovat, aby tak bylo v souvislosti s podnikáním, nikoli však pro podnikání. Důvodová zpráva uváděla jako příklad podnikatele v postavení spotřebitele v případě pořizování kancelářského vybavení pro svoji potřebu. Nesporně kladným následkem této novelizace bylo jasné zahrnutí právnických osob neziskového charakteru pod pojem spotřebitele, jako mohly být například nadace, obecně prospěšné společnosti, občanská sdružení a sdružení vlastníků jednotek¹². V širším měřítku tak spíše způsobovala aplikační problémy.¹³

Na základě novely s účinností od 1.7.2010 došlo k další změně v definici pojmu spotřebitele v ZOS, kdy tato definice přetrvala až doposud. České právo v jejím důsledku bylo rovněž uvedeno do souladu s požadavky Soudního dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“).¹⁴ Spotřebitelem se nyní rozumí fyzická osoba, která nejedná v rámci své podnikatelské činnosti nebo v rámci samostatného výkonu svého povolání.¹⁵ Spotřebitelem je tak po dlouholetém vývoji chápána *stricto sensu* pouze fyzická osoba, která je ve výše uvedeném postavení. Za inspiraci veřejnoprávní definice obsažené v ZOS můžeme vzhledem k podobnosti považovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (dále jen „směrnice o nekalých obchodních praktikách“), která definuje spotřebitele v čl. 2 písm. a) jako fyzickou osobu, jež v obchodních praktikách spadajících do oblasti působnosti této směrnice jedná za účelem, který nelze považovat za provozování jejího obchodu, živnosti nebo řemesla anebo výkonu jejího svobodného povolání.¹⁶

Spotřebitele lze vykládat i v rámci soukromoprávní definice. Zástupce soukromoprávní definice vymezuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Spotřebitelem se dle občanského

¹² Těm a i ostatním subjektům v relevantních situacích však nadále zůstala ochrana slabší smluvní strany v soukromém právu, která hraje důležitou roli.

¹³ Např. Tomáš Pelikán ve svém článku uváděl: „Spornou může být situace, kdy si advokát půjčí v půjčovně automobilů k uskutečnění pracovní cesty vozidlo. Zdá se, že by v tomto případě advokát mohl být spotřebitelem, nebude jím už ale jistě taxikář, kterému se jeho vozidlo porouchá a po dobu opravy bude taxislužbu provozovat vozem z půjčovny“ Viz Pelikán, T. Ochrana spotřebitele ve správním právu – obecné otázky ochrany spotřebitele – pojem spotřebitel. ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI, 2000, ev. č. LIT15167CZ.

¹⁴ Opět viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2001, C-541/99 a C-542/99, Idealservice, EU:C:2001:625.

¹⁵, § 2 odst. 1 písm. a) ZOS.

¹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách).

zákona rozumí každý člověk, který mimo rámec své podnikatelské činnosti či mimo rámec samostatného výkonu svého povolání uzavírá smlouvu s podnikatelem nebo s ním jinak jedná.¹⁷

Definice soukromoprávní a veřejnoprávní přitom můžeme považovat za totožné, a to i přes absenci znaku týkajícího se uzavření smlouvy nebo jednání s podnikatelem u veřejnoprávní definice. ZOS totiž na podnikatele odkazuje ve svých navazujících ustanoveních, která definují mj. prodávajícího, výrobce, dovozce a dodavatele jako určité druhy podnikatelů, jimž jsou dále ukládány specifické povinnosti ve vztahu ke spotřebitelům.¹⁸

Pojem spotřebitele a jeho vývoj v unijním a českém právu je však nutno chápat tak, že při tvorbě, aplikaci a interpretaci ochranných spotřebitelských norem je zapotřebí zohledňovat nejen ochranný smysl daných norem, ale současně i usilovat v individuálních případech o spravedlivé rozdělení práv a povinností. Není žádoucí bezvýjimečně a za všech okolností upřednostňovat spotřebitele tam, kde rozdíly mezi stranami jsou zanedbatelné, či tam, kde je symetrie subjektů právního vztahu vychýlena na jednu či druhou stranu jen nepatrně.

1.3. Podnikatel

V rovině veřejnoprávní nelze pojem jednotně definovat s ohledem na množství právních předpisů. Co se však týče kupř. zákona o ochraně spotřebitele, ten sám o definici pojmu podnikatele nehovoří. ZOS však pojmu podnikatele užívá pro účely definice pojmů prodávající, výrobce, dovozce a dodavatel. Veřejnoprávní rovina se tak odkazuje na definici pojmu v soukromé rovině, která je zapotřebí pro aplikaci právních předpisů na ty které subjekty. Podnikatele tak lze opět vykládat ve smyslu soukromoprávní roviny, čili dle právní i faktické definice.

Stejnou situaci spatřit i v zákoně č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, který pro účely definice poskytovatele a zprostředkovatele spotřebitelského úvěru rovněž užívá pojmu podnikatele.¹⁹

V soukromoprávní rovině je podnikatel definován kombinací faktické a právní definice. Dle § 420 odst. 1 zákona občanského zákoníku, je podnikatelem osoba, se zřetelem k této činnosti, která vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským či obdobným způsobem (tím se zřejmě myslí např. výkon činností dle § 3 odst. 1 a 3 zákona č. 455/1991 Sb.,

¹⁷ § 419 občanského zákoníku.

¹⁸ POKORNÁ, Jarmila; VEČERKOVÁ, Eva; LEVICKÁ, Tereza a DUDOVÁ, Jana. Ochrana spotřebitele proti nekalým obchodním praktikám podnikatelů. Právo prakticky. Praha: Wolters Kluwer, 2017. S.51. ISBN 978-80-7552-625_0.

¹⁹ § 3 ods.t 1 písm. e), d) zákona o spotřebitelském úvěru.

o živnostenském podnikání (dále jen živnostenský zákon“), čímž vlastně dochází do určité míry k propojování s veřejnoprávní definicí)²⁰, s úmyslem tak činit soustavně za účelem dosažení zisku. Dle druhého odstavce je navíc rozšířena definice podnikatele v souladu s evropskými směrnici²¹ mj. pro účely ochrany spotřebitele, kdy se za podnikatele navíc považuje i každá osoba, která uzavírá smlouvy související s vlastní obchodní, výrobní nebo obdobnou činností či při samostatném výkonu svého povolání, ale i osoba, která jedná jménem nebo na účet podnikatele.²²

V důsledku právní definice se pak za podnikatele považuje osoba zapsaná v obchodním rejstříku a na základě vyvratitelné právní domněnky je podnikatelem osoba, která má k podnikání živnostenské nebo jiné oprávnění.²³

V unijním právu stejně jako u spotřebitele není definice podnikatele obsažena ve zmíněném základním článku 169 SFEU. Pojem je tak vymezen v sekundárním právu a v rámci judikatury. V právu EU se povětšinou namísto pojmu podnikatel užívá označení *obchodník*.²⁴ Spotřebitelské směrnice označují podnikatele různě, např. jako obchodníka, poskytovatele nebo prodávajícího. Např. směrnice o právech spotřebitelů hovoří o obchodníkovi a považuje za něj fyzickou či právnickou osobu bez ohledu na to, zda je v soukromém či veřejném vlastnictví, která jedná se spotřebitelem jako profesionál v rámci svého soustavného výkonu podnikání, obchodu, živnosti či řemesla.²⁵

1.4. Veřejnoprávní ochrana spotřebitele vs. soukromoprávní ochrana spotřebitele

Právo na ochranu spotřebitele nelze zařadit do jednoho právního odvětví, natož pak jednoho právního oboru. Pohlížíme-li na právo na ochranu spotřebitele pokaždé v rámci jiného právního oboru, či v rámci odvětví soukromého či veřejného, soustřeďuje se soukromoprávní ochrana spotřebitele a veřejnoprávní ochrana spotřebitele, které se pak vzájemně prolínají.

Veřejnoprávní ochranu spotřebitele lze definovat tak, že zakládá řadu povinností subjektům, které vyrábí/dováží/prodávají výrobky či poskytují služby a s tím upravuje i související správní

²⁰ ZAPLETAL, Jiří. § 420 [Definice podnikatele]. In: PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. Občanský zákoník. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, marg. č. 6.

²¹ Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES Text s významem pro EHP, 32011L0083.

²² § 420 odst. 2 občanského zákoníku

²³ § 421 občanského zákoníku

²⁴ MORAVEC, Tomáš a PASTORČÁK, Jan. Spotřebitel a podnikatel na dynamicky se rozvíjejícím trhu. Právní praxe. V Praze: C.H. Beck, 2019. S. 50. ISBN 978-80-7400-745-3

²⁵ TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír; PETRLÍK, David; MALENOVSKÝ, Jiří; PELIKÁNOVÁ, Irena et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání, op. cit., S. 254.

dozor nad dodržováním těchto povinností a uplatňováním odpovědnosti za porušování daných povinností²⁶. Veřejnoprávní ochrana spotřebitele zároveň doplňuje soukromoprávní ochranu, je její tzv. nadstavbou²⁷, přičemž ji dělíme na obecnou a zvláštní. Obecná úprava zahrnuje především ZOS, který upravuje povinnosti při prodeji výrobků a poskytování služeb, požadavky na subjekty mimosoudního řešení sporů atp. Z hlediska správního dozoru pak především zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci (dále jen „zákon o ČOI“). Jako zvláštní úpravu pak lze uvést zákon o spotřebitelském úvěru.²⁸

Soukromoprávní ochrana spotřebitele reguluje ochranu spotřebitele pomocí soukromoprávních předpisů, zejména občanským zákoníkem. Občanský zákoník obsahuje mj. samostatný díl věnovaný ustanovením o závazcích ze smluv uzavíraných se spotřebitelem, který vytváří pravidla, která musí podnikatel dodržet, a nároky, které spotřebitelé uplatňují v případě nedodržení těchto pravidel podnikateli. Případem mohou být zneužívající ujednání ve smlouvách uzavíraných se spotřebitelem.²⁹

Rozdílem mezi soukromoprávní a veřejnoprávní ochranou spotřebitele je především postup, kterým lze respektování těchto pravidel vymáhat. V rámci soukromoprávní ochrany spotřebitele se totiž spotřebitel domáhá svého nároku z porušení pravidel podnikatelem sám přímo vůči podnikateli, a to buď vzájemnou dohodou, soudně, popř. jedním z alternativních způsobů řešení spotřebitelských sporů (tj. mimosoudním řešením sporů), např. mediací nebo řešením sporů specializovanými orgány pro řešení sporů (finanční arbitrem, Českým telekomunikačním úřadem (dále jen „ČTÚ“), Energetickým regulačním úřadem (dále jen „ERÚ“), Českou obchodní inspekci (dále jen „ČOI“) nebo jiným subjektem pověřeným ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“)³⁰. Veřejnoprávní ochrana spotřebitele na druhou stranu není závislá na projevu vůle poškozeného spotřebitele. Prostředky veřejnoprávní ochrany mohou totiž nastoupit již porušením povinností podnikatele, které mu ukládají veřejnoprávní předpisy na ochranu spotřebitele (tyto předpisy udávají i následky v případě jejich nesplnění), kdy lze v tomto případě mluvit o tzv. kontrole následné (ve formě pokuty). Na druhou stranu však není možné po správních (dozorových) orgánech požadovat, aby vůči podnikateli jednali přesně tím způsobem, jakým to po

²⁶ STAŠA, Josef. Veřejnoprávní ochrana spotřebitele. In: HENDRYCH, Dušan; BĚLINA, Miroslav; FIALA, Josef; ŠÁMAL, Pavel; ŠTENGLOVÁ, Ivana et al. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. S. 1230-1231 ISBN 978-80-7400-059-1.

²⁷ STAŠA, Josef. Veřejnoprávní úprava podnikání: koncept přednášek [interní materiál]. V Praze: Katedra správního práva a správní vědy, Právníká fakulta UK v Praze, 2019. S. 53 [citováno 2022-5-16].

²⁸ STAŠA, Josef. Veřejnoprávní úprava podnikání: koncept přednášek, op. cit., S. 53-56.

²⁹ § 1813 a 1814 občanského zákoníku.

³⁰ VLACHOVÁ, Barbora. Rozhodování správních orgánů ve spotřebitelských sporech. V Praze: C.H. Beck, 2021. Právní praxe. S. 24-37. ISBN 978-80-7400-811-5.

nich vyžadují spotřebitelé. Např. požádá-li spotřebitel dozorový orgán o uložení nápravného prostředku odpovědné osobě, vykládá se taková žádost jako pouhý podnět k uplatnění dozorčích oprávnění či nápravných prostředků. Spotřebitel však na jejich uložení nemá subjektivní právo.³¹

Pro veřejnoprávní ochranu spotřebitele je typická i kontrola preventivní (např. v podobě uplatnění nápravných prostředků v podobě sankce zákazu prodeje či odejmutí živnostenského oprávnění)³². Sám spotřebitel může takovou situaci urychlit, např. informováním příslušných orgánů o porušení právních předpisů³³, avšak je pravidlem, že příslušný orgán již z vlastní iniciativy sleduje situaci dotčených subjektů.³⁴ Oproti soukromoprávní ochraně spotřebitele tak sice nemají poškození spotřebitelé povinnost iniciativy, avšak na druhou stranu je omezena jejich možnost dohledu nad vyřízením věci správním orgánem, jelikož správní orgán zpravidla zásah poškozeného spotřebitele do průběhu řízení nepřipouští. Poškozený v takovémto správním řízení tedy není pánem sporu a nemá nárok na provedení ochrany. Výhodou však může být rychlost provedení ochrany, jelikož jsou správní orgány na rozdíl od civilních soudů vázány zákonnými lhůtami pro vyřízení věci.³⁵ Neodmyslitelné pozitivum je rovněž absence nutnosti úhrady jakýchkoliv nákladů ze strany spotřebitelů při podávání podnětů o protiprávním jednání podnikatelů u správních orgánů, které naopak v rámci soukromoprávní ochrany odrazují spotřebitele při uplatňování práv u soudů

1.5. Správní dozor

Správní dozor je jedním z pojmových institutů kontrolních a dozorčích činností veřejné správy. Ačkoliv mohou být pojmy jako dozor, kontrola, dohled apod. považovány v jiných odvětvích práva jako synonymní, správní věda je zpravidla odlišuje. Teorii vymezené pojmy však nebývají zákonodárcem využívány vždy jednotně. Jak uvádí Josef Staša, tak: *„Pozitivní právo upravuje správní dozor v několika desítkách zákonů. Příznačná je terminologická rozvolněnost.“*³⁶ *Vedle pojmu „kontrola“, který má obecně širší rozsah, a termínu „dozor“ se lze setkat s označeními jako „dohled“, „inspekce“, „prověrka“, „revize“ nebo „šetření“.* Sám název

³¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 1 As 93/2009-273.

³² VEBER, Jaromír a Jitka SRPOVÁ. Podnikání malé a střední firmy. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Grada, 2012. Expert (Grada). S. 233. ISBN 978-80-247-4520-6.

³³ Spotřebitel učiní podnět správnímu orgánu, kterým sice nedojde k zahájení správního řízení, avšak správní orgán je povinen se podnět zabývat a v případě podezření z porušení právních povinností správní řízení zahájit. Viz HULVA, Tomáš. Právo ochrany spotřebitele pro nepravníky: otázky a odpovědi: vzory smluv, podání a korespondence. Praha: ASPI, 2006. S. 61. ISBN 80-7357-172-2.

³⁴ Např. prostřednictvím kontrolních nákupů ČOI: „Byl-li kontrolní nákup proveden také za účelem posouzení vlastností výrobku, pohlíží se na takový výrobek jako na odebraný vzorek“, § 5 odst. 6, zákon č. 64/1986 Sb., České národní rady o České obchodní inspekci.

³⁵ FIALA, Josef, KINDL, Milan a kol. [Zrušeno] Občanský zákoník: Komentář. § 52 (Pojem spotřebitelských smluv a jejich účastníci) K § 52, Praha: Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-395-9.

³⁶ Např. zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, uvádí v § 14 „výkon státního dozoru“, který popisuje jako státní dozor nad dodržováním povinností stanovených daným zákonem, přičemž jsou povinnosti ukládány provozovatelům potravinářského podniku, tj. nepodřízeným subjektům. Zmíněnou terminologií státního se tak myslí správní dozor.

*institutu však o jeho obsahu nevyovídá a povahu každého pozitivně právního institutu je zapotřebí podrobněji rozebrat.*³⁷ Pro určení, zdali se užitým termínem v právním předpise rozumí správní dozor, je tedy zapotřebí porovnat jeho soulad s teoretickým vymezením.

Pro pochopení pojmu správního dozoru je důležité definovat nejprve pojem kontroly. Právní úprava totiž nejčastěji využívá pojmu kontrola či činnost nenazývá a pouze uvádí, že správní orgány „kontrolují“, leč je někdy třeba tuto kontrolní činnost chápat v užším smyslu, např. jako správní dozor³⁸. Odlišení těchto pojmů je důležité kupříkladu k tomu, abychom věděli vůči komu (vůči podřízeným či nepodřízeným subjektům) a v jakém rozsahu smí být činnost prováděna (kontrola pouhé zákonnosti nebo i hospodárnosti, účelnosti atp.).

Kontrolou můžeme rozumět pozorování, zjišťování a hodnocení skutečného stavu a jeho porovnávání se stavem žádoucím dle předem stanovených kritérií³⁹, nebo může být chápána jako specializovaná správní činnost vykonávaná správními odborníky, kteří dobře znají cíle, prostředky a pravidla, dle nichž pak porovnávají skutečný stav se žádoucím.⁴⁰ Jiní autoři pak správní kontrolu popisují jako kontrolu veřejné správy, vykonávanou jako součást působení samotné veřejné správy, z jehož rámce se pak vyčleňuje administrativní dozor (k administrativnímu dozoru viz níže).⁴¹ Kontrolu ve veřejné správě přitom můžeme vnímat ve dvou směrech, a to dovnitř veřejné správy, jakožto činnost představující dohled/dozor/kontrolu nad zákonností a/či mimoprávními kritérii v podobě účelnosti, hospodárnosti, věcné správnosti činností samotných orgánů veřejné správy (např. státní dozor nad veřejnými samosprávními korporacemi, dozor v rámci služebních vztahů, instanční kontrolu ve správním řízení či finanční kontrola) a kontrolu směřovanou navenek, čili správní dozor.⁴²

Ani samotný institut správního dozoru není pojmem legálním, nýbrž teoretickým. Z tohoto důvodu rovněž nejsou definice v literatuře identické. Pojmu správního dozoru navíc předcházelo označení administrativní dozor, jakožto dozor směřovaný k adresátům veřejnosprávního působení, vykonávaný příslušnými orgány státní správy, jímž dle právních předpisů přísluší výkon dozoru⁴³.

³⁷ STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. In: Správní právo. 2012, roč. 45, č. 5, S. 269. ISSN 2788-2241.

³⁸ Např. dle § 60a odst. 2) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, kontrolují živnostenské úřady dodržování povinností při značení lihu a nakládání s lihem podle zákona upravujícího povinné značení lihu, pokud porušení těchto povinností zjistí při výkonu své jiné působnosti, a dodržování povinností při značení tabákových výrobků podle zákona upravujícího spotřební daně, přičemž se touto činností rozumí správní dozor, jelikož naplňuje jeho pojmové znaky.

³⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2023. Beckovy právnícké učebnice. S. 211. ISBN 978-80-7400-919-8

⁴⁰ POMAHAČ, Richard. Správní dozor a kontrolní řád. In: Správní právo. 2012, roč. 45, č. 5, S. 267. ISSN 2788-2241.

⁴¹ PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. Lexikon - správní právo. Ostrava: Sagit, 2002, S. 464-465. ISBN 80-7208-314-7.

⁴² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část 3. vydání, op. cit., S. 211-212.

⁴³ PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. Lexikon - správní právo, op. cit. S. 15.

Správní dozor v současnosti můžeme v širším smyslu definovat např. jako kontrolní činnost dozorových orgánů, tj. vykonavatelů veřejné správy na základě zákonem stanovené působnosti⁴⁴, vůči nepodřízeným osobám, která spočívá v pozorování, zjišťování, hodnocení a porovnávání skutečného stavu se stavem žádoucím dle určených hodnotových kritérií, tj. zda je v souladu s právem a v případě potřeby užití opatření pro nápravu vad zjištěného stavu.⁴⁵ V užším smyslu neřadíme do správního dozoru fázi nápravy vad zjištěných při kontrole.⁴⁶ Jedním ze zmíněných pojmových znaků je výkon činnosti správního dozoru vůči nepodřízeným osobám, čili adresátům veřejné správy. Vztahy, které vzniknou při činnosti dozorových orgánů a dozorovaných osob při výkonu správního dozoru, jsou vždy vztahy právní, čili nejde o vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Tímto se odlišuje od jiných dozorčích činností, např. od služebního dozoru, který spočívá v kontrole služebně podřízených služebně nadřízenými.

Oproti kontrole vůči orgánům uvnitř veřejné správy se při správním dozoru nezkoumají mimoprávní kritéria zmíněná výše (hospodárnost a další), nejsou-li zahrnuta do právního předpisu, nýbrž pouze soulad skutečného stavu s právem, resp. dodržování povinností plynoucích ze zákonů, jiných právních předpisů, ale i např. z technických předpisů, jejichž závaznost zakládá zákon (zřejmě letecké předpisy uveřejňované v letecké informační příručce), z opatření obecné povahy, ze správních aktů či z veřejnoprávních smluv.⁴⁷

Pro usnadnění zakomponování jiné terminologie užívané v právních předpisech bude následně v této práci pojmů *kontrola*, *správní dozor* a *dozor* užíváno ve smyslu správního dozoru synonymně, nevyplyne-li z textu jinak.

Výkon správního dozoru můžeme členit z několika hledisek. Z hlediska častosti výkonu správního dozoru na dozor soustavný⁴⁸ či jednorázový.⁴⁹ Z hlediska doby, kdy se dozor vykonává, na průběžný⁵⁰ a následný.⁵¹ Někteří autoři uvádějí ještě dozor preventivní/předběžný⁵², který je

⁴⁴ Působností rozumíme okruh úkolů, které zákon vymezuje určitému subjektu veřejné správy či konkrétnímu vykonavateli veřejné správy viz HENDRYCH Dušan. In: HENDRYCH, Dušan; BĚLIŇA, Miroslav; FIALA, Josef; ŠÁMAL, Pavel; ŠTENGLOVÁ, Ivana et al. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd., op. cit. S. 903.

⁴⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání, op. cit., S. 212.

⁴⁶ STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru, op. cit. S. 269.

⁴⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání, op. cit. S. 2012.

⁴⁸ Např. soustavný dozor krajské veterinární správy po zjištění výskytu nebezpečné nákazy v daném hospodářství dle článku 55 odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 ze dne 9. března 2016 o nálezích zvířat a o změně a zrušení některých aktů v oblasti zdraví zvířat („právní rámec pro zdraví zvířat“), 32016R0429.

⁴⁹ Např. kontrolní nákup inspektora České obchodní inspekce vůči kontrolované osobě dle § 5 odst. 1 zákona o ČOI.

⁵⁰ Průběžný dozor se orientuje na probíhající činnost adresátů správního dozoru. STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan; ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. S. 203 ISBN 978-80-7400-624-1.

⁵¹ Následný dozor se naopak provádí na základě předchozího výkonu dozoru, při němž byly zjištěny nedostatky, kdy tak dozorový správní orgán pozoruje nápravu zjištěných nedostatků. Tamtéž.

⁵² HÁCHA, Emil, In: Slovník veřejného práva československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. S. 460. ISBN 80-902752-4-9.

však současnými odborníky považován za dozor zdrženlivě. Ti jej považují spíše jako činnost povolovací či obdobnou činnost veřejné správy.⁵³ Neposledním hlediskem je, zdali je správní dozor vykonáván z vůle předmětného dozorového orgánu (např. na základě plánu výkonu dozoru)⁵⁴ či z podnětu vně dozorového orgánu (např. stížnost, petice apod.). Správní věda pojmenovává pouze druhý zmíněný typ, a to jako incidentní dozor.⁵⁵ Mezi specifické druhy pak řadíme státní odborný dozor, tzv. technický dozor, vrchní dozor a činnosti naplňující pojmové znaky správního dozoru, např. dozorčí činnosti v oblasti hospodářství.⁵⁶

Z hlediska struktury působnosti, pravomoci a uplatňování této pravomoci rozlišujeme běžný a specializovaný dozor.⁵⁷ Výkon správního dozoru je uskutečňován vykonavateli veřejné správy, přičemž tento výkon může být buď jednou z mnoha činností, které daný vykonavatel veřejné správy v rámci jeho působnosti vykonává, čili jde o běžný dozor, anebo se může jednat o převažující či výlučnou činnost vykonavatele, tj. specializovaný dozor. Tyto vykonavatele pak považujeme za specializované dozorové orgány a zpravidla bývají nazývány inspekcemi (např. ČOI, Státní zemědělská a potravinářská inspekce (dále jen „SZPI“) apod.). Inspekce bývají správními úřady s celostátní působností, zřizovanými zákonem, podřízené věcně příslušnému ústřednímu správnímu úřadu.⁵⁸ Specifickou skupinu při výkonu správního dozoru tvoří veřejné ozbrojené sbory při tzv. pořádkovém dozoru, přičemž apriori nelze hovořit o sledování činnosti konkrétně určených osob, ale o ochraně osob, majetku a zajištění veřejného pořádku.⁵⁹

Ačkoliv hovoříme o vykonavatelích veřejné správy, jakožto o subjektech, institucích, které v dané oblasti uplatňují svou pravomoc, je zřejmé, že konečným subjektem, který bude v dané věci provádět úkony vůči dozorovaným osobám, je člověk, který je v pracovněprávním či obdobném vztahu k předmětné instituci uplatňující svou pravomoc. Správní řád jej pak nazývá úřední osobou.⁶⁰ Oblast správního dozoru se pak, co se týče postupu podle kontrolního řádu, který je *legis specialis* ke správnímu řádu, odchyluje v § 4, když výslovně uvádí, že kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou k tomu pověřil kontrolní orgán. Jedná se o tzv. inspektory jednotlivých dozorových

⁵³ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit., S. 203.

⁵⁴ Např. ÚOOÚ jej vydává a v anonymizované podobě jej zle shlednout na oficiálních stránkách úřadu. Základní informace. Úřad pro ochranu osobních údajů [online]. 2024 [citováno 2024-03-23]. Dostupné z: <https://uouu.gov.cz/cinnost/ochrana-osobnich-udaju>.

⁵⁵ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit., S. 203.

⁵⁶ Tamtéž

⁵⁷ STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru, op. cit. S. 269.

⁵⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání, op. cit. S. 2014.

⁵⁹ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit. S. 205.

⁶⁰ § 15 odst. 2 správního řádu.

orgánů. Smyslem této koncepce je ovlivnění vnímání kontrolovaných osob formálním posílením autority kontrolujících osob.

Výkon správního dozoru může být delegován ze správních úřadů rovněž i na jinou právnickou či fyzickou osobu, připouští-li to zvláštní zákon, a to např. zřizovací listinou, jedná-li se o správním úřadem zřízenou právnickou osobou, či smlouvou o pověření, která má charakter subordinační veřejnoprávní smlouvy.⁶¹ Obecně dle kontrolního řádu může být kontrolující osobou pověřenou výkonem kontroly jakákoliv fyzická osoba, nehledě na to, jakou povahu má její právní vztah ke kontrolnímu orgánu, může se tak kupříkladu jednat o zaměstnanecký vztah či služební poměr, a to bez stanovení požadavků na kvalifikaci, vzdělání, odbornou způsobilost atp. Zvláštní zákony však již určité požadavky na kontrolující osobu mohou stanovit, a to jak na povahu jejího právního vztahu ke kontrolnímu orgánu, tak na kvalifikaci.⁶² Pokud by však kontrolní orgán pověřil provedením kontroly fyzickou osobu bez kvalifikace, kterou požaduje zvláštní zákon, nemělo by to mít bez dalšího samo o sobě vliv na zákonnost takové kontroly.⁶³ K účasti na kontrole může být zároveň přizvána fyzická osoba, která se na kontrole může podílet buď pasivně (pouze sledovat její průběh, např. zaměstnanec nadřízeného kontrolního orgánu) či aktivně (provede kontrolní úkony). Přizvaná osoba má toliko práva i povinnosti obdobná jako kontrolující (nikoliv však totožná – nevyhotovuje ani nepodpisuje protokol o kontrole. Kontrolní orgán takovou fyzickou osobu k účasti na kontrole může přizvat v zájmu dosažení jejího účelu.⁶⁴

Důležité je rovněž rozlišit procesní úpravu správního dozoru od té hmotněprávní a s ohledem na to pak i přihlédnout k pojmu správního dozoru v jeho užším smyslu, tj. takového, který zahrnuje fázi zjišťovací a fázi hodnotící, nebo v širším smyslu fázi pozorování, která navíc obsahuje i fázi uplatnění či iniciaci nápravných či sankčních prostředků, tzv. fázi nápravnou.⁶⁵

Vlastní výkon správního dozoru tvoří zmíněná fáze zjišťovací a hodnotící, která je obligatorní fází. Fáze nápravná je pak fakultativní fází, závisející jak na výsledcích fáze první,

⁶¹ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. Zákon o ochraně ovzduší. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, S. 366. ISBN 978-80-7400-477-3.

⁶² JELÍNKOVÁ, Jitka. Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení). 2. vydání. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2023. S. 33. ISBN 978-80-7676-780-5.

⁶³ V případě přezkumu rozhodnutí vydaného na podkladě kontroly vykonané takovou osobou by stejně jako v rámci přezkumu rozhodnutí z jiných důvodů bylo posuzováno, zda případné procesní vady mohly mít vliv na zákonnost takové rozhodnutí, a zdali tak bude zrušeno z důvodu nezákonnosti podle § 90 odst. 1 správního řádu, resp. podle § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního viz Závěr č. 152 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017. Možnost projednání a rozhodnutí věci zaměstnancem obce, který nespĺňuje požadavky zvláštního právního předpisu. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimuradu.aspx> [citováno 2024-05-08].

⁶⁴ DVORSKÁ, Olga. Kontrolní řád: Komentář. [Systém ASPI], Wolters Kluwer [citováno 2024-08-11], ASPI_ID, KO255_2012CZ., § 6. Dostupné pouze v: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶⁵ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit. S. 211–212.

tak na pravomocích dozorových orgánů. Pokud však nedojde v rámci první fáze ke zjištění nedostatků, z podstaty věci neproběhne ani fáze nápravná, V rámci první fáze se shromažďují skutková zjištění, která mohou následně sloužit jako podklad pro rozhodování v rámci druhé nápravné fáze.⁶⁶ V praxi se objevují nejasnosti vyplývající z důvodu časového prolínání obou fází dozoru, ke kterému často dochází. V takové situaci je však důležité rozlišovat, zdali je úkon správním orgánem učiněn v rámci správního dozoru nebo v rámci správního řízení, navazujícího na výkon dozoru.⁶⁷

Základním právním předpisem procesní úpravy v této oblasti je zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, který se užije nejenom jako procesněprávní předpis pro výkon správního dozoru, ale i pro výkon dalších kontrolních či dozorčích činností veřejné správy. Co se týče použití samotného kontrolního řádu při výkonu správního dozoru, ten se použije tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Tato subsidiarita není v kontrolním řádě upravena.⁶⁸ Vycházíme však z principu právní teorie *lex specialis derogat legi generali*. Co se týče použití správního řádu ve vztahu ke kontrolnímu řádu, § 28 kontrolního řádu zakládá subsidiaritu správního řádu vzhledem ke kontrolám podle § 1 odst. 2 kontrolního řádu, čili výkonu státní správy a činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územím samosprávným celkem. Co se týče kontrol jakožto výkonu vrchnostenské veřejné správy vůči právnickým a fyzickým osobám mimo veřejnou správu, čili i správní dozor, vychází subsidiární použití správního řádu již z § 1 odst. 2 správního řádu. Samotné provádění kontroly je pak postupem podle části čtvrté správního řádu, nejde tedy o správní řízení.⁶⁹

V rámci druhé fáze, tj. nápravné, dochází buď k formálnímu rozhodování o právech či povinnostech dozorovaných osob na základě vydaných rozhodnutí, či k faktickému zasahování do takových práv a povinností. Dozorčí oprávnění, nápravné prostředky a jiné prostředky správního dozoru bývají v této fázi prováděny ve formě správních aktů, faktických pokynů, bezprostředních zásahů, ale i formou opatření obecné povahy.

Obě fáze se mohou časově prolínat, jelikož vymezení obou fází není na základě posloupnosti časové, nýbrž však logické. S ohledem na uvedené a na to, že v praxi mohou probíhat obě fáze souběžně, je zapotřebí rozlišovat, zdali se jednotlivý úkon činí v rámci prováděné první

⁶⁶ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit. S. 211–212.

⁶⁷ Tamtéž. S. 212.

⁶⁸ Tamtéž, S. 211–212.

⁶⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka. Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení). 2. vydání. Praktický komentář. Op.cit. S. 193-194 nebo také rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, č. j. 7 A 98/99–37.

fáze správního dozoru, či v rámci správního řízení navazujícím na výkon dozoru, zejména řízení o přestupcích, popř. dle postupu před zahájením správního řízení, úkony prováděné před výkonem správního dozoru atp., a to s ohledem na práva a povinnosti dozorovaných osob, popř. účastníků řízení, a dozorujících orgánů, či rovněž na případnou potřebu řádného zahájení řízení.⁷⁰

Pro zajištění nápravy za zjištěné nedostatky je důležitý § 24 a § 25 kontrolního řádu. První z ustanovení zakotvuje tzv. atrakci výkonu kontroly nadřízeným správním orgánem v odůvodněných případech. Toto ustanovení tak umožňuje zvýšení rychlosti a efektivity dozorujících orgánů v případě průtahů. Neurčitý právní pojem *v odůvodněných případech* je zapotřebí vykládat s ohledem na správní řád, aby nedošlo k jeho nadužívání. Např. v § 131 správního řádu je uvedeno, že lze provést atrakci: a) týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí, b) jde-li o řízení s velkým počtem účastníků, nebo c) u věci, u níž lze mít důvodně za to, že výrazně ovlivní právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů.⁷¹ § 25 kontrolního řádu pak pro zajištění spolupráce při výkonu správního dozoru a s tím související ukládání nápravných prostředků, popř. sankcí, stanovuje zákonnou povinnost předávání kontrolních zjištění příslušným orgánům. Povinnost může být ve speciálních zákonech i doplněna.⁷²

⁷⁰ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit., S. 211–212.

⁷¹ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. S. 262–263. ISBN 978-80-7400-840-5.

⁷² JELÍNKOVÁ, Jitka. Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení). 2. vydání. Praktický komentář. Op. cit. S. 184-186.

2. Správní dozor na úseku ochrany spotřebitele a jeho vývoj

2.1. Rozsah a cíle správního dozoru na úseku ochran spotřebitele

Všeobecným cílem samotné ochrany spotřebitele je především vyvážit slabší postavení spotřebitele, v němž jedná vůči podnikateli. Nutnost kontroly nad podnikateli, resp. nad jednáním podnikatelů, které může mít následky pro samotné spotřebitele, je nezbytná. Jakým následkům by se však mělo za pomoci správního dozoru snažit zamezit, případně je napravit, či sankcionovat? K zodpovězení této otázky je nejprve třeba vyjasnit, zdali je třeba ochranu spotřebitele omezovat pouze na ochranu jeho bezpečnosti, života, zdraví a majetku či i na ochranu na ekonomické úrovni. Bez pochyb je nutná ochrana života, zdraví a majetku, jakožto základních lidských práv, jejichž ochranu zaručuje Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina základních práv a svobod“). Ochrana života a zdraví nepovažují za nutné rozvádět, co si však výklad zaslouží, je ochrana spotřebitelova majetku. Pokud totiž chráníme spotřebitelův majetek (kupř. aby spotřebitelem zakoupená věc, která se stala jeho vlastnictvím, splňovala právními a technickými předpisy stanovené požadavky a dosáhla tak požadované životnosti), na jehož nabytí vynaložil spotřebitel svůj majetek ve formě, kterou již disponuje (peníze), je nutné ochranu navázat i na celkovou ekonomickou ochranu spotřebitele. Ta totiž cílí na ochranu spotřebitele před uložením peněz do zboží či služeb, které jsou buď samotné v rozporu s právními předpisy, či chrání spotřebitele před podnikatelským protiprávním jednáním, které je způsobilé ovlivnit rozhodování spotřebitele, zdali si zboží či službu vůbec pořídí.

Současná globalizace trhu vybízí podnikatele k nejrůznější metodám, jak získat pozornost spotřebitele, aby se rozhodl zboží či službu nabízenou podnikatelem zakoupit. Může se jednat i o takové jednání podnikatele, které nedosahuje potřebné míry profesionality, kterou lze od podnikatele rozumně očekávat, čímž může výrazně ovlivnit/ovlivní rozhodnutí spotřebitele o tom, zdali si zboží či službu zakoupí. Takové jednání může být nekalou obchodní praktikou⁷³, které se může jevit např. v podobě zakázaných reklam.⁷⁴

⁷³ Nekalé obchodní praktiky. Online. Česká obchodní inspekce. 2017. Dostupné z: <https://www.coi.cz/faq/nekale-obchodni-praktiky/>. [citováno 2024-04-21].

⁷⁴ Dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve spojení s přílohou č.1 k ZOS, Nekalé obchodní praktiky, písm. j) je zakázanou reklamou taková reklama, která je nekalou obchodní praktikou kupř. z důvodu využívání redakčního prostoru podnikatelem ve sdělovacích prostředcích k placené propagaci svého výrobku nebo služby, aniž by spotřebitel mohl z obsahu sdělení, z obrázků nebo zvuků jednoznačně rozpoznat, že se jedná o reklamu.

Nepochybně je tak cílem správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele jak ochrana zdraví a bezpečnosti spotřebitelů, tak i ochrana jejich majetku před i po uskutečněném kontaktu/jednáním s podnikatelem, čili i ochrana ekonomická. Stěžejním českým předpisem, který cílí na ekonomickou ochranu spotřebitele, je právě samotný ZOS.

2.2. Vývoj v letech 1918–1945

Než došel správní dozor v oblasti ochrany spotřebitele, soustřeďující se na ochranu spotřebitelova života, zdraví, majetku či dalších elementů do dnešní podoby, prošel dlouhým a výrazným vývojem.

Po rozpadu Rakouska-Uherska a vzniku Československa byla Československem recipována dosavadní právní úprava Rakouska, která neodporovala smyslu vzniku nového československého státu, tj. došlo i k recepci správních norem.⁷⁵ Jedním z převzatých předpisů byl též císařský patent č. 227/1859 ř.z., kterým byl vydán živnostenský řád (účinný do roku 1965). Tento předpis kladl na jednotlivé živnosti určité odborné předpoklady, např. co se týče následného zacházení při prodeji již zhotoveného zboží. Zákon mj. stanovil podmínky přímo cílící na zájmy spotřebitelů, a to např. označování provozoven, či bytů, kde byla živnost provozována⁷⁶, zjevné označování cen, množství a jakosti zboží či služeb⁷⁷ a určil politické správní úřady – živnostenské úřady⁷⁸ – nad výkonem dozoru nad těmito povinnostmi. Pokud nižší správní úřady nevykonávaly svou pravomoc, měly vyšší správní úřady oprávnění atrakce.⁷⁹

V jednom z ministerstev nově vzniklého Československa bylo i Ministerstvo (Úřad) pro zásobování lidu, jemuž byl podřízen i úřad pro potírání lichvy. Tyto úřady měly v gesci výrobky základních potřeb a cenu, za kterou byly prodávány. Předpis č. 568/1919 Sb., o trestání válečné lichvy, upravoval např. trestání prodeje výrobků základních potřeb za cenu vyšší než byla nejvyšší možná cena výrobků základních potřeb (s ohledem na poválečnou dobu a nižší dostupnost

⁷⁵ Např. muselo dojít k přejmenování okresního hejtmanství na Okresní správu politickou a místodržitelství na Zemskou správu politickou viz ŠOUŠA, Jiří, jr. In: MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP. Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě. Praha: Karolinum, 2010. S. 879, ISBN 978-80-246-1718-3.

⁷⁶ § 44, Císařský patent č. 227/1859 ř.z., jímž se vydává řád živnostenský. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2022-5-2]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

⁷⁷ Tamtéž, § 52.

⁷⁸ Tamtéž § 141.

⁷⁹ Tamtéž § 147 in fine.

zboží). Porušení tohoto ustanovení dozorovaly a za spáchané přestupky ukládaly tresty politické (policejní⁸⁰) úřady I. stolice.

Pozornost si zaslouží i zákon č. 87/1926 Sb., o podomním obchodě, který mj. upravoval povolení k podomnímu prodeji a zároveň stanovoval zdravotně-bezpečnostní podmínky zacházení s prodávanými výrobky předem vymezeným okruhem osob (potraviny, které byly dodány přímo od výrobců v obalech, musely být v takových obalech rovněž prodávány, v případě porušení obalu byly z prodeje takto vyloučeny), stanovil sankce za jejich porušení⁸¹ a pověřil politické úřady a jejich orgány výkonem dozoru nad těmito povinnostmi.⁸²

2.3. Vývoj v letech 1945-1989

Jako relevantní právní předpis z tohoto období stojí za zmínku zákon č. 160/1949 Sb., o vnitřním obchodě, který obsahoval opatření k zajištění oběhu zboží, kontroly a jeho spotřeby (pojem kontrola se před rokem 1989 hojně používal i ve smyslu správního dozoru).⁸³ Správní dozor nad dodržováním povinností uvedených v zákoně vykonával ministr vnitřního oběhu, ministerstvo vnitřního obchodu a orgány/podniky jím podřízené, přičemž na základě následné kontroly trestaly spáchané přestupky okresní národní výbory. Zákon obsahoval ustanovení, na jehož základě byly vydávány vyhlášky, které byly dozorovány dle tohoto zákona. Zřetelná byla v tehdejší době kontrola cen. Na základě nařízení č. 235/1949 Sb., o plánování a jiné tvorbě cen, byly vyhlášovány maximální spotřebitelské ceny, které musely být navíc snižovány úměrně k snižování obchodních nákladů, kdy dozor nad udržováním cen vykonávaly národní výbory.⁸⁴ Vyhláškou č. 367/1950 Ú.I.I, o vyznačování cen zboží vyloženého k prodeji, pak byla stanovena povinnost viditelného a čitelného značení prodejních cen za jednotku zboží.⁸⁵

Zmíněný zákon o vnitřním obchodě byl později nahrazen zákonem č. 127/1981 Sb., o vnitřním trhu. Nový zákon doplňoval jak starý občanský zákoník, když upravoval mj. podmínky udělení/zánik provozování živností či ochranu zájmů občanů – spotřebitelů ve vnitřním obchodě (uvádění cen, jakost, hmotnost či množství zboží, nedovolený prodej), tak stanovil působnost

⁸⁰ Termín policie/policejní se v minulosti ve správním právu používal ve smyslu správního dozoru. Viz MIKULE, Vladimír. Policie jako činnost a jako instituce. In ZOUBEK, Vladimír. Sborník z druhého mezinárodního vědeckého semináře k vědeckovýzkumnému úkolu č. 214 "Bezpečnostní politika České republiky". Praha: Policejní akademie České republiky, 1998. Str. 49 an. ISBN 80-85981-77-7.

⁸¹ Až 1000 Kčs viz § 19 odst. 1, tamtéž.

⁸² § 10 odst. 4, Zákon č. 87/1926 Sb., o podomním obchodě. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2022-5-5]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸³ KOHAJDA, Michael. Dozor nad regulovanými subjekty finančního trhu [online]. Praha, 2008. S. 26. Vedoucí práce Milan Bakeš.

⁸⁴ § 8-9 Nařízení č. 235/1949 Sb., o plánování a jiné tvorbě cen. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2022-5-12]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸⁵ § 1, Vyhláška č. 376/1950 Ú.I.I, o vyznačování cen zboží, vyloženého k prodeji. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2022-5-12]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

orgánů státního obchodního dozoru. Orgánům státní správy – ministerstvu obchodu a veškerým národním výborům uděloval značná sankční opatření, ať již v podobě důtek, pokut, propadnutí či zabránění věci.⁸⁶

K ochraně spotřebitele byly zřízené státní inspekční orgány a výbory lidové kontroly. Důležitým vládním předpisem bylo nařízení č. 98/1952 Sb., o Státní obchodní inspekci. Již v preambuli tohoto předpisu bylo uvedeno, že byl vydán za účelem „...co nejlepší obsluhy spotřebitelů v prodejnách obchodní sítě...“, přičemž se u všech podniků kontrolovalo, jak se dodržují zákony, usnesení, nařízení vlády a nařízení, směrnice a příkazy ve věcech vnitřního obchodu. Státní obchodní inspekce byla povinna vykonávat dozor kupříkladu nad dodržováním váhy a míry zboží prodávané spotřebitelům a s tím související přesnost vah a měřicích přístrojů a dalších povinností. Inspekce byla rovněž povinna kontrolovat včasné a správné prošetření stížností a oznámení kupujících na nedostatky v práci obchodní sítě a podniků společného stravování a prověřovat opatření, učiněná vedením obchodních podniků na základě těchto stížností a oznámení.⁸⁷ Vládní nařízení rovněž specifikovalo množství dozorčích oprávnění a nápravných prostředků, kterými inspekce disponovala.

Na základě nařízení č. 8/1953 Sb., o Státní jakostní inspekci, byl Státní jakostní inspekci prováděn dozor nad výrobou, skladováním a jakostí zemědělských a mlýnských výrobků. Tato inspekce byla nahrazena nejprve Státní inspekci jakosti potravinářských a zemědělských výrobků⁸⁸, která se později rozdělila na Státní inspekci jakosti zemědělských výrobků a Státní inspekci jakosti výrobků potravinářského průmyslu.⁸⁹ Každá z inspekci dozorovala jiné oblasti (jakosti/vážení/dodržování hygienických podmínek při skladování zemědělských a potravinářských výrobků, či dodržování předpisů ve věcech vnitřního obchodu).⁹⁰ V roce 1986 pak byly přijaty do dnešní doby platné zákony č. 63/1986 Sb., o České zemědělské a potravinářské inspekci, a č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci. Zákony pochopitelně prošly mnoha novelami, než se dostaly do své současné podoby.

Co se týče ČOI, tak její působnost byla upravena tak, že dozírала nad povinnostmi vyplývajícími ze zásady jednotné socialistické obchodní politiky, zdali dodržují stanovený sortiment a jeho řádné zásobování, správnost/míru/hmotnost/jakost/technické normy prodávávaného

⁸⁶ ZDRAŽIL, Miloš. O ochraně spotřebitele: praktická příručka se vzory a judikaturou. Praha: Linde, 2000, S. 9. Právní rádce. ISBN 80-7201-240-1.

⁸⁷ § 3, Nařízení č. 98/1952 Sb., o státní obchodní inspekci.

⁸⁸ Nařízení č. 76/1958 Sb., Vládní nařízení o Státní inspekci jakosti potravinářských a zemědělských výrobků.

⁸⁹ Zákon č. 122/1962 Sb., o státní zemědělské, potravinářské a obchodní inspekci.

⁹⁰ § 3-5, Zákon č. 122/1962 Sb., o státní zemědělské, potravinářské a obchodní inspekci

zboží, dodržování podmínek stanovených jiným právním předpisem atp., a to u organizací, provozujících obchodní činnost, a nad občany, kteří prodávali zboží na vnitřním trhu. Tehdejší ČOI se od té dnešní výrazně odlišovala, její postavení bylo stále ještě spíše na úrovni politického nástroje, čemuž nasvědčuje právě zmíněna působnost dozoru na dodržování jednotné socialistické politiky.

Inspekce a další dozorové orgány při své činnosti spolupracovaly se spotřebitelskými organizacemi a národními výbory podporovanými podnikovými výbory. Na základě jejich podnětů dozíraly na chod podniků a zaměřovali se na odstraňování nedostatků. Literou zákona tak inspekce spolu s organizacemi a jednotlivými členy podnikových výborů měly tvořit „účinnou kontrolu zdola s kontrolou shora“.⁹¹ Tato kontrola byla umocněna ještě tím, že de facto všechny státní orgány, socialistické organizace a jednotliví občané byli povinni inspekcím pomáhat.⁹² Státní inspektoři disponovali nápravnými prostředky v podobě např. opatření zákazu prodeje závadných výrobků.⁹³

Kontrola však nebyla prováděna pouze státními orgány a organizacemi, ale významné místo zaujímal samotná lidová kontrola. Na základě vládního nařízení č. 21/1953 Sb., o občanské kontrole obchodu, byli ustaveni tzv. občanští kontroloři, kteří prováděli kontrolní činnost v maloobchodech a provozovnách společného stavování, a to tak, že např. kontrolovali zásobení prodejen, správnost míry a jakosti zboží, zdali není zboží prodáváno protekčně apod.⁹⁴ V případě zjištění nedostatků mohli po vedoucích prodejny požadovat okamžité odstranění, v případě závažnějších a soustavnějších porušení povinností občanští kontroloři vyrozumívali národní výbory či státní obchodní inspekce.⁹⁵

Později byl tento systém přetvořen na komise lidové kontroly a statistiky a po reformním období roku 1968 na soustavu orgánů lidové kontroly⁹⁶, která se členila jak na federální, tak republikovou. Výbory lidové kontroly zasahovaly do všech oblastí občanského života a byly přímým nástrojem řízení státu a společnosti komunistickou stranou, přičemž disponovaly širokými kontrolními oprávněními hospodářských a jiných organizací jako státní inspekce, působily tak,

⁹¹ Tamtéž, § 11.

⁹² Tamtéž, § 12.

⁹³ Hájková, Kateřina. Česká obchodní inspekce. Historie ochrany práv kupujících. [Online] 2013. [citováno 2022-5-27]. Dostupné z: <https://www.coi.cz/o-coi/historie-ochrany-prav-kupujicich/>

⁹⁴ § 1, § 6, Nařízení č. 21/1953 Sb., o občanské kontrole obchodu. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2022-5-27]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁹⁵ Tamtéž, § 7.

⁹⁶ Viz zákony č. 70/1967 Sb., o komisích lidové kontroly, č. 116/1971, o výborech a komisích lidové kontroly, a č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole.

aby orgány státní správy a socialistických organizací uspokojovaly zájmy a potřeby společnosti, a navrhovaly disciplinární nebo hmotné postihy při porušení právních předpisů⁹⁷.

Kontrolu nad svou ochranou mohli rovněž iniciovat sami spotřebitelé, a to díky knihám přání a stížností. Vyhláškou 218/1954 Ú.l., o jednotném vedení knihy přání a stížností v maloobchodních prodejnách a závodech společného stravování, bylo stanoveno, že každá maloobchodní prodejna musela vést knihu přání a stížností, která musela být spotřebitelům přístupná. Vedoucí prodejny pak byl povinen knihu denně kontrolovat a spotřebitele, který zanechal své jméno, zpravit o vyřízení jeho stížnosti/přání. Knihy přání a stížností se na českém území užívaly až do zrušení zákona o vnitřním obchodě, tj. do roku 1991. Knihy přání a stížností však nebyly považovány za efektivní a lidé do nich později přestali svá přání či stížnosti vpisovat⁹⁸.

2.4. Vývoj po roce 1989

Po pádu železné opony v roce 1989 se vlivem politické plurality a přechodu na tržní hospodářství přesunula pozornost při výkonu správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele z převažující ochrany hospodářství v zemi a dodržování politického směřování země na posilování a následnou ochranu spotřebitele jako slabší smluvní strany. Přestože byla zachována kontinuita právních předpisů, bylo zapotřebí z nich odstranit socialistické prvky či přijmout úplně nové zákony. Stěžejním přijatým zákonem v roce 1992 byl ZOS.

ZOS stanovil základní veřejnoprávní povinnosti podnikatelů na ochranu spotřebitelů, správní dozor nad jejich dodržováním a vymezil sankce za jejich porušení. Zákon již tenkrát zakotvil mnoho povinností, např. povinnost poctivosti prodeje výrobků ve správné hmotnosti, míře a množství, v předepsané, schválené jakosti či očekávané jakosti v podobě průměrné střední jakosti⁹⁹, upravoval hygienické podmínky hygieny prodeje výrobků a poskytování služeb¹⁰⁰, stejně tak řádnost a bezpečnost prodeje¹⁰¹, povinnost zpravit dotčené spotřebitele v případě, že jim byly poskytnuty nebezpečné výrobky¹⁰², ale i ekonomickou ochranu spotřebitele v podobě zákazu

⁹⁷ HULVA, Tomáš. Právo ochrany spotřebitele pro nepravvníky: otázky a odpovědi: vzory smluv, podání a korespondence, op. cit., S. 26.

⁹⁸ HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 4. aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. S. 165. ISBN 9788071798910.

⁹⁹ § 3 ZOS ve znění do 12.8.1993.

¹⁰⁰ Tamtéž, § 4.

¹⁰¹ Tamtéž, § 5.

¹⁰² Tamtéž, § 7.

klamání spotřebitelů a s tím spojené široké informační povinnosti a rovněž i restrikce v uvádění a tvorbě reklam, včetně inzercí, určených pro spotřebitele¹⁰³ a mnoho dalších.

Nad dodržováním těchto povinností dohlížely orgány stanovené jiným zákonem¹⁰⁴. Rovněž bylo zakotveno, že dohled nad spotřebitelem bude zajištěn i schvalováním typových smluv ústředními správními orgány státní správy. Dozorové orgány disponovaly možností uložit nápravné prostředky v podobě závazných pokynů k odstranění zjištěných nedostatků, v případě ohrožení života, zdraví nebo majetku i možností pozastavit prodej výrobků, poskytování služeb či uzavření provozovny za podmínek stanovených jinými zákony.¹⁰⁵ Zákonem byl dále upravován institut mimořádného regulačního opatření, který můžeme v současné právní úpravě připodobnit leda k mimořádným opatřením, které je možné přijímat ve válečném stavu, stavu nouze a dalších mimořádných stavech.¹⁰⁶ V rukou příslušných úřadů tak byla pravomoc vyhlášení dvou forem mimořádných regulačních opatření, a to prodej omezeného množství výrobků a časově regulovaný prodej výrobků. Vláda pak mohla vyhlásit prodej výrobků na příděl. Mimořádná opatření mohla být přijímána v případě ohrožení zásobování obyvatelstva životně důležitými výrobky.¹⁰⁷ Opatřeními mělo být dosahováno rovného postavení spotřebitelů, nebo naopak pozitivní diskriminace některých spotřebitelů v odůvodněných případech. Ke zrušení ustanovení došlo 1. července 1995 na základě jeho nesystematičnosti a omezování svobody podnikání.¹⁰⁸

Další významný zákon, jenž byl přijat, představuje zákon č. 553/1991 Sb., o státní kontrole, který v roce 2012 nahradil dnešní kontrolní řád. Zákon o státní kontrole upravoval mj. postup při provádění státní kontroly, včetně správního dozoru, tedy kontrolní činnost, zaměřenou na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a na plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů, popř. uložených na základě těchto předpisů, a to ostatními orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola či odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů (kupř. ČOI, SZPI). Za daný orgán prováděli

¹⁰³ Tamtéž, § 8.

¹⁰⁴ Kupř. zákon o ČOI ve znění do 1997 v § 2 upravoval příslušnost ČOI nad kontrolou právnických a fyzických osob prodávajících zboží, poskytujících služby nebo vyvíjejících podobnou činnost na vnitřním trhu a jejich zaměstnance, kdy ČOI kontrolovala např. dodržování podmínek k zabezpečení jakosti zboží nebo výrobků včetně zdravotní nezávadnosti, zdali bylo zboží prodáváno v míře, množství, hmotnosti nebo jakosti požadovaných nebo stanovených obecně závazným právním předpisem, technickou normou nebo jiným závazným způsobem atp.

¹⁰⁵ § 23 ZOS ve znění do 12.8.1993.

¹⁰⁶ A to na základě článku 4, 11 Listiny základních práv a svobod ve spojení s článkem 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky.

¹⁰⁷ § 22 ZOS ve znění do 12.8.1993

¹⁰⁸ K § 22, Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 104/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 217/1993 Sb. a zákona č. 40/1995 Sb., a mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, č. 104/1995 Dz.

kontrolní činnost kontrolní pracovníci, kteří disponovali při jejím provádění mnohá oprávněními ve vztahu ke kontrolovaným osobám.

Co se týče obsahu práv a povinností při správním dozoru, prvním pro předmětný správní dozor relevantním oprávněním byl vstup do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisel s předmětem kontroly (za předpokladu nedotknutelnosti obydlí), které bylo oproti dnešnímu kontrolnímu řádu úzeji vymezeno. Dnešní kontrolní řád toto oprávnění zařadil kvůli své důležitosti do samotného ustanovení § 7.

Dále mohli kontrolní pracovníci vyžadovat předložení originálních dokladů, písemností, vzorků výrobků a dalších předmětů, po kontrolovaných osobách požadovat poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, zajišťovat v odůvodněných případech doklady oproti vystavení kopie kontrolované osoby¹⁰⁹ (co se týče tohoto ustanovení, v současném kontrolním řádě jsou práva kontrolujících osob, inspektorů, širší v tom, že mohou v odůvodněných případech zajišťovat originální dokumenty, aniž by museli kontrolovaným osobám činit kopie těchto originálních dokumentů)¹¹⁰, po kontrolovaných osobách požadovat písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků, ukládat pořádkové pokuty dle daného zákona, používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob v případech, kdy je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly.¹¹¹

Oproti dnešní podobě kontrolního řádu v původním zákoně nebyla obsažena možnost pořizování obrazových a zvukových záznamů. Tuto absenci však vyřešilo subsidiární užití § 18 odst. 1 správního řádu a tzv. úřední licence na základě § 12 odst. 2 starého občanského zákoníku a § 88 odst. 2 současného občanského zákoníku.

Co se týče povinností kontrolujících osob, tak ty byly upraveny téměř stejným způsobem jako dnes. V § 9 kontrolního řádu a § 12 zákona o státní kontrole, případně v dalších ustanoveních, která korespondují s povinnostmi kontrolujících, byla principiálně shodně dána povinnost kontrolujícím osobám zjistit skutečný stav věci, předložit pověření k provedení kontroly, šetřit práva kontrolovaných, vyhotovit protokol a doručit jej kontrolované osobě. Zákon o státní kontrole obsahoval navíc povinnost oznámit zahájení kontroly kontrolované osobě, povinnost mlčenlivosti a zajištění řádné ochrany odebraných originálních dokladů. Poslední dvě povinnosti však nebyly

¹⁰⁹ § 11 písm. a), b), d), e) zákona o státní kontrole.

¹¹⁰ § 8 písm. c) kontrolního řádu.

¹¹¹ § 11 písm. f) g), h) zákona o státní kontrole.

do nového kontrolního řádu přežaty, jelikož jsou obě součástí správního řádu¹¹². Současný kontrolní řád uvádí explicitní povinnost kontrolující osoby, jíž odpovídá oprávnění kontrolované osoby, spočívající v možnosti účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly.

¹¹² A to ať už explicitně, pokud se týká mlčenlivosti - § 15 správního řádu, nebo na základě základních zásad správních orgánů při jejich činnosti - § 2 odst. 3 správního řádu.

3. Vliv práva evropského a mezinárodního na správní dozor na úseku ochrany spotřebitele

Vzhledem k tomu, že Česká republika dle čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodních smluv, musí zajistit, aby povinnosti stanovené mezinárodními smlouvami, ke kterým se zavázala, byly reflektovány vnitrostátního právem.¹¹³ Některé pravomoci orgánů České republiky byly dle čl. 10a Ústavy přeneseny na mezinárodní organizaci, kterou je Evropská Unie. Vliv mezinárodního práva, zejména evropského, na vnitrostátní právo a s tím související stanovení práv a povinností adresátům práva je výrazný. V rámci práva EU je ochrana spotřebitele jednou z vůdčích politik EU. Předpisy práva Evropské unie stanovují v mnoha oblastech povinnosti, kterými se musí podnikatelé ve vztahu ke spotřebitelům řídit buď přímo na jejich základě (příkladem může být nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), či zprostředkovaně (na základě vnitrostátního právního předpisu - např. některá ustanovení týkající se nekalých obchodních praktik v zákoně o ochraně spotřebitele, které byly do tohoto zákona implementovány ze směrnice o nekalých obchodních praktikách. Tyto evropské předpisy ukládají členským státům za povinnost zajistit dodržování těchto povinností ze strany podnikatelů. Zajištěním jejich dodržování se rozumí přijetí právních předpisů ze strany členských států, na jejichž základě budou mj. vykonávat správní orgány správní dozor, vč. přijetí ustanovení stanovujících sankce za porušení povinností vyplývajících z takových evropských předpisů.

S ohledem na globalizaci trhu a vnitřní trh Evropské unie dávají evropské předpisy vzniknout institutům a systémům umožňujícím sdílení informací o předmětech (např. výrobcích), nacházejících se v oběhu vnitřního trhu, které mohou znamenat potencionální riziko pro spotřebitele, jsou předmětem podvodných jednání podnikatelů apod. Součástí těchto systémů mohou být na základě uzavřených dohod s Evropskou unií i státy mimo ni. Aby byli spotřebitelé v rámci tak velkého trhu chráněni, musí evropské předpisy rovněž stanovovat pravidla pro spolupráci mezi dozorovými orgány jednotlivých členských států. Uvedené záležitosti, které budou rozebrány níže, mají značný vliv na naši tuzemskou právní úpravu, stejně tak postavení práva mezinárodního v hierarchii právního řádu mě vede k tomu, že považuji za vhodné se v rámci této diplomové práce nejprve zabývat mezinárodním právem, jehož součástí je i specifické právo Evropské unie.

¹¹³ VOPÁLKA, Vladimír, POMAHÁČ, Richard. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Op. cit. S. 29.

3.1. Mezinárodní právo

Podstatnou část mezinárodního práva, která ovlivňuje mj. spotřebitelskoprávní tematiku, představují mezinárodní smlouvy, ale i doporučení, zásady a pokyny, které jsou vydávány samotnými subjekty mezinárodního práva – mezinárodními organizacemi, a které zavazují své členy či signatáře dohody.

Příkladem mohou být Zásady OSN na ochranu spotřebitele vydané Konferencí OSN o obchodu a rozvoji, tzv. UNCTAD¹¹⁴, které byly přijaty Valným shromážděním rezolucí 39/248 ze dne 16. dubna 1985.¹¹⁵ Zásady mj. udávají signatářům, aby mezi sebou vzájemně spolupracovali na zajištění informovanosti o výrobcích, které byly zakázány, staženy nebo byl v daném státě ve větší míře omezen jejich prodej, aby signatáři usilovali, že se kvalita výrobků a informace týkající se těchto výrobků v jednotlivých zemích nebudou lišit způsobem, který by měl škodlivý dopad na spotřebitele, a aby také aby signatáři zajistili zřízení donucovacích orgánů na ochranu spotřebitele a jejich spolupráci se zahraničními donucovacími orgány v dané oblasti, které disponují pravomocí vyšetřovat, činit proti dotyčným osobám úkony, získávat a případně sdílet příslušné informace a důkazy, zejména v záležitostech týkajících se přeshraničních podvodných a klamavých obchodních praktik postihujících spotřebitele. Zásadami jsou dále rovněž podporovány země v rozvoji nezávislých spotřebitelských skupin, podněcují k vysokému etickému standardu mezi všemi, kdo se zapojují do výroby a distribuce zboží a služeb pro spotřebitele atp.¹¹⁶

Samotné vydání zásad však neznamená, že se donucovací orgány jednotlivých členských států konference UNCTAD musí zásadami řídit. Takové zásady slouží pro samotné členské státy, aby je promítly do svých vlastních právních předpisů. I přes tyto zásady však schází dostatečná pravomoc k řešení přeshraničních případů, a to jak v podobě nastavení postupů mezi členskými státy, tak i samotných zdrojů pro jejich řešení (finančních, personálních apod.). Rovněž schází dostatečné možnosti pro sdílení důvěrných sdělení mezi členskými státy. Z tohoto důvodu je tématem mezinárodních konferencí otázka vynucování spotřebitelského práva, kdy jedním z návrhů bylo i zřízení nadnárodního ústředního orgánu, který by usnadnil sdílení informací

¹¹⁴ UNCTAD je odborovou organizací založenou OSN.

¹¹⁵ Zásady OSN k ochraně spotřebitelů. Online., Odbor technické harmonizace a spotřebitelské legislativy. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky. 2019. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/mezinarodni-aktivita-v-oblasti-ochrany-spotrebitele/zasady-osn-k-ochrane-spotrebitele---246636> [citováno 2024-03-22].

¹¹⁶ UNCTAD. United Nations Guidelines for Consumer Protection. Unctad.org [online]. 1985 (revidováno 2015) Dostupné z: https://unctad.org/system/files/official-document/ditecplpmisc2016d1_en.pdf [citováno 2024-03-16].

a koordinaci akcí při přeshraničním vymáhání spotřebitelských práv s ohledem na globalizaci trhu jakožto východisko pro lepší fungování poskytování ochrany spotřebitelům.¹¹⁷

Za příklady smluv lze uvést Dohodu o zřízení Světové obchodní organizace (dále jen „Dohoda“), jejíž nedílnou součástí tvoří značné množství dalších dohod. Dohoda kupříkladu upravuje, že smluvní strany při vydávání, provádění zákonů a jiných předpisů, které se týkají označení původu musí přihlídnout k potřebě ochrany spotřebitelů proti podvodným nebo klamavým označením¹¹⁸. Dohoda rovněž vytváří podmínky pro používání mezinárodních norem, harmonizaci a vzájemné uznávání technických předpisů, norem a postupů pro hodnocení shody a stanovuje zavedení vnitrostátních informačních center pro lepší orientaci v technických předpisech.¹¹⁹ Závazky vyplývající z této Dohody byly promítnuty např. do zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. (dále jen „zákon o technických požadavcích na výrobky“).¹²⁰

Významnou mezinárodní organizací, která ze svého základu rovněž vytvořila výbor pro spotřebitelskou politiku, je pak Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD). Výbor pro spotřebitelskou politiku vytváří mezinárodní standardy, provádí výzkum a šíření informací o spotřebitelské politice po celém světě, přičemž mezi nejdůležitější oblasti, kterými se na úseku ochrany spotřebitele zabývá, patří koordinace mezinárodního dozoru, posílení přeshraniční spolupráce, prosazování bezpečnosti výrobků a informování spotřebitelů a ochrana spotřebitelů na online trzích, přičemž spolupracuje i s nečlenskými státy OECD. Posledním současně diskutovaným tématem bylo kupř. online prostředí a dozorčí oprávnění či nápravné prostředky, které mají sloužit jednotlivým inspektorům dozorových orgánů k detekci porušování práv v online prostředí.¹²¹ Stále platným významným doporučením Rady OECD, přijatým dne 17.7.2020, ve vztahu ke správnímu dozoru nad spotřebiteli, je Doporučení Rady pro bezpečnost spotřebitelských výrobků. Toto doporučuje členským státům, aby zajistily dostatečné mechanismy, co se týče vyšetřování a přijímání opatření na ochranu spotřebitelů před nebezpečnými produkty, vč. bezpečnostních požadavků, vydávání rozhodnutí či ukládání opatření

¹¹⁷ Konference o přeshraničním vynuocování spotřebitelského práva. Online., Odbor živností a spotřebitelské legislativy. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky. 2022. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/mezinarodni-aktivity-v-oblasti-ochrany-spotrebitele/konference-o-preshranicnim-vynuocovani-spotrebitelskeho-prava--266773/>. [citováno 2024-03-21].

¹¹⁸ Přílohy ke Sdělení č. 191/1995 Sb., Všeobecná dohoda o clech a obchodu 1947, Část II, Článek IX, Sdělení č. 191/1995 Sb., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO).

¹¹⁹ Dohoda o WTO.

¹²⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 22/1997 Sb. o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, č. 22/1997 Dz.

¹²¹ 105. jednání výboru OECD pro spotřebitelskou politiku. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky [online]. 2023 [citováno 2024-04-07]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/mezinarodni-aktivity-v-oblasti-ochrany-spotrebitele/105--jednani-vyboru-oecd-pro-spotrebitelskou-politiku--278248/>.

vůči podnikům, které je udávají do oběhu, aby o vydaných výrobcích vydaly varování, upravily je, nahradily, či je přímo stáhly a učinily opatření, kterými by zamezily užívání výrobků spotřebiteli. Za tímto účelem mají být zavedeny mechanismy pro identifikaci výrobků a mechanismy, které umožní neprodlené identifikování a informování spotřebitele, který daným výrobkem disponuje. Nedílným bodem doporučení je dále vybízení členských států k mezinárodní spolupráci a mj. k účinnému sdílení informací o legislativě, opatřeních o stažených výrobcích, výzkumných projektech atp.¹²²

3.2. Právo EU

Právo Evropské unie má značný vliv na pojetí spotřebitelského práva v jednotlivých členských zemích. Ochrana spotřebitele je součástí již primárního práva EU a jde o jednu z politik vykonávanou v rámci sdílených pravomocí, která se soustřeďuje na tzv. plošnou ochranu spotřebitelské veřejnosti doplňovanou o tzv. individuální ochranu spotřebitele, jejichž cílem je ochrana zdraví spotřebitele, jeho bezpečnosti, hospodářských zájmů, práva na informace a vzdělávání a na sdružování se k ochraně těchto zájmů. Zajištění ochrany spotřebitele pak probíhá pomocí přijímaných opatření Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou EU v souvislosti s vytvářením vnitřního trhu a sledováním politiky členských států. Daná opatření jsou realizovaná prostřednictvím sekundárního práva.

Sekundární normotvorba pak vychází a musí být v souladu nejen s primárním právem EU ale i samotnými principy evropského práva. Zvláštní část principů je pak tvořena i principy spotřebitelského práva. Mezi ty klíčové, které ovlivňují nejen evropskou normotvorbu, ale i normotvorbu jednotlivých členských států. Jako principy, které ovlivňují normotvorbu správního dozoru, můžeme uvést zejména: důraz na zvýšené povinnosti a odpovědnosti obchodníka [podnikatele] a zvýšený rozsah práv a ochrana spotřebitele, zákaz diskriminace mezi spotřebiteli nebo skupinami spotřebitelů, zvýšené požadavky na uvádění výrobků na trh, zákaz zbavení unijních a vnitrostátních spotřebitelských práv při přeshraničním prodeji do domovského státu spotřebitele, stanovení sankcí za nesplnění povinností obchodníky [podnikateli] vnitrostátním právem, vyplývajících z unijních předpisů, přičemž tyto sankce mají být účinné, přiměřené a dopadem stejné jako sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů.¹²³

¹²² OECD/LEGAL/0459 Recommendation of the Council on Consumer Product Safety. OECD legal instruments [online]. 2020 [citováno 2024-04-03]. Dostupné z: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0459#dates>.

¹²³ OECD/LEGAL/0459 Recommendation of the Council on Consumer Product Safety. OECD legal instruments [online]. 2020 [citováno 2024-04-03]. Dostupné z: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0459#dates>.

Normotvorba je dále tvořena především nařízenými a směrnicemi Evropského parlamentu a Rady, resp. Evropského společenství. Vzhledem k rozsahu tématu této práce a existenci velkého množství unijních předpisů se zaměřím především na dopad unijního práva na české právo a s ním přinášená pozitiva v oblasti spolupráce dozorových orgánů členských zemí Evropské unie, a to jak v rovině obecné, tak v úzce vymezené rovině, kterou je regulace spolupráce dozorových orgánů v oblasti bezpečnosti potravinářských a nepotravinářských výrobků.

3.2.1. Spolupráce dozorových orgánů členských států v obecné rovině

Co se týče fungování spolupráce mezi členskými státy v oblasti správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele, základním kamenem je nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů, které nahradilo nařízení (ES) č. 2006/2004 (dále jen „nařízení o spolupráci“).

Nařízení, které zároveň slouží jako ochrana zájmů spotřebitelů, vneslo do českého právního řádu mnoho změn, které byly provedeny prostřednictvím adaptačního zákona č. 238/2020 Sb. Stěžejním pro adaptační zákon a jeho promítnutí do ZOS byl článek 9 nařízení o spolupráci, který požaduje, aby měl každý příslušný orgán v daném členském státě minimální vyšetřovací a donucovací pravomoci. Předně totiž nařízení o spolupráci zmocňuje orgány jednoho členského státu k možnosti požádat jiný členský stát, aby provedl šetření či vyšetřování, umožnil možnost účasti na nich úředníkům dožadujících orgánů, popř. přijal vhodná donucovací opatření. Dožádaný členský stát je za podmínek stanovenými nařízením o spolupráci povinen spolupracovat.¹²⁴

Nařízení o spolupráci dále upravuje vzájemnou spolupráci a případný společný postup v případě podezření či spáchání (rozsáhlých) protiprávních jednání. Z tohoto důvodu bylo adaptačním zákonem označeno 23 správních orgánů za orgány příslušné k výkonu dozoru na základě ZOS ve smyslu nařízení o spolupráci. Nařízením o spolupráci a jeho adaptačním zákonem byl do ZOS doplněn § 24, který stanovuje ústředním styčným úřadem pro přeshraniční spolupráci Ministerstvo průmyslu a obchodu, které je povinné plnit informační povinnosti směrem k Evropské unii a zajišťovat koordinaci správních orgánů ve smyslu tohoto nařízení.

Správní orgány a jejich působnost mj. ve výkonu správního dozoru nad povinnostmi stanovenými v příslušných nařízeních a směrnicích, jak byly uvedeny v nařízení o spolupráci, jsou

¹²⁴ Přeshraniční spolupráce v oblasti ochrany spotřebitele. Česká národní banka [online]. 2024 [citováno 2024-04-13]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financi-trh/ochrana-spotrebitele/preshranicni-spoluprace/>.

součástí přílohy č. 3 ZOS. V důsledku nařízení o spolupráci byly adaptačním zákonem rovněž zakotvena působnost a pravomoc orgánů v ZOS. Správní orgány tak disponují např. oprávněním příslušného orgánu v době před zahájením kontroly, popř. v jejím průběhu, požadovat údaje či dokumenty potřebné ke zjištění, zdali nedošlo či nedochází k protiprávnímu jednání podle nařízení o spolupráci, případně ke zjištění, kdo se tohoto protiprávního jednání dopustil, a to od osoby, u níž lze důvodně předpokládat, že danými údaji nebo dokumenty disponuje.

Příslušné orgány mají pravomoc požádat jakýkoli orgán veřejné správy či jiný subjekt v jejich členském státě, nebo dokonce i jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu, včetně poskytovatelů platebních služeb, internetových služeb, telekomunikací, registrů a registrátorů domén a poskytovatelů hostingových služeb, o poskytnutí veškerých relevantních informací. Nelze-li zjistit identifikační údaje podezřelého podnikatele, je navíc možné na základě žádosti příslušného orgánu podané bankám, spořitelnám, úvěrovým družstvům a dalším relevantním institucím, které vykonávají svou činnost na území ČR prostřednictvím své pobočky, prolomit bankovní tajemství a získat informace o vlastníkově účtu, na který jsou prováděny platby (za předmětné zboží/služby) (popř. informace o jeho zmocněncích, kteří mají nebo měli právo nakládat s peněžními prostředky na daném účtu).¹²⁵ Dále mohou orgány nařídít osobám, které se dopouští protiprávních jednání, aby se takového zdržely.¹²⁶ V případě hrozby závažné újmy zájmům celé řady spotřebitelů, kteří jsou dotčeni protiprávními jednáními uvnitř Unie, či (rozsáhlými) protiprávními jednáními s unijním rozměrem, mohou příslušné orgány uložit povinnost odstranit, zneprístupnit obsah protiprávních informací, které jsou dostupné online, či rozhodnutím uložit povinnost samotnému poskytovateli služby informační společnosti¹²⁷, aby odstranil či do doby zjednání nápravy omezil přístup nebo zcela zneprístupnil protiprávné informace či varoval o jejich přítomnosti samotné spotřebitele.¹²⁸

Celková spolupráce mezi jednotlivými členskými státy spočívá ve výměně informací na žádost či informací poskytnutých ex offo a na to navazujícím šetření důvodných podezření či spáchání případných (rozsáhlých) protiprávních jednání. V rámci spolupráce mezi příslušnými orgány jednotlivých členských států dochází např. ke koordinovaným šetřením, spočívajících kupř. v internetových kontrolních akcích, s cílem zajistit soulad internetových stránek s předpisy,

¹²⁵ § 24g ZOS.

¹²⁶ § 24h ZOS.

¹²⁷ Tou se rozumí např. připojení k internetu, MAISNER, Martin. In: MAISNER, Martin. Zákon o některých službách informační společnosti. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, S. 9. ISBN: 978-80-7400-449-0.

¹²⁸ § 24i ZOS.

zakazujícími personalizované stanovování cen.¹²⁹ Důsledkem nařízení o spolupráci a adaptačního zákona bylo sjednocení úpravy pravomocí, jimiž disponují jednotlivé správní orgány a tím i zpřehlednění právní úpravy.

3.2.2. Dozor v oblasti bezpečnosti výrobků a spolupráce dozorových orgánů členských států

V některých oblastech je spolupráce dozorových orgánů ještě více prohloubena. Co se týče nepotravinářských výrobků, tak jejich bezpečnost uvádění na trh, vč. předběžné kontroly a jejich následné kontroly na trhu, povinnost uvádění podstatných informací o vlastnostech výrobků, vč. jejich rizik, doposud upravovala směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků (dále jen „směrnice o bezpečnosti výrobků“), která byla transponována do zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o obecné bezpečnosti výrobků“). Použitelnost směrnice o bezpečnosti výrobků je však již dotčena nařízením (EU) 2023/988 o obecné bezpečnosti výrobků, kterým se mění nařízení (EU) č. 1025/2012 a směrnice (EU) 2020/1828 a zrušuje směrnice 2001/95/ES a směrnice 87/357/EHS (dále jen „nařízení o obecné bezpečnosti výrobků“)¹³⁰, jehož použitelnost byla stanovena na prosinec 2024, a ze stejného důvodu je ve stádiu zrodu rovněž již nový zákon o obecné bezpečnosti výrobků (k tomu více viz kapitola o českých pramenech práva). Směrnice upravovala bezpečnost těch výrobků, jejichž bezpečnost není podrobněji harmonizována na evropské úrovni. Nové nařízení se již v některých ohledech prolíná s nařízením o dozoru nad trhem s výrobky.

Rámec pro dozor nad trhem s výrobky, na něž se vztahují harmonizační právní předpisy EU, pak upravuje nařízení o dozoru nad trhem, a to včetně kontrol výrobků dovážených na trh Evropské unie. Zároveň stanovuje systém spolupráce dozorových orgánů. Pojednání o adaptačním zákonu bude taktéž probíráno v kapitole o českých pramenech práva. V souvislosti

¹²⁹ Fakta a čísla o Evropské unii, Spotřebitelská politika: zásady a nástroje. RATCLIFF, Christina, JORDAN DE BONO a BARBARA MARTINELLO. Evropský parlament [online]. 2023 [citováno 2024-04-13]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/46/spotrebitelska-politika-zasady-a-nastroje>.

¹³⁰ Co se týče samotného důvodu pro přijetí daného nařízení, tak jím byla především nutnost sjednocení evropských právních předpisů upravujících neharmonizované výrobky s právními předpisy upravujícími harmonizované výrobky. Inspiraací pro toto nařízení tak bylo především nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. června 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobky s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011 (dále jen „nařízení o dozoru nad trhem“), ale i nařízení (EU) 2022/2065 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES. Nové nařízení o obecné bezpečnosti výrobků zároveň reaguje na potřeby současného světa a dává důraz na bezpečnostní standardy související s moderními technologiemi, jako jsou kybernetická bezpečnost či umělá inteligence, zavádí zvláštní povinnosti poskytovatelů online tržišť týkající se bezpečnosti výrobků atp. Dozor nad povinnostmi bezpečnosti výrobků pak spadá do pravomocí vnitrostátních orgánů dozoru nad trhem, nařízení však kupříkladu stanovuje, že dozorové orgány mají provádět souběžné koordinované kontrolní akce tzv. „sweepy“ výrobků, aby zajistily soulad s nařízením viz Nařízení o obecné bezpečnosti výrobků (2023). Online. EUR-Lex. 2023. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/general-product-safety-regulation-2023.html>. [citováno 2024-06-26].

s uvedeným nařízením byly v rámci EU vytvořeny neformálně skupiny pro Administrativní Spolupráci (dále jen „AdCo“) v oblasti dozoru nad trhem s harmonizovanými nepotravinářskými výrobky, které se skládají ze zástupců členských států a příslušných orgánů dozoru nad trhem. Cílem AdCo je mj. výměna informací o mechanismech dozoru a přijatých řešeních, dosažení jednotné a vysoké úrovně vymáhání legislativy EU, omezení překrývání činností národních dozorových orgánů a za účelem sdílení osvědčených procesů v zájmu řešení problémů spojených s dozorem nad trhem.¹³¹

Co se týče zmíněné směrnice o bezpečnosti výrobků byla vytvořena síť Safety gate a v souladu s dalšími nařízeními je veden systém rychlého varování Evropské Unie a Evropského hospodářského prostor pro nebezpečné nepotravinářské výrobky (dále jen „Safety gate“). Z nepotravinářských výrobků jsou vyjmuty, léčivé přípravky a zdravotnické prostředky, které jsou upraveny jinými předpisy Evropské unie, a jejichž bezpečnost je sledována v rámci Evropské agentury pro léčivé přípravky, tzv. EMA, a Evropské databáze zdravotnických prostředků tzv. EUDAMED, které samostatně zajišťují kooperaci mezi jednotlivými členskými státy.

Na základě systému Safety gate si sdílí vnitrostátní orgány členských států mezi sebou a s Komisí informace o přijatých opatřeních, jimiž zabrání, omezí či podmíní uvádění na trh či používání nebezpečných výrobků¹³² nacházejících se na jejich trzích, které představují přímé či nepřímé riziko pro zdraví či bezpečnost spotřebitelů.¹³³ Dle § 9 an. zákona o bezpečnosti výrobků jsou pak dozorové orgány povinny oznamovat výskyt nebezpečného nepotravinářského výrobku MPO jakožto národnímu kontaktnímu místu Safety gate, které nese odpovědnost za zajištění fungování systému Safety gate. MPO má povinnost v případě, že by riziko mohlo přesáhnout území České republiky, sdílet tuto informaci s Komisí prostřednictvím systému Safety gate. I na druhou stranu musí zmíněné ministerstvo v případě, že obdrží informaci o výskytu nebezpečného výrobku v České republice, tuto oznámit příslušným dozorovým orgánům, které zpravidla do 20 kalendářních dnů zakážou uvedení výrobku na trh či do oběhu nebo nařídí jeho stažení.¹³⁴

¹³¹ The implementation of market surveillance in Europe. Online. Evropská komise. 2019. Dostupné z: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation_en?prefLang=cs&ettrans=cs. [citováno 2024-08-07].

¹³² Nebezpečným výrobkem se dle § 3 současného zákona o obecné bezpečnosti výrobků rozumí každý výrobek, který nevyhovuje požadavkům na bezpečný výrobek dle zákona o bezpečnosti výrobků.

¹³³ RAPEX – základní informace. Online. Ministerstvo zdravotnictví České republiky. 2021. Dostupné z: <https://mzd.gov.cz/rapex-zakladni-informace/>. [citováno 2024-04-29].

¹³⁴ § 9 zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

Co se týče ochrany trhu před nebezpečnými výrobky dováženými z jiných zemí než jsou země Evropské unie, provádí kontrolu v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93 (dále jen „nařízení o akreditaci“), celní orgány. Vývoz nebezpečných výrobků je pak rozhodnutím Komise, vydaným na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, zakázán.¹³⁵ Zmíněné nařízení rovněž stanovuje rámec pro dozor nad trhem s výrobky s cílem zajistit, aby tyto výrobky splňovaly požadavky na vysokou úroveň ochrany obecných zájmů, jimiž je právě ochrana spotřebitele, ale i zdraví, obecná bezpečnost apod. Toto nařízení dalo dále vzniknout informačnímu komunikačnímu systému (ICSMS), v němž mj. dochází k předávání informací o nevyhovujících výrobcích¹³⁶ (vč. výsledků zkoušek, identifikačních údajů výrobků, provedených kontrol, informací o opatřeních přijatých dozorovými orgány atp.) mezi dozorovými orgány členských států.¹³⁷ Nařízení bylo adaptováno do zákona o technických požadavcích na výrobky.

Co se týče spolupráce mezi dozorovými orgány na vnitřní i evropské úrovni, tak stejně jako to vyžaduje zákon o technických požadavcích na výrobky a zákon č. 87/2023 Sb., o dozoru nad trhem s výrobky a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o dozoru nad trhem“), jenž je adaptačním zákonem k nařízení o dozoru nad trhem, mají dle důvodové zprávy k novému zákonu o obecné bezpečnosti i vnitrostátní dozorové orgány dle tohoto návrhu zákona, povinnost komunikovat s vnitřními i evropskými dozorovými orgány prostřednictvím systémů Safety gate a informačního komunikačního systému (ICSMS).¹³⁸

3.2.3. Dozor v oblasti bezpečnosti potravin a spolupráce dozorových orgánů členských států

Nástrojem Evropské unie napomáhajícím spolupráci v oblasti dozoru nad bezpečností potravin a krmiv je tzv. Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva (dále jen „RASFF“). Milníkem pro fungování RASFF bylo vydání nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002 a to spolu s prováděcím nařízením Komise EU 2019/1715.¹³⁹ Článek 50 předmětného nařízení totiž upravuje postup členských států Evropské unie, Evropské komise a Evropského úřadu pro

¹³⁵ Tamtéž, § 11.

¹³⁶ Nemusí tak výslovně jít o nebezpečné výrobky.

¹³⁷ Information and Communication System on Market Surveillance. Online. European commission. C1995-2024. Dostupné z: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/building-blocks/information-and-communication-system-marketsurveillance_en?prefLang=cs&etrans=cs. [citováno 2024-07-14].

¹³⁸ Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. OVA 384/24. Návrh zákona o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých souvisejících zákonů v souboru s názvem „Materiál“, dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/ALBSD27K6RSH/>.

¹³⁹ Protecting EU consumers from unsafe food: EU's Rapid Alert System for Food and Feed. Online. Evropská komise. 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_19_6711 [citováno 2024-04-19].

bezpečnost potravin při existenci vážných přímých či nepřímých rizik pro lidské zdraví vyplývajících z potravin nebo krmiva. Pomocí RAFFS je oznámení o rizikových produktech vysláno a zprostředkováno členskými státy prostřednictvím Komise. Evropský úřad pro bezpečnost potravin je pak oprávněn dané oznámení doplnit o vědecké či technické informace, které členskými státy umožní přijmout rychlá a nezbytná opatření vztahující se k rizikové situaci. Pokud jednotlivé členské státy disponují danými nebezpečnými produkty, jsou povinny pomocí systému RAFFS oznámit Komisi přijatá opatření za účelem uvádění daných produktů na trh, jejich stažení z oběhu a případně i zajištění výběru produktů od spotřebitelů, který jimi již disponují. Komisi musí členské státy rovněž hlásit opatření směřující k podnikatelům, disponujícím danými produkty, stejně tak i hlášení všech případů odmítnutí šarže, kontejneru nebo nákladu potravin či krmiv na hraničních přechodech EU ve smyslu tohoto systému. O přijatých opatřeních je informován i ten členský stát, který oznámení o nebezpečných výrobcích učinil. Vzhledem ke globalizaci trhu lze velmi pozitivně hodnotit, že dané nařízení umožňuje zapojení na základě dohod i kandidátským zemím, nečlenskými státy, ale i mezinárodními organizacemi. Ústředním styčným orgánem v systému RASFF je SZPI, která spolupracuje s orgány dozoru nad potravinami a krmivy a zároveň i s dalšími správními orgány, které jsou účastny na systému podílejícím se na bezpečnosti potravin a krmiv, jako je např. Generální ředitelství cel, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Ministerstvo vnitra.¹⁴⁰

Dalším nástrojem Evropské unie v bezpečnosti potravin je Síť Evropské unie pro boj proti podvodům s potravinami (dále jen „FFN“). Tento systém zajišťuje spolupráci v případě přeshraničních podvodů v oblasti potravin. Důležitou součástí pro možnost fungování FFN je zmíněný systém RASFF. Ze systému RASFF a z úředních kontrol vykonávaných v členském státě jsou čerpány podněty odůvodňující navázání spolupráce za účelem potvrzení podezření ze spáchání podvodu. Na základě této sítě jsou vyměňovány informace za účelem získání podkladů pro učinění opatření, popř. uložení správních či trestních sankcí. Aby bylo dané jednání považováno za podvodné, musí odpovídat jedné z kategorií, a to 1) porušení pravidel EU týkajících se zemědělsko-potravinového řetězce podle čl. 1 odst. 2 nařízení (EU) 2017/62, 2) klamání zákazníků/spotřebitelů, spočívající např. v změněné etiketě, čímž dochází ke skrývání skutečné kvality výrobků. Takové jednání může představovat riziko pro veřejné zdraví, jelikož kupř. zakrývá nepovolené alergeny 3) podvodné jednání přináší pachateli nepatřičnou výhodu ve formě přímé či nepřímé výhody 4) úmysl náhrady vysoce kvalitní složky složkou nižší jakosti, zatímco se

¹⁴⁰ Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva RASFF. Online. Státní zemědělská a potravinářská inspekce. 2019. Dostupné z: <https://www.szpi.gov.cz/clanek/system-rychleho-varovani-pro-potraviny-a-krmiva-rasff.aspx> [citováno 2024-04-19].

pachatel může snažit dané jednání svést na náhodnou kontaminaci při výrobním procesu.¹⁴¹ Za rok 2022 bylo skrze FFN vyměřeno na 600 oznámení¹⁴², za rok 2023 již na 758¹⁴³, tato čísla však nejsou přímo úměrná zjištěným podvodům, nýbrž odpovídá možnému podezření na spáchání podvodu, jelikož udávají pouze informace o využití sítě FFN.

Nástroj s názvem Síť správní pomoci a spolupráce, tzv. SPS, sloužící za účelem usnadnění komunikace mezi příslušnými orgány členských států a Komise, pak umožňuje sdílet informace (a následně vyšetřovat a přijímat opatření) o přeshraničních porušeních právních předpisů Evropské unie týkajících se zemědělsko-potravinového řetězce, které *a priori* nepředstavují zdravotní riziko. SPS tvoří spolu s RASFS a FFN síť pro včasnou výměnu informací a spolupráci, tzv. ACN. Veškeré informace jsou předávány prostřednictvím online aplikace iRasff, spravované Komisí.¹⁴⁴ Díky vzniku této online platformy došlo dle mého k zefektivnění postupu při odhalování jak výskytu nebezpečných potravin, tak i podvodných jednání v potravinové oblasti a to především na úrovni rychlosti. Díky aplikaci je totiž možné, aby již na základě pouhého předání informace o přeshraničním porušení právních předpisů skrze systém SPS ostatním dozorovým orgánům, jež dle názoru daného členského státu sice nemá *a priori* představovat zdravotní riziko, mohlo dojít k překlasifikování takové informace jako oznámení o možném podvodu či potravině zdravotně nebezpečné. Informace tak bude mnohem rychleji předána kompetentním orgánům než v případě, kdy by jednotlivé systémy nebyly propojeny. Po oznámení dle RASFF jsou totiž nejvíc předávány oznámení skrze síť SPS, která dle výročních zpráv o fungování celého systému ACN jeví jako zbytkovou kategorií, co se týče sdílení informací, avšak v rámci něj bylo oznámeno vyšetřování jedné epidemie z potravin, 33 podvodů, 89 oznámení cizích těles/fyzického nebezpečí, 238 oznámení ohledně špatných podmínek¹⁴⁵ zpracování nebo skladování a dalších, které tak byly řešeny kompetentními dozorovými orgány a fungování systému tak napomohlo ke zjištění výskytu nebezpečných potravin či podvodných jednání v této oblasti.

¹⁴¹ Agri-Food fraud: What does it mean? Online. European commission. C1995-2024. Dostupné z: https://food.ec.europa.eu/safety/eu-agri-food-fraud-network/what-does-it-mean_en [citováno 2024-04-21].

¹⁴² Alert and Cooperation Network in 2022. Online. European commission. 2023. Dostupné z: https://food.ec.europa.eu/document/download/bbad1a9c-9367-401c-92e0-2b93a7f1db09_en?filename=acn_report_2022_overview.pdf [citováno 2024-04-19].

¹⁴³ Alert and Cooperation Network Overview 2023. Online. European commission. 2024. Dostupné z: https://food.ec.europa.eu/document/download/c235fad7-df80-4b80-9989-dfda920d0463_en?filename=acn_report_2023_overview.pdf&prefLang=cs [citováno 2024-04-19].

¹⁴⁴ 2022 Annual Report Alert and Cooperation Network. Online. European commission. 2023. Dostupné z: https://food.ec.europa.eu/system/files/2023-10/acn_annual-report_2022.pdf [citováno 2024-04-21].

¹⁴⁵ Alert and Cooperation Network Overview 2023, op. cit.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že spolupráce a systémy pro fungování spolupráce dozorových orgánů v Evropské unii, ale i celosvětový vliv na utváření společné politiky v této oblasti, jsou neodmyslitelnými součástmi ochrany spotřebitele, vč. výkonu správního dozoru v rámci této oblasti.

4. České prameny právní úpravy správního dozoru a dozorové orgány na úseku ochrany spotřebitele

4.1. České prameny právní úpravy

Jak již bylo mnohokrát řečeno, právní úprava správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele je značně roztržštěná.

Stěžejními předpisy správního dozoru jsou v obecné rovině kontrolní a správní řád, a předpis navazující na výkon správního dozoru pak zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „ZOPŘ“). Na obecné úrovni stojí také živnostenský zákon, jako zákon, stanovující povinnosti (a dozor nad nimi) při výkonu živností, jejichž dodržování je mj. v zájmu spotřebitelů.

Co se týče správního dozoru ve specifické spotřebitelské oblasti, za ústřední předpis považujeme ZOS, který tvoří obecnou veřejnoprávní úpravu ochrany spotřebitele. Ačkoliv neexistuje žádné oficiální dělení, můžeme dle mého názoru jako další obecný předpis označit zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o regulaci reklamy“).

Jako skupinu zákonů, které upravují působnost, popř. činnost některých dozorových orgánů, můžeme označit tzv. kompetenční zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, na jehož základě jsou zřízena ministerstva a některé ústřední správní orgány státní správy, a vede seznam ústředních orgánů státní správy. Orgány uvedené v tomto zákoně patří mj. k těm institucím, které v nějakém rozsahu vykonávají dozor v oblasti ochrany spotřebitele, popř. které mají ochranu spotřebitele ve své gesci a/ nebo řídí a kontrolují správní úřad, vykonávající dozor v oblasti ochrany spotřebitele nebo v oblasti s touto související. Z ministerstev jde např. o MPO¹⁴⁶, jemuž je podřízena právě ČOI, Ministerstvo zdravotnictví¹⁴⁷, které mj. řídí a kontroluje např. krajské hygienické stanice¹⁴⁸, Ministerstvo financí, jakožto gestor ochrany zájmů spotřebitelů na finančním trhu s výjimkou výkonu dohledu nad finančním trhem v rozsahu působnosti České národní banky¹⁴⁹. Kompetenční zákon uvádí i ústřední správní orgány, mezi něž řadíme např. Úřad na ochranu osobních údajů¹⁵⁰

¹⁴⁶ § 13 odst. 1 písm. c) kompetenčního zákona.

¹⁴⁷ § 10 odst. 1 kompetenčního zákona.

¹⁴⁸ § 80 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“).

¹⁴⁹ § 4 odst. 1 kompetenčního zákona.

¹⁵⁰ § 50 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, zřízen na základě zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

nebo Energetický regulační úřad¹⁵¹ či Český telekomunikační úřad¹⁵². (ii) zákony ustavující jednotlivé inspekce a upravující jejich působnost a kompetence, např. zákon o ČOI, zákon č.146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o SZPI“).

Další skupiny zákonů by se mohly členit dle cílového zaměření zákonů. Jednalo by se o zákony, které stanovují povinnosti podnikatelům či jiným subjektům v obdobném postavení, určují působnost orgánů dozoru a stanovují pravomoci výkonu dozoru, avšak liší se od sebe svým zaměřením. Jednalo by se např. o zákony ve (a) výrokové oblasti, vč. potravin (b) oblasti ochrany veřejného zdraví (c) upravující způsob měření atp., ale žádné jednotné dělení neexistuje.

Roztříštěnost předpisů je navíc doplněna o roztříštěnost úpravy působnosti dozorových orgánů v právních předpisech. Zatímco některé zákony stanovují působnost výkonu dozoru pro jediný orgán¹⁵³, některé zákony stanoví působnost, která je rozdělena mezi více orgánů a navíc rozdělena dle dalších kritérií¹⁵⁴, v některých případech je zákon doplněn o odkaz na orgán se zbytkovou působností.¹⁵⁵ Další zákony pak stanoví působnost sdílenou vícero dozorovými orgány¹⁵⁶.

Tato kapitola bude především rozebírat působnost orgánů, chystané novely a případná specifika oprávnění dozorových orgánů. Akcent na institucionální zajištění dozoru a bližší upřesnění dozorových pravomocí bude rozebrán v dalších kapitolách.

4.1.1. Zákon o ochraně spotřebitele a rozdělení působnosti dozorových orgánů

Zákon o ochraně spotřebitele obsahuje jak hmotněprávní, tak procesněprávní ustanovení. Jak již bylo řečeno v podkapitole vývoje správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele po roce 1989, stanovil ZOS některé povinnosti podnikatelům v pozici prodávajících, výrobců a dalších subjektů, majících vztah ke spotřebiteli, jejichž dodržování spolu s některými dalšími povinnostmi z občanského zákoníku či nařízení Evropské unie dozorují některé dozorové orgány. Zákon

¹⁵¹ Zřízen na základě § 17 zákona č. 458//2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

¹⁵² Zřízen na základě § 3 odst. 1 zákona č. 127/ 2005, o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁵³ Viz § 6 zákona č. 97/1996 Sb. o ochraně chmele.

¹⁵⁴ Viz § 7 písm. f) zákona o regulaci reklamy „Úřad pro ochranu osobních údajů [je orgánem příslušným k dozoru nad dodržováním zákona o regulaci reklamy v oblasti] pro nevyžádanou reklamu šířenou elektronickými prostředky podle zvláštního právního předpisu, je-li způsob šíření této reklamy nekalou obchodní praktikou.

¹⁵⁵ Viz § 7 odst. 1 zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

¹⁵⁶ Viz § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví., v některých případech rovněž ZOS, např. § ČOI a živnostenské úřady nad povinnostmi vymezenými § 23d ZOS.

o ochraně spotřebitele zejména stanovuje povinnosti prodávajícím, výrobcům a dalším subjektům, kteří jako podnikatelé či osoby v obdobném postavení vystupují v silnějším postavení vůči spotřebitelům, vymezuje působnost dozorových orgánů při výkonu dozoru nad povinnostmi v tomto zákoně a přiznává jim k tomu kompetence nad rámec kontrolního řádu, popř. upravuje spolupráci s orgány dozoru z jiných členských států Evropské unie.

Velice problematickou částí tohoto zákona je úprava působnosti jednotlivých dozorových orgánů v ZOS. ZOS stanovuje seznam dozorových orgánů na úseku ochrany spotřebitele. Dříve byla působnost orgánů vymezena pouze ustanovením § 23, který prošel desítkami novel, než se dostal do dnešní rozšířené podoby na základě zákona č. 374/2022 Sb. V současnosti jsou jednotlivé oblasti zaměření ZOS (tj. oblast potravin, zbraní apod.) přiřazeny orgánům ustanovením § 23 až §23d.

V současné podobě vymezuje ZOS jako hlavní dozorový orgán dozírajícím nad povinnostmi stanovenými tímto zákonem Českou obchodní inspekci s výjimkou dozoru nad povinnostmi u specifických oblastí, jejichž působnost upravují § 23a-§23c. V druhém odstavci pak pozitivně vymezuje, nad kterými specifickými oblastmi na úrovni občanského zákoníku¹⁵⁷ a nad kterými články určitých nařízení/nařízením Evropské unie vykonává ČOI dozor. Působnost ČOI je tak vymezena negativně a může vykonávat dozor pouze nad povinnostmi u těch oblastí, které již nebyly svěřeny jinému orgánu. Kromě společných kompetencí s živnostenskými úřady (viz níže), je tak striktně vyloučeno sdílení kompetencí s dozorovými orgány, kterým podléhají jenom některé oblasti.

Další dělení pravomocí bylo novelou uspořádáno především dle dozorových orgánů, povinností a/či oblastí zaměření jednotlivých dozorových orgánů. Rozdělení však není ucelené, jelikož se rozsah dozorovaných povinností u některých orgánů značně liší.

Lze však shrnout, že:

- SZPI vykonává dozor pouze v oblasti potravin zemědělských a tabákových výrobků nad povinnostmi stanovenými v § 3 odst. 1 písm. b), § 4 až § 5b, § 8 až § 10, § 11 a § 11a,

¹⁵⁷ Jedná se o ustanovení transponovaná do právního řádu na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019 a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/770 ze dne 20. května 2019 o některých aspektech smluv o poskytování digitálního obsahu a digitálních služeb. Jedná se o informační povinnosti podnikatele při uzavírání smluv na dálku nebo mimo obchodní prostory, dodatečné informace týkající se práva na odstoupení od smlouvy a nákladů na vrácení zboží, právo spotřebitele na odstoupení v případě porušení informačních povinností, povinnost poskytnout potvrzení o přijetí objednávky, informace o platebních podmínkách a nákladech spojených s komunikací na dálku, možná omezení použitelnosti způsobů platby, informování o právu na odstoupení od smlouvy a právu na odstoupení v případě nedodání nebo dodání nesprávného zboží, podrobná ustanovení týkající se různých druhů smluvních vztahů, jako jsou kupní smlouvy, nájemní smlouvy či půjčky, a zavazují prodávajícího zajistit, aby věc odpovídala smlouvě a byla v souladu s právními předpisy.

§ 14a, ZOS¹⁵⁸ a vymezenými povinnostmi dle občanského zákoníku jako ČOI, vyjma ustanovení souvisejících s poskytováním finančních služeb,

- krajské hygienické stanice (dále jen „KHS“) vykonávají dozor nad stejnými povinnostmi jako SZPI, avšak v oblasti prodeje výrobků a poskytování služeb, které jsou upraveny zákonem o ochraně veřejného zdraví, oblasti prodeje elektronických cigaret, náhradních náplní do nich určených a bylinných výrobků určených ke kouření, které jsou upraveny zákonem o potravinách a tabákových výrobcích,
- Státní veterinární správa (dále jen „SVS“) vykonává dozor rovněž nad stejnými povinnostmi jako SZPI, avšak v oblasti veterinární péče,
- Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“) vykonává dozor rovněž nad stejnými povinnostmi jako SZPI, avšak pouze v oblasti humánních léčivých přípravků a zdravotnických prostředků,
- Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva (dále jen „ČÚZZS“) vykonává dozor v oblasti střelných zbraní a střeliva nad povinnostmi stanovenými § 3 odst. 1 písm. b), § 4 až § 5b, § 8 až § 10, § 11 a § 11a, § 12, § 12a a § 14a¹⁵⁹ ZOS a vymezenými povinnostmi dle občanského zákoníku ve stejném rozsahu jako SZPI, avšak v oblasti střelných zbraní a střeliva,
- Česká národní banka (dále jen „ČNB“) vykonává dozor nad povinnostmi v § 4 až § 5b, § 6, § 7, § 12 a § 14¹⁶⁰ ZOS a čl. 14¹⁶¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 524/2013, a to pouze u osob, které podléhají dohledu České národní banky (banky, spořitelny, spořitelní družstva a další) a vykonávají činnost na základě zvláštního povolení,

¹⁵⁸ Tj. nad povinnostmi uloženými ZOS prodávajícímu poskytovat úplné a pravdivé informace o výrobcích, které nabízí, zajistit bezpečnost výrobků a dodržovat všechny normy, uvádět pravdivé informace v reklamě, informovat spotřebitele o jejich právech při reklamaci a postupech v ní, vyvarovat se nekalých obchodních praktik, správně označovat výrobky, služby a obaly podle zvláštních předpisů a informovat spotřebitele o možnostech alternativního řešení sporů.

¹⁵⁹ Tj. ustanovení ohledně smluv uzavíraných mimo obchodní prostory, reklamy, zákazu nekalých obchodních praktik, klamavých konání, klamavých opomenutí, agresivních obchodních praktik, zákazu nabízení, prodeje a skladování výrobků, která představují porušení některých práv duševního vlastnictví a povinnosti s tím související, informování o povaze a vlastnostech výrobku, informačních povinností při smlouvách na dálku, práva odstoupit od smlouvy a možnosti vrácení zboží, povinnost formy uváděných informací v souvislosti s cenami, označeními výrobků, reklamy a dalších, povinnosti prodávajícího při prodeji elektronickými prostředky, předmluvní informace poskytovatele online tržišť, kontroly provozovatelů tržišť (tržnic se stánky).

¹⁶⁰ Tj. nad zákazem nekalých obchodních praktik, klamavých konání, klamavých opomenutí, agresivních obchodních praktik, diskriminace spotřebitelů, povinností informování o ceně a způsobu řešení spotřebitelských sporů mimosoudně.

¹⁶¹ Informování spotřebitele o možnosti řešení on-line sporů pomocí mimosoudního řešení sporů.

- ERÚ vykonává dozor v oblasti podnikání v energetických odvětvích nad povinnostmi v § 3a, § 4 až § 5b, § 6 a § 7, § 12 a § 14¹⁶² ZOS, stejnými povinnostmi z občanského zákoníku jako SZPI vyjma povinnosti ohledně předávání zboží kupujícímu a v čl. 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 524/2013 a nad nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/302¹⁶³,
- ČTÚ vykonává dozor v oblasti služeb elektronických komunikací a poštovních služeb nad povinnostmi v § 3 odst. 1 písm. c, § 3a, § 4 až § 5b, § 6, § 7, § 11a, § 12 a § 14¹⁶⁴ ZOS a nad stejnými povinnostmi v občanském zákoníku a na poli evropských předpisů jako Energetický regulační úřad, jen v oblasti služeb elektronických komunikací a poštovních služeb,
- příslušné profesní komory vykonávají dozor nad svými členy, nad všemi povinnostmi v ZOS a nad nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/302 a ukládají za ně sankce,
- celní úřady vykonávají dozor v oblasti provozování hazardních her nad povinnostmi v § 3a, § 4 až § 5b, § 6 ZOS,
- a Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) vykonává dozor v oblasti zpracování osobních údajů nad povinnostmi v části páté ZOS.

Ustanovení § 23e odkazuje na zákon o regulaci reklamy, který se použije pro výkon dozor nad reklamou, která je dle ZOS považována za nekalou obchodní praktiku. Toto ustanovení zapojuje do výkonu dozoru v této specifické oblasti i jiné dozorové orgány, než jsou uvedeny v ZOS. Podle typu reklamy, tj. zdali jde o reklamu šířenou v rozhlasovém a televizním vysílání, reklamu na zdravotnické služby či prostředky a mnoho dalších, vykonávají ve specifických oblastech dozor Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Státní ústav pro kontrolu léčiv, Ministerstvo zdravotnictví, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Ústav pro státní

¹⁶² Tj. nad zákazem používání telefonního čísla s vyšší než běžnou sazbou pro komunikaci ohledně uzavřené smlouvy, zákazem nekalých obchodních praktik, klamavých konání, klamavých opomenutí, agresivních obchodních praktik, diskriminací spotřebitele, zákazu užívání zneužívajících ujednání ve spotřebitelských smlouvách, povinností informování o ceně a způsobu řešení spotřebitelských sporů mimosoudně.

¹⁶³ Nařízení o neoprávněném zeměpisném blokování a dalších formách diskriminace na základě státní příslušnosti, místa pobytu nebo místa podnikání na vnitřním trhu [Evropské unie].

¹⁶⁴ Tj. nad povinnostmi o dodržování cenových předpisů, nad zákazem používání telefonního čísla s vyšší než běžnou sazbou pro komunikaci ohledně uzavřené smlouvy, zákazem nekalých obchodních praktik, klamavých konání, klamavých opomenutí, agresivních obchodních praktik, diskriminací spotřebitele, zákazu užívání zneužívajících ujednání ve spotřebitelských smlouvách, povinností informování o možných omezeních pro dodání výrobku či poskytnutí služby v případě prodeje přes internet, povinností informování o ceně a způsobu řešení spotřebitelských sporů mimosoudně.

kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv, Úřad pro ochranu osobních údajů, SZPI, celní úřady a krajské živnostenské úřady.

Posledně zmíněná působnost může vyvolávat v praxi problémy. Totiž roztržštěnost a k tomu obecná subsidiarita ČOI k dozoru nad nekalými obchodními praktikami u oblastí, které nespádají pod specifickou oblast (těm specifickým dozorují právě např. SZPI, ČNB a další viz výše) může způsobit konflikt co se týče příslušnosti¹⁶⁵ k výkonu dozoru. Když totiž jednání podnikatele bude na pomezí a) reklamy, která by mohla být nekalou obchodní praktikou, a b) nabídky k uzavření smlouvy, která bude rovněž nekalou obchodní praktikou, mohou si potencionálně nárokovat příslušnost k provedení kontroly jak orgány dle ZOS ve specifické oblasti, a to např. zmíněná SZPI, ČNB atd., tak samotná ČOI, jakožto orgánem „zbytkový“ k řešení ve věcech uvedených v ZOS, nejsou-li v působnosti jiných dozorových orgánů, jakož i orgány dle zákona o regulaci reklamy.¹⁶⁶ Příslušnost k dozoru si tak v jedné chvíli může nárokovat desítky orgánů.

Za zmínku dále stojí, že důvodová zpráva k zákonu č. 374/2022 uvádí, že „*Česká obchodní inspekce kontroluje až na stanovené výjimky dodržování povinností daných zákonem [o ochraně spotřebitele] komplexně. Tento přístup zůstává zachován.*“ Tento závěr je však více než nepřesný. Komplexní dodržování povinností stanovených ZOS (až na drobné výjimky) ze strany ČOI se naposled konalo za účinnosti ZOS do 31.08.1997. Od té doby docházelo ke konstantnímu zužování pravomocí České obchodní inspekce na úkor ostatních dozorových orgánů.

Od 1.9.1997 byla již omezena pravomoc ČOI nad dozorem některých povinností na úseku potravin a tabákových výrobků¹⁶⁷. Ty byly prováděny SZPI, která sdílela dozorčí působnost v některých ohledech s orgány veterinární správy, hygienické služby (později již orgány ochrany veřejného zdraví), živnostenskými úřady, popř. s Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví.¹⁶⁸

Vezměme si však modelovou situaci za stavu právní úpravy po této novele. Inspektor České obchodní inspekce provádí kontrolní nákup v obchodu s potravinami mj. s cílem zjistit, zdali mu budou podnikatelem prodány výrobky ve správné hmotnosti, míře nebo množství, tj. vykonávala

¹⁶⁵ K pojmu příslušnost, jímž se rozumí působnost orgánů z hlediska hmotněprávních kategorií a pravomoc viz VOPÁLKA, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit. S 261.

¹⁶⁶ TICHÝ, Luboš (ed.). Ochrana spotřebitele. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2014. S. 194. ISBN 978-80-87488-13-3.

¹⁶⁷ Z důvodu přijetí zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

¹⁶⁸ Viz § 23 ZOS ve znění do 31.8.2000 včetně Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, dle § 23 ZOS ve znění od 1.9.2000 již bez tohoto úřadu.

dozor nad poctivostí prodávaného zboží dle § 3 odst. 1 písm. a) ZOS, jelikož ČOI obdržela podnět nespokojeného občana, který doma zjistil, že u pultu s uzeninami mu bylo u kuřecí šunky naváženo o 30 g více, než udávala jeho kuchyňská váha. Inspektor proto zamířil k tomuto pultu. Již pouhým okem však spatřil nazelenalou barvu kuřecí šunky. Po učinění objednávky, zvážení a namarkování této kuřecí šunky ucítil inspektor i zápach. Inspektor ČOI však dle současné právní úpravy nevykonává dozor nad poctivostí zboží podle § 3 odst. 1 písm. b) ZOS, tj. nad jeho jakostí. ČOI tak nedisponuje nápravnými prostředky, kterými by mohla zkažené maso zajistit. Inspektorovi ČOI nezbyvá než zjištění v rámci spolupráce dozorových orgánů předat SVS.

Dalším „milníkem“ v zužování pravomocí ČOI a naopak rozšiřování řad dozorových orgánů, provádějících dozor nad povinnostmi v ZOS, byla novela č. 36/2008 Sb., kdy se zákon (alespoň z hlediska množství dozorových orgánů) přiblížil dnešní podobě¹⁶⁹. Z důvodu vložení ustanovení zakazující nekalé obchodní praktiky došlo k pověření k výkonu dozoru nad touto oblastí např. Státní ústav pro kontrolu léčiv nebo Českou národní banku.¹⁷⁰

V průběhu let se pak např. objevovaly i podivuhodné konstrukce, např. v důsledku vložení § 8a do ZOS byly pozměněno názvosloví v zákoně a ČOI byla explicitně vyloučena z výkonu dozoru nad povinnostmi v tomto ustanovení. Na druhou stranu však ČOI (stejně tak i SZPI a obecné živnostenské úřady) byly nazvány dozorovými orgány dle § 8a ZOS ve znění do 28.5. 2000, aniž by taková změna terminologie byla vůbec logicky zdůvodněna¹⁷¹.

Za zajímavý a kladný posun ZOS hodnotím postupné rozšiřování působnosti živnostenských úřadů z původního dozoru nad čtyřmi oblastmi¹⁷² až na sdílený dozor nad povinnostmi v oblasti označování, informací o výrobcích a cenách, předvádění výrobků, vydání účtenek, správnosti obalů až po kontrolu výkupu lahví (tuto dozorovou působnost sdílí s ostatními dozorovými orgány, kterým to ukládá ZOS) a nad stejnými povinnostmi stanovenými občanským zákoníkem jako ČOI.¹⁷³

¹⁶⁹ Mj. v důsledku přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách).

¹⁷⁰ § 23 odst. 10, 11 ZOS ve znění od 12.2.2008.

¹⁷¹ Viz bod Zvláštní část, K bodu 7, 8, 9 a K bodu 8 In: Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 145/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 63/1986 Sb., o České zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění zákona č. 110/1997 Sb., č. 145/2000 Dz).

¹⁷² Dozor byl vykonáván nad povinnostmi v § 8 až 10 a 14 ZOS ve znění do 31.8.1997, tj. nad zákazem klamáním spotřebitelů (to jako jediné můžeme považovat za zúžené oproti dnešním § 4-5b ZOS, který v současné chvíli nespádají do působnosti kontroly živnostenských úřadů), povinnostmi informování spotřebitele a označení výrobků a označení provozovny.

¹⁷³ § 23d ZOS.

Vhodným adeptem na změnu je dozor nad povinnostmi stanovenými v § 7a ZOS. S ohledem na povahu kontrolovaného ustanovení, hovořícího o výrobcích zaměnitelnými s potravinami, by se jevílo logické, rozšířit možnost výkonu dozoru minimálně i na SZPI.

Dalším příkladem následku roztržitosti dozoru nad dodržováním povinností rozebíraného zákona je samotné ustanovení § 23c odst. 1 ZOS, dle něž u členů profese vykonávané členy profesní komory s povinným členstvím provádějí výkon dozoru a postihují zjištěná porušení tohoto zákona orgány podle zvláštního právního předpisu. Modelovou situací v tomto případě může být lékař estetické medicíny, který se v rámci své činnosti dopouští nekalých obchodních praktik. Dle uvedeného je dozorován a jsou mu ukládány tresty Českou lékařskou komorou, buď v podobě důtek nebo pokut v minimální výši od 2000 Kč, a maximální výši 30 000 Kč¹⁷⁴, ve zvlášť závažných případech může dojít k vyloučení z komory¹⁷⁵. Dle ZOS je výše pokuty za spáchaný přestupek do 5 000 000 Kč¹⁷⁶ a rovněž je možné při závažném porušování předpisů živnost podnikateli zrušit. Ve fázi nápravné správního dozoru v širším smyslu je tak značná dysbalance.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že by bylo vhodné současné řešení kompetenčního dělení pozměnit. Současná právní úprava totiž neumožňuje efektivní výkon správního dozoru dozorovými orgány a způsobuje nadbytečnou kontrolu ze strany vícero orgánů, jelikož tyto v případě, že zjistí porušení právních předpisů u dozorovaného subjektu, nejsou oprávněny takovou informací bez dalšího zanést do protokolu o kontrole, nemohou použít nápravných prostředků, ani na základě zjištěných skutečností uložit sankce. Dozorové orgány totiž nejsou příslušné k výkonu takové kontroly a nemohou proto ani jiné skutečnosti, než nad kterými vykonávají dozor, kontrolovat, tj. zjišťovat a vyhodnocovat.

Myslím si, že by bylo vhodné, aby ČOI a případně i jiné orgány mohly alespoň v rámci sekundární činnosti sdílet dozor nad oblastmi, které jsou nyní explicitně vyloučeny z její (jejich) působnosti (např. jak tomu bylo za účinnosti ZOS do 31.8.1997). Popř. je možné zamyslet se, zdali by fázi zjišťovací, tj. správní dozor s omezením ukládání nápravných a sankčních opatření, nemohla provádět ČOI ve všech oblastech. ČOI by pak při kontrole v rámci své působnosti, která je dle ZOS nejširší, mohla informace zanést do protokolu a tyto by bez dalšího mohly být použity pro uložení nápravných prostředků a/či sankcí. Na základě takového protokolu o kontrole

¹⁷⁴ Viz § 10 a 13 Stavovského předpisu České lékařské komory č. 4, Disciplinární řád České lékařské komory ve spojení s § 13 odst. 3 písm. b), § 18 odst. 3 a) zákona č. 220/1991 Sb., České národní rady o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

¹⁷⁵ § 18 odst. 3 písm. c) zákona č. 220/1991 Sb., České národní rady o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

¹⁷⁶ § 24 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 24 odst. 19 písm. e) ZOS.

by mohly dozorčí orgány, které se specializují na danou oblast, skutečnosti v protokolu zohlednit a použít tak nápravných prostředků, popř. uložit sankce, jelikož by taková kontrola ze strany ČOI byla považována za souladnou s právem. K tomu by se dalo polemizovat alespoň o přiznání možnosti užití nějakých nápravných prostředků, a to např. v případě, že zboží nebo služba zjevně bezprostředně ohrožuje bezpečnost a zdraví spotřebitelů. Formulace zjevně a bezprostředně by mohla snížit obavy o nadužívání takového opatření, které by bylo možné použít jen v nezbytných případech. Nadále by bylo zachováno členění správního dozoru v plném rozsahu dle specializace, jelikož v té které oblasti působí odborníci právě z daného oboru a mohou situace objektivněji vyhodnocovat za podpůrné činnosti jiných dozorových orgánů, např. zmíněné ČOI.

Závěrem je vhodné zmínit podstatnou z **aktuálně projednávaných novel**, která se dotkne ZOS. V souvislosti s přijetím nařízení o obecné bezpečnosti výrobků dojde k vypuštění výše rozebíraného ustanovení § 7a ZOS a s ním i dalších relevantních ustanovení týkajících se výroků zaměnitelných s potravinami. Mnou předestřený nedostatek tak bude vyřešen, jelikož budou dozor nad výrobky zaměnitelnými s potravinami vykonávat dozorové orgány na základě nařízení o obecné bezpečnosti výrobků a nového prováděcího zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

Dále má dojít k vložení do ZOS dozorčí oprávnění, které je již obsaženo v některých zákonech – využívání zastřetí skutečné totožnosti inspektorů, kteří jsou pověřeni výkonem kontrolní činnosti, je-li to nezbytné k provedení kontrolních úkonů. Zastřetí skutečné totožnosti přitom může být použito při kontrole všech povinností vyplývajících ze ZOS.¹⁷⁷ Nově přidaným nápravným prostředkem pak budou moci dozorové orgány, vyjma těch, které dozorují oblasti regulaci reklamy, která je nekalou obchodní praktikou, uložit rozhodnutím povinnost tomu, kdo jednal protiprávně, odstranit nebo znepřístupnit protiprávní obsah informací přístupných na online rozhraní, nelze-li nápravy dosáhnout jinak. V případě nesplnění dané povinnosti a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, uloží orgán dozoru poskytovateli služby informační společnosti, aby neprodleně odstranil či až do doby zjednání nápravy omezil přístup či znepřístupnil protiprávní informace či zobrazil varování pro spotřebitele přistupující k on-line rozhraní.¹⁷⁸ Uvedené nápravné prostředky mají být do ZOS přidány s ohledem na rozvoj obchodů prováděných online a rovněž z toho důvodu, že těmito pravomoci již disponují dozorové orgány při výkonu dozoru dle zákona

¹⁷⁷ Viz Vláda: Návrh zákona o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých souvisejících zákonů. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/ALBSD27K6RSH/>.

¹⁷⁸ Tamtéž.

Návrh zákona o obecné bezpečnosti výrobků, o požadavcích na některé výrobky a o změně některých souvisejících zákonů. op.cit., § 23f zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

o dozoru nad trhem a nově i dle nového zákona o obecné bezpečnosti výrobků a především v případě porušování ekonomických práv spotřebitelů v přeshraničním styku (viz § 24i ZOS).¹⁷⁹

Závěrem stojí za zmínku záměr odstranění a následné přesunutí povinností upravujících požadavky na označování obuvi, křišťálového skla a textilních výrobků do nového zákona o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „nový zákon o obecné bezpečnosti výrobků“). Tento záměr byl obsažen v prvotním stavu návrhu zákona, nicméně byl posléze k datu 17.7.2024 po zapracování připomínek pozměněn tak, že dozor nad uvedenými požadavky bude vykonáván v souladu se zákonem o dozoru nad trhem. Obecně mi dané přesunutí přijde jako logické řešení, jelikož ustanovení s těmito požadavky nebyly ve vztahu k ZOS systematickými, když se ZOS zabývá převážně ekonomickými zájmy spotřebitele, mezi něž požadavky na označování obuvi, křišťálového skla a textilních výrobků neřadíme. Kvituji rovněž reflektování připomínek k původně navrhovanému přesunu požadavků do nového zákona o obecné bezpečnosti výrobků a změnu tohoto kroku. Nařízení o obecné bezpečnosti výrobků se totiž zaměřuje na eliminaci přítomnosti nebezpečných výrobků na trhu, tj. na fyzickou bezpečnost výrobků. Za takové nemůžeme považovat chybně označenou část obuvi či textilní výrobek bez uvedení složení v českém jazyce, která spíše představuje ekonomickou bezpečnost. Představitelným, leč nejspíše nadsazeným hlediskem, týkajícím se fyzické bezpečnosti výrobků, by mohlo být snad jen považování označování obuvi či textilních výrobků za potřebné z důvodů možných alergických reakcí spotřebitelů (v návaznosti např. na označení kůže, syntetická kůže apod.). Tento argument však může být opět snadno vyvrácen tím, že předmětný nový zákon o obecné bezpečnosti výrobků má stanovovat povinnosti na obecné úrovni, nikoliv upravovat jednotlivosti. Závěrem jsou směrnice stanovující uvedené požadavky součástí příloh nařízení o dozoru nad trhem, čili dozor nad nimi by měl být vykonáván právě v souladu s tímto nařízením a zákonem o dozoru nad trhem.¹⁸⁰

4.1.2. Další zákony na úseku správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele

Zákon o ochraně spotřebitele reguluje veřejnoprávní ochranu spotřebitele na obecné úrovni, avšak vzhledem k rozsahu a cílům správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele je zapotřebí zmínit i zákony, které bychom *a priori* zařadili např. mezi technický dozor, metrologický dozor, správní dozor v oblasti potravin či státní zdravotní dozor. Výraznou kategorii tvoří zákony upravující bezpečnost a dozor nad výrobky a potravinami, které jsou, jak již bylo řečeno, značně

¹⁷⁹ Viz Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. OVA 384/24, op. cit., S. 70-71.

¹⁸⁰ Viz Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. OVA 384/24, op. cit. S. 70, 71.

harmonizovanou oblastí práva Evropské unie. K poměru množství zákonů považují za vhodné se soustředit na níže uvedené zákony, které se zabývají úzce vymezenou problematikou, tj. bezpečností či jinými požadavky na výrobky či potraviny, stravování, prodej zboží za cenu v souladu s cenovými předpisy, avšak v její obecnější rovině. Někdy půjde o prováděcí předpisy k nařízením EU. Nařízení EU sice ukládají povinnosti adresátům práva, vč. požadavků na organizaci dozoru uloženou jako povinnost členským státům, samotnou působnost a přiznání pravomocí však již musí upravit členské státy v těchto prováděcích zákonech samy. Tato kapitola se převážně koncentruje na části daných zákonů, které mají úzký vztah k ochraně spotřebitele. Cílem není jejich zevrubný popis, nýbrž docílení orientace v této problematice, vč. chystaných novel.

Prvním zákonem vhodným zmínky je **zákon o obecné bezpečnosti výrobků**. Tento zákon byl přijat v návaznosti na požadavky vycházející z legislativy¹⁸¹ s cílem, aby výrobky uváděné na trh či do oběhu nebyly pro spotřebitele nebezpečné a/nebo neohrožovaly jejich zdraví.¹⁸² Zákon se využívá k posuzování bezpečnosti výrobků nebo pro omezení rizik, která jsou spojena s užíváním výrobků, pouze v těch případech, neupravuje-li požadavky na bezpečnost či omezení rizik již jiný právní předpis na základě legislativy Evropské unie.¹⁸³ Zákon tedy stanovuje podmínky v oblasti výrobků, které nejsou harmonizované evropskými předpisy.

;Zákon upravuje jak hmotněprávní ustanovení, když stanovuje podmínky, za nichž se považuje výrobek za bezpečný a ukládá výrobcům a distributorům povinnosti s tím spojené¹⁸⁴, tak procesněprávní v podobě stanovení příslušnosti dozorových orgánů, vč. oprávnění a nápravných prostředků, jimiž disponují, skutkových podstat přestupků, v případě porušení povinností stanovených tímto zákonem¹⁸⁵ a evropskou spoluprací při odhalování nepotravinářských výrobků představujících vážné riziko pro spotřebitele.¹⁸⁶ Co se týče tohoto zákona, je nutné k rozdělení věcné působnosti specializovaných orgánů dle tohoto zákona zmínit, že k němu dochází na základě vágního znění „*dozor... provádějí podle působnosti, vyplývající z povahy konkrétního výrobku, orgány dozoru stanovené zvláštními právními předpisy*“¹⁸⁷, v případě nemožnosti určení působnosti má zbytkovou působnost ČOI. Důvodová zpráva k zákonu rovněž mlčí. Za účelem zachování právní jistoty bylo jistě vhodné toto ustanovení

¹⁸¹A to zejména ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES(32001R0095)o všeobecné bezpečnosti výrobků a nařízení Rady č 339/93/EHS(31993R0339)o kontrolách shody s pravidly bezpečnosti výrobků v případě výrobků dovážených ze třetích zemí.

¹⁸²§ 1 odst. 1 zákona o obecné bezpečnosti výrobků

¹⁸³ § 1 odst. 2 zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

¹⁸⁴ Tamtéž, § 2 až 5.

¹⁸⁵ Tamtéž, § 6 až 8.

¹⁸⁶ Tamtéž, § 8a an.

¹⁸⁷ Tamtéž, § 7 odst. 1.

zpřesnit a alespoň bližším způsobem vymezit, jaký typ výrobků by měly jednotlivé dozorové orgány kontrolovat. Nyní je však taková změna bezpředmětná, jelikož dojde k zrušení zákona **novým zákonem o obecné bezpečnosti výrobků**.

Nový zákon o obecné bezpečnosti výrobků musí být přitom přijat v souvislosti s přijetím již zmíněného nařízení o obecné bezpečnosti výrobků, jehož datum přímé použitelnosti je stanoveno na 14.12.2024, jelikož dozor nad povinnostmi o bezpečnosti výrobků spadá do pravomoci vnitrostátních orgánů dozoru nad trhem. Hmotněprávní ustanovení upravující bezpečnost výrobků, povinnosti podnikatelů, ale i některá procesní ustanovení budou obsažena v uvedeném nařízení. Samotný nový zákon o obecné bezpečnosti výrobků má již na rozdíl od původního zákona upravovat převážně procesněprávní stránku věci. K výkonu dozoru nad stanovenými povinnostmi povolává zákon ČOI, Český báňský úřad, Ministerstvo dopravy, Drážní úřad, KHS, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, SZPI, Českou inspekci životního prostředí, Puncovní úřad, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv a Státní úřad pro jadernou bezpečnost. Tyto orgány vykonávají dozor v rámci své působnosti podle jiných právních předpisů uvedených v příloze k tomuto zákonu. ČOI je svěřena zbytková působnost, jelikož pokud není stanoven jiný orgán dozoru, vykonává dozor nad obecnou bezpečností výrobků Česká obchodní inspekce.¹⁸⁸ Lze konstatovat, že takto stanovená působnost bude způsobovat menší výkladové problémy, než ta uvedená v původním zákoně o obecné bezpečnosti výrobků.

Návrh nového zákona o obecné bezpečnosti má rovněž respektovat prolnutí úpravy nad harmonizovanými a neharmonizovanými výrobky. Má se totiž vztahovat nejen na výrobky neharmonizované, ale i na výrobky, které spadají do harmonizované sféry, v případě znaků nebo charakteristik u daných výrobků, které harmonizující předpisy EU neuvádějí.¹⁸⁹

Zákon o dozoru nad trhem, nazýván také zákon o dozoru nad trhem s výrobky, který byl přijat v reakci na nařízení o dozoru nad trhem, jakožto adaptační zákon k tomuto nařízení, doposud upravuje povinnosti ve vztahu k harmonizovaným výrobkům. Jako tomu má být i v novém zákoně o obecné bezpečnosti výrobků, stanovuje zákon o dozoru nad trhem především působnost orgánů vykonávajících dozor a jejich pravomoci. Klade taktéž důraz na spolupráci mezi dozorovými orgány. Oproti standardním pravomocím dle kontrolního řádu rozšiřuje pravomoci dozorcích orgánů např. o možnost zakázat nebo stáhnout z trhu nebezpečné výrobky, či nařízení opatřit výrobky varováním v českém jazyce před rizikem, které výrobek může představovat.¹⁹⁰ Akcent na

¹⁸⁸ Viz Vláda: Návrh zákona o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých souvisejících zákonů, op. cit. § 5.

¹⁸⁹ Viz Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. OVA 384/24, op. cit. S. 60.

¹⁹⁰ § 6 odst. 2 písm. i) zákona o dozoru nad trhem.

transparentnost má spotřebitelům umožnit přístup k relevantním informacím o výrobcích, kteří díky nim mohou učinit informovaná rozhodnutí při nákupu daných výrobků. Zákon rovněž stanovuje sankce.

Nový zákon o obecné bezpečnosti výrobků s ohledem na přijaté nařízení o obecné bezpečnosti výrobků se má dotknout i tohoto zákona. V důsledku přijatého nařízení má totiž dojít k rozšíření některých částí zákona o dozoru nad trhem i na neharmonizované výrobky, přesněji půjde o stanovení sankcí v případě porušení tohoto nařízení. Zákon má zavést dozorčí oprávnění zastírání skutečné totožnosti při výkonu dozoru nad trhem, je-li to nezbytné k provedení kontrolních úkonů a rozšířit pravomoci dozorových orgánů, co se týče nápravných prostředků o uložení opatření poskytovateli online tržiště, spočívající v povinnosti odstranit konkrétní obsah odkazující na nabídku nebezpečného výrobku z online rozhraní poskytovatele, či v povinnosti znemožnit přístup k nabídce nebezpečného výrobku na jeho online rozhraní, anebo v příkázání zobrazit výslovné varování pro spotřebitele před nebezpečnými výrobky.¹⁹¹

Zákon o technických požadavcích na výrobky se zabývá mj. technickými požadavky na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví a bezpečnost osob, přičemž mezi takové požadavky patří i požadavky nezbytné z důvodů ochrany spotřebitele, týkající se životního cyklu výrobku poté, co je uveden na trh, popřípadě do provozu, např. podmínky používání.¹⁹² Výkonem dozoru nad povinnostmi stanovenými zákonem je pak pověřena ČOI, nebo v rozsahu stanoveném jinými právními předpisy Český báňský úřad, Drážní úřad, popř. jiné.¹⁹³ V rámci své působnosti mohou orgány dozoru ukládat mj. nápravná opatření (v zákoně nazvána jako „ochranná“ opatření) např. v podobě uložení faktického pokynu v podobě zákazu uvádění výrobku na trh, do provozu či jeho distribuce (nebo distribuce jeho série) po dobu potřebnou k výkonu kontroly, má-li dozorový orgán důvodné podezření, že výrobek nesplňuje požadavky tohoto zákona, nebo uložení povinnosti informovat o nebezpečí [výrobku] osoby, které by mohly být vystaveny nebezpečí plynoucímu z výrobku.¹⁹⁴

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) pak stanovuje rozsah veřejného zájmu v oblasti veřejného zdraví a s tím související povinnosti osob, např. upravuje podmínky pro provozovatele stravovacích služeb, přírodních a umělých koupališť, stanovuje povinnost zajistit, aby dovážené předměty – např. některé výrobky

¹⁹¹ Viz Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. OVA 384/24, op. cit. S. 72, 23.

¹⁹² § 1 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. h) bod 2. zákona o technických požadavcích na výrobky.

¹⁹³ § 18a odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky.

¹⁹⁴ § 18 odst. 2 písm. c) zákona o technických požadavcích na výrobky.

pro užívání dětmi ve věku do 3 let, hračky a potraviny běžného používání, byly při uvádění na trh bezpečné ve smyslu zákona o obecné bezpečnosti výrobků, stanovuje, co jsou epidemiologicky závažné činnosti (např. stravovací služby, kadeřnictví) a upravuje pravidla pro jejich provozování, aby v nich nedocházelo k šíření nákaz, atp.¹⁹⁵ Zákon pro výkon státního zdravotního dozoru vymezuje působnost orgánů ochrany veřejného zdraví a uděluje jim k tomu pravomoci. Orgány ochrany veřejného zdraví se rozumí Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra. Zbylé orgány, tj. Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí, krajské úřady, Dopravní a energetický stavební pak plní některé úkoly na úseku podpory veřejného zdraví a na úseku snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí.¹⁹⁶

V současné chvíli se ve vládě projednává novela tohoto zákona, která má zrušit jeden z orgánů ochrany veřejného zdraví, krajské hygienické stanice, a zavést Státní hygienickou službu. Důvodem pro předložení této změny je aktuální právní stav, dle nějž jsou KHS metodicky řízeny pomocí Ministerstva zdravotnictví, což dle Ministerstva zdravotnictví není efektivním a flexibilním nastavením. KHS mají totiž i přes sjednocující snahy Ministerstva zdravotnictví postupovat rozdílně.¹⁹⁷ V rámci návrhu došlo na počátku tohoto roku k ukončení připomínkového řízení, od té doby však k dalšímu legislativnímu posunu nedošlo. Vzhledem k blížícímu konci současného volebního období však nepředpokládám, že by se navrhovaná změna stihla schválit.

Zaměstnanci orgánů ochrany veřejného zdraví mají v rámci své působnosti a pověření ke kontrole při kontrolním nákupu výrobků nebo pokrmů komunikačními prostředky na dálku oprávnění používat zastírání totožnosti. Orgány mají povinnost po obdržení daného vzorku informovat kontrolované osoby o zahájení výkonu kontroly.¹⁹⁸

Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „PotrZ“) upravuje podmínky pro výrobu, skladování, přepravu, distribuci a uvádění potravin a tabákových výrobků na trh. PotrZ povolává k výkonu dozoru nad povinnostmi, které stanovuje, dozorové orgány a svěřuje jim působnost dle oblasti svého zaměření. Zejména se jedná o (i) SZPI, která vykonává dozor nad potravinami rostlinného původu, potravinářskými výrobky, potravinovými doplňky, vínem, lihovinami a tabákovými

¹⁹⁵ § 6 an., § 25 a 26, § 19 an. zákona o ochraně veřejného zdraví

¹⁹⁶ Tamtéž, § 7.

¹⁹⁷ Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, PID: KORNCYADKUU2. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYADKUU2/>.

¹⁹⁸ § 88 odst. 9 zákona o ochraně veřejného zdraví.

výrobky, přičemž kontroluje jakost a označování těchto výrobků¹⁹⁹, (ii) SVS, která vykonává dozor nad potravinami živočišného původu, vč. veterinárního dozoru nad živočišnými produkty, kontroluje hygienické podmínky při jejich výrobě, zpracování a prodeji na tržnicích a na tržištích, v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, a v prodejnách potravin, pokud jsou místy určení při příchodu surovin a potravin živočišného původu z členských států Evropské unie²⁰⁰, (iii) KHS, Ministerstvo vnitra a obrany provádějící v zákonem specifikovaných případech výkon dozoru ve stravovacích službách za účelem zamezení poškození nebo ohrožení zdraví a zamezení a šíření infekčních onemocnění nebo jiného poškození zdraví a provádí kontrolu materiálů a předmětů, které mají přijít do styku s potravinami²⁰¹.

Jak již říká napovídá jeho samotný název, **zákon č. 265/1991 Sb., České národní rady o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen**, povolává dozorové orgány k výkonu cenové kontroly u výrobků a služeb. Působnost je zpravidla rozdělena podle zaměření daného dozorového orgánu, jak je patrné z této tabulky:

Schéma 3: Oblasti cenové kontroly s cenovými kontrolními orgány

Energetika	ERÚ, SEI
Vodárenství	SFÚ, Krajské a obecní úřady
Zdravotnictví	SFÚ, SÚKL
Doprava	SFÚ, ÚPDI, Krajské a obecní úřady
Poštovní a telekomunikační služby	ČTÚ
Pohřebnictví	SFÚ, Krajské a obecní úřady
Značení zboží a cenová evidence	SFÚ, Krajské a obecní úřady
Zneužití výhodnějšího hospodářského postavení	Všechny CKO
Cigarety	CÚ

Zdroj: Přehled o činnosti cenových kontrolních orgánů za rok 2023, Odbor sektorové politiky, Ministerstvo financí České republiky, 2024.²⁰²

¹⁹⁹ § 16 odst. 5 PotrZ.

²⁰⁰ Tamtéž, § 16 odst. 4.

²⁰¹ Tamtéž, § 16 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a), odst. 3 písm. a).

²⁰² Zkratkou „CÚ“ se rozumí celní úřady, „SFÚ“ Specializované finanční úřady, „ÚPDI“ Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře a „SEI“ Státní energetická inspekce.

Obecným zákonem stanovujícím cenové předpisy je pak **zákon č. 526/1990 Sb., o cenách**. Zákonem jsou vymezeny práva a povinnosti právnických a fyzických osob a pravomoc správních orgánů při uplatňování, regulaci a kontrole cen.²⁰³ V současné době se chystá novela tohoto zákona, jímž má dojít k odstranění překryvů působnosti jednotlivých cenových orgánů k výkonu cenových kontrol, sjednocení vymezení působnosti jednotlivých cenových orgánů. Ministerstvo financí má navíc podle návrhu zákona o cenách vydat vyhlášku se seznamem baleného nepotravinářského zboží, které je zapotřebí při jeho prodávání označit nejen prodejní cenou, ale i měrnou cenou. Vyhláška zjednoduší orientaci spotřebitele při srovnávání cen.²⁰⁴

4.2. Právní úprava spolupráce dozorových orgánů

V návaznosti na pojednání o pramenech české právní úpravy v oblasti ochrany spotřebitele a s tím spojené velké množství působících dozorových orgánů je nutno uzavřít, že je veřejnoprávní kontrola podnikatelů značně roztržštěna. Roztržštěnost sice může umožnit lepší a kvalitnější specializaci jednotlivých orgánů, nese však s sebou vyšší náklady ze strany státu na provoz jednotlivých dozorových orgánů. Větší množství orgánů navíc může při nepřesnosti právní úpravy ve vymezení působnosti jednotlivých dozorových orgánů zakládat potřebu nastavení jasných pravidel pro spolupráci. Jednotlivé orgány pak mají o to vyšší administrativní zátěž.²⁰⁵ Na začátek je nutné zmínit, že se tato podkapitola soustřeďuje pouze na spolupráci mezi zdejšími správními orgány. Mezinárodní spolupráci se zabýval i podbod o spolupráci dozorových orgánů členských států v obecné rovině v kapitole o vlivu práva evropského a mezinárodního na správní dozor na úseku ochrany spotřebitele.

S ohledem na dříve zmíněné výkladové a praktické problémy v oblasti dozorčí působnosti dozorových orgánů v zákonech jako je ZOS, zákon o obecné bezpečnosti výrobků atp., které vyvstávají ze zbytečně komplikovaného určování příslušnosti orgánů nebo množství orgánů celkově, se jeví jako východiskem pro překlenutí zmíněných problémů řádně nastavený systém spolupráce mezi jednotlivými dozorovými orgány.

Jak bylo řečeno v podkapitole o správním dozoru, spolupráce mezi jednotlivými dozorovými orgány je obecně upravena v ust. § 25 kontrolního řádu, který v odst. 4 uvádí:

²⁰³ § 1 odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.

²⁰⁴ Vláda schválila novelu zákona o cenách. Online. Ministerstvo financí České republiky. 2024. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/vlada-schvalila-novelu-zakona-o-cenach-54800>. [citováno 2024 8 11]. Návrh zákona se v současné chvíli nachází v Senátu České republiky k jeho schválení viz Sněmovní tisk 633, Novela z. o cenách – EU.

²⁰⁵ TURZA Vlastimil. Veřejnoprávní ochrana spotřebitele z pohledu orgánu dozoru nad trhem. In: TICHÝ, Luboš (ed.). Ochrana spotřebitele. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2014. S. 124. ISBN 978-80-87488-13-3.

„Kontrolní orgán předá svá zjištění o nedostatcích příslušnému orgánu, který je oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky“. Toto ustanovení zakládá povinnost správního orgánu v případě provádění činností dle kontrolního řádu, při nichž zjistí, že dochází/došlo k porušení právních předpisů kontrolovaného subjektu, takovou informaci předat příslušnému orgánu. Orgány takto mohou postupovat, aniž by tímto jednáním prolomily povinnost mlčenlivosti dle § 20 kontrolního řádu. Spolupráce je posílena v druhé fázi správního dozoru v rámci sankčních opatření, a to § 73 ZOPŘ, dle nějž jsou orgány Policie České republiky a Vojenské policie a jiné správní orgány povinny bez zbytečného odkladu oznámit příslušným správním orgánům přestupky, k jejichž projednání nejsou příslušní.²⁰⁶

Kontrolní řád je však subsidiárním předpisem k zákonům podrobněji upravujícím činnost příslušných dozorových orgánů. Co se týče provádění správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele, tak např. zákon o SZPI v § 3 písm. h) uvádí, že *„[inspekce] spolupracuje s příslušnými správními úřady, orgány územní samosprávy, zahraničními institucemi a s příslušnými orgány Evropské unie, jejichž spolupráce je nezbytná pro výkon kontroly nebo vyplývá z mezinárodních smluv a informuje je neprodleně o závažných skutečnostech, které narušují nebo jsou způsobilé narušit ochranu spotřebitele“.* Vzhledem k § 25 kontrolního řádu tak, má SZPI povinnost v případě zjištění nedostatků kontrolovaných osob, k jejichž řešení není příslušná, tyto oznámit příslušným orgánům. Lhůta však není stanovena, čili tak činí v souladu s § 6 odst. 1 správního řádu bez zbytečných průtahů. Avšak při zjištění závažných skutečností, které narušují nebo jsou způsobilé narušit ochranu spotřebitele, má taková zjištění předávat neprodleně. Pro ochranu spotřebitele tak byl nastaven vyšší standard.

Co se týče nastavení spolupráce v zákoně o ČOI, dle § 14 zákona o ČOI oznamuje ČOI zjištění závažného porušení podmínek stanovených pro výkon činností uvedených v § 2 odst. 1 bez zbytečného odkladu příslušnému živnostenskému úřadu. Zákonodárce však opomněl toto ustanovení novelizovat a měl odkazovat pouze na § 2 zákona o ČOI.²⁰⁷ Přesto toto opomenutí nebrání porozumění smyslu zákona. Dle § 13 zákona o ČOI pak oznamuje ČOI ostatní skutečnosti zjištěné při kontrole příslušným orgánům v souladu se správním řádem, čili bez zbytečných průtahů. V předmětném zákoně opět není stanovena žádná lhůta.

Dle § 68 živnostenského zákona pak spolu vzájemně spolupracují orgány provádějící kontrolu dle zvláštních předpisů. Zároveň jsou tyto orgány povinny zasílat příslušným

²⁰⁶JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 2. vydání. Op. cit. s. 273.

²⁰⁷ K odstranění členění § 2 zákona o ČOI došlo na základě novelizačního zákona č. 238/2020 Sb.

živnostenským úřadům opis rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o závažném porušení zvláštních předpisů podnikatelem, a to ve lhůtě 30 dnů od jeho nabytí právní moci. Samotné živnostenské úřady pak musí při zjištění porušování příslušných zvláštních předpisů osobami provozujícími činnost, která je předmětem jejich živnosti, informovat ve lhůtě 30 dnů specializované orgány o takovém porušení, především však orgány dozírající na dodržování hygienických, bezpečnostních a požárních předpisů a orgány ČOI.²⁰⁸

Ke spolupráci dozorových orgánů při provádění kontrol se vyjádřil ve svém stanovisku Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, který považuje za vhodné, aby ústřední správní orgány na svých úsecích provedly analýzu kontrolní činnosti, aby zjistily, jestli nejsou kontrolované osoby nadměrně zatěžovány duplicitními či překrývajícími se kontrolami a pokud ano, tak aby navrhly spolupráci a koordinaci mezi kontrolními orgány v dané oblasti.²⁰⁹ Tuto myšlenku považuji za smysluplnou, nicméně vzhledem k tomu, že např. ČOI a SZPI má jiný ústřední správní úřad, bylo by vhodné tuto koordinaci rozšířit i na úroveň samotných ústředních správních úřadů, pokud by mělo jít např. opět o kontrolní činnost na základě ZOS. K tomu nutno dodat, že v souvislosti s roztržičností pravomoci dozorových orgánů je také vhodné zmínit, že čím více dozorových orgánů provádí dozor nad jednou povinností stanovenou např. opět v ZOS z důvodu členění pravomoci orgánů dle úseků, tím je zde větší pravděpodobnost rozdílného posuzování, které skutečnosti jsou či nejsou v souladu se stavem žádoucím (či dokonce možného přehlédnutí těchto skutečností jedním orgánem a zohlednění druhým), čímž logicky bude docházet k rozdílnému ukládání nápravných prostředků, resp. druhu/výši sankcí.

Vyvstávající otázkou tedy je, zdali současná právní úprava dostatečně podchycuje problematiku spolupráce jednotlivých orgánů. Z výše uvedeného plyne, že stěžejním základem je kontrolní řád jako *lex generalis* k jednotlivým speciálním zákonům, podpůrně pak funguje dle § 8 odst. 2 správního řádu zásada dobré správy, dle níž spolu správní orgány vzájemně spolupracují. Z generální a zpravidla ani ze speciální úpravy však neplyne žádná lhůta, v níž by měly orgány postupovat zjištění, ke kterým nejsou příslušná, orgánům příslušným k výkonu správního dozoru v dané oblasti. Spojení *bez zbytečných průtahů* si totiž může jednotlivý orgán, resp. úřední osoba vykládat jinak. Osobně se domnívám, že stanovení lhůty by tak mohlo být efektivním urychlením zajištění spotřebitelské ochrany, zkrátilo by dobu protiprávního jednání kontrolovaných osob a rovněž by umožňovalo správním orgánům přihlížet k opakovanému

²⁰⁸ Tamtéž, S. 185-186.

²⁰⁹ Viz Stanovisko č. 3/2022 vydané odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. In: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, [citováno 2024-06-23]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2022.aspx>.

protiprávnímu jednání v případě ukládání sankcí, pokud se např. provede kontrola incidentní na základě podnětu a stejné porušení se bude opakovat a bude zjištěno v rámci kontroly dle kontrolního plánu příslušného orgánu.

5. Obsah právních vztahů při výkonu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele a úkony předcházející správnímu dozoru

K výkonu dozorové činnosti neodmyslitelně patří jak práva a povinnosti dozorových orgánů, vč. orgánům svěřených dozorčích oprávnění a nápravných prostředků dozoru, tak tomu odpovídající práva a povinnosti dozorovaných osob. Tyto tvoří obsah právních vztahů při samotném výkonu dozoru. Neodmyslitelnou problematikou je i forma, v níž se tyto správní činnosti vykonávají, jelikož se v posledních letech proměňuje.

Ačkoliv je tématem této práce specifická oblast dozoru ve vztahu k ochraně spotřebitele, obsah těchto vztahů je upraven již kontrolním řádem, který je společným pro správní dozor na všech úsecích, nelze jej tedy opomenout. Velké množství specifických oprávnění a prostředků je pak součástí zvláštních zákonů. Níže proto představuji jen některá z nich a v rámci poslední kapitoly v tomto pokračuji.

5.1. Úkony předcházející správnímu dozoru

Dozorčích oprávněné či nápravných prostředků lze zpravidla užívat pouze při výkonu samotného správního dozoru, tj. v rámci řádně zahájené kontroly z moci úřední příslušným kontrolním orgánem²¹⁰. Mnohdy je však potřebné provést úkony před zahájením samotné kontroly, aby se vůbec potvrdila potřeba provedení samotné kontroly. O takto provedených úkonech musí být pořízen záznam, přičemž se tyto skutečnosti mohou v případě následného zahájení kontroly využít jako podklad pro kontrolní zjištění.²¹¹ Dalším smyslem provádění úkonů před zahájením samotné kontroly je rovněž dosažení účelu samotné kontroly, která má význam pouze, když se zamezí manipulacím s objektem kontroly.²¹²

Mezi takové úkony lze zařadit např. stažení, zálohování či vytištění webových stránek, z nichž je patrné že podnikatel nesplnil své zákonem stanovené povinnosti²¹³, nebo výzva kontrolované osobě s žádostí o podklady, které jsou nezbytné pro posouzení, zdali je nutné kontrolu vůbec zahájit.²¹⁴ Typickými jsou kontrolní nákupy, tzv. *mystery shopping*, při nichž dochází k zatajení přítomnosti a provádění nákupu inspektorem (např. inspektor SZPI při kontrole potravin

210 A to buď prvním kontrolním úkonem, jímž je (i) předložení pověření ke kontrole kontrolované či povinné osobě (výklad viz níže), (ii) doručením oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě, obsahujícím buď pověření či seznam kontrolujících, (iii) provedení prvního kontrolního úkonu, jenž bezprostředně předchází předložení pověření o kontrole kontrolované či povinné osobě a jehož provedení je nezbytné, viz § 5 kontrolního řádu.

211 Tamtéž, § 3.

212 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 1 As 277/2019-44

213 Tamtéž.

214 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 As 42/2016-69.

v supermarketu). *Mystery shopping* však nelze zaměňovat s potřebou užívání krycích dokladů inspektory, o nichž bude hovořeno v následující podkapitole.

Vždy je však nutné zvážit, zdali úkony před zahájením kontroly již neobchází smysl tohoto ustanovení a pouze nezkracují práva kontrolovaných osob vyplývající z kontrolního řádu tím, že kontrola nebyla řádně zahájena. Lze se tak zamyslet, zdali by nebylo vhodné rozšířit práva kontrolovaných osob stanovených kontrolním řádem i na potencionální fázi před zahájením kontroly, než se pouze spoléhat na základní zásady činností správních orgánů a hodnotit jednání kontrolovaných osob jako „dobrovolné“²¹⁵. Za dobrovolné označil Nejvyšší správní soud i pořizování fotodokumentace. Těžko si však lze představit, že si kontrolované osoby všimnou, že jde právě o inspektora např. ve zmíněném supermarketu, který si fotí samoobslužnou pokladnu, na níž zrovna spatřil pochybení.

V rámci této fáze před samotným zahájením kontroly nedisponují dozorčí orgány dozorčími oprávněnými, avšak existují výjimky na základě zvláštních zákonů. Příkladem je např. oprávnění, dle něž mohou cenové kontrolní orgány pořizovat zvukové a obrazové záznamy o důkazech zjištěných před zahájením cenové kontroly²¹⁶ nebo oprávnění inspektora ČOI požadovat pro účely zahájení kontroly údaje od jednotlivců, kteří disponují údaji o totožnosti osoby nabízející či prodávající zboží nebo služby prostřednictvím internetových stránek nebo prostřednictvím jiného elektronického prostředku. Tato osoba je povinna informace inspektorovi poskytnout bez zbytečného odkladu.²¹⁷

5.2. Obsah právních vztahů při výkonu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele

Správní dozor na úseku ochrany spotřebitele tkví ve výkonu dozoru nad dodržováním těch povinností uložených podnikatelům, které buď primárně cílí na ochranu spotřebitele, nebo je ochrana spotřebitele alespoň druhotná. Výkon pravomocí orgánů veřejné moci, tj. i dozorčích orgánů, je možný na základě zásady legality, která spočívá v tom, že jsou tyto orgány oprávněny činit úkony na základě zákona a v jeho mezích.²¹⁸ Zajištění správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele je prostřednictvím výkonu pravomocí jednotlivých dozorčích orgánů. Ty uplatňují své pravomoci, tj. oprávnění, jímž však odpovídají i povinnosti, za pomoci 1) dozorčích oprávnění, 2) nápravných prostředků, 3) sankčních opatření 4) jiných opatření

²¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 As 42/2016-69.

²¹⁶ § 14 odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.

²¹⁷ § 6a zákona o ČOI.

²¹⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání, op. cit. S. 51.

v návaznosti na výkon dozoru. Sankční opatření patří především do problematiky správního trestání, jejich detailní rozbor by proto mohl být (nejen) z hlediska svého rozsahu tématem samostatné diplomové práce. Z tohoto důvodu nebudou v této diplomové práci, až na výjimky, blíže rozebírána.

5.2.1. Formy správních činností, v nichž je vykonáván správní dozor na úseku ochrany spotřebitele

Před samotným pojednáním o samotných dozorčích oprávněních, nápravných prostředcích a jiných prostředcích správního dozoru, jimiž disponují dozorčí orgány, je třeba uvést, v jakých formách tyto správní činnosti uplatňují²¹⁹. Mezi standardně využívané formy řadíme faktické pokyny, které však současná právní úprava upozaduje ve prospěch správních aktů v podobě rozhodnutí či rozhodnutí na místě. Takový legislativní postup však může být problematickým. Obecná úprava dovoluje uložit povinnost rozhodnutím na místě za předpokladu, 1) že je na místě náležitě zjištěn stav věci, při jeho vydání je přítomen účastník, vůči němuž se rozhodnutí vyhláší ústně, který obdrží písemné potvrzení o ústním vyhlášení rozhodnutí (jehož součástí je výrok a alespoň další podmínky dle § 69 správního řádu)²²⁰, jsou šetřeny oprávněné zájmy a práva účastníka řízení²²¹, a to 2) v případech stanovených buď správním řádem, např. v řízení navazujícím na výkon správního dozoru či hrozí-li životu nebo zdraví osob bezprostřední nebezpečí²²² nebo zvláštními zákony²²³. Nestanoví-li zákon jinak, nemá odvolání proti takovému rozhodnutí odkladný účinek.²²⁴ U rozhodnutí tak dochází k předběžné vykonatelnosti.

Problematickým znakem rozhodnutí na místě je právě zmíněná povinnost jej na místě oznámit, resp. vydat o rozhodnutí písemné potvrzení. Správní orgán tak musí učinit vůči oprávněné osobě, jíž pak vydá o ústně vyhlášeném rozhodnutí písemné potvrzení²²⁵. Tato povinnost zamezuje tomu, aby nastal účinek správního úkonu okamžitě bez ohledu na skutečnost, zda se někdo

²¹⁹ HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit. S.119 totiž říká, že „Pojednání o formách představuje důležitou složku nauky o činnosti veřejné správy, neboť v externím působení veřejné správy má zásadní význam konkretizace vztahů mezi fyzickými a právními osobami na jedné straně a orgány subjektů veřejné správy na straně druhé, a to ve formách stanovených zákony.... [a] Právo [přítom] prikazuje určitou formu zejména tehdy, má-li mít jednání správního úřadu (orgánu) právní důsledky pro fyzickou nebo právnickou osobu nebo v případech, kdy by postup správy mohl vést k porušení práv a svobod. V ostatních případech právo ponechává na vůli úřadům nebo orgánům územní samosprávy, aby v rámci stanovené jim působnosti, tj. při plnění veřejných úkolů, použily, při zachování nutné míry hospodárnosti, dalších forem.“

²²⁰ § 143 odst. 2 správního řádu.

²²¹ Tamtéž, § 143 odst. 3 věta první.

²²² Tamtéž, § 143 odst. 1, přičemž pokud bychom pohlíželi na správní dozor v jeho užším smyslu, bylo by možné namístit rozhodnout vždy (pokud jsou splněny předchozí zmíněné podmínky) na základě písm. d) tohoto ustanovení. Pohlížíme-li na správní dozor v jeho užším smyslu, je možné ukládat povinnost rozhodnutím v řízení na místě např. při zmíněné hrozbě nebezpečí životu či zdraví osob dle § 143 odst. 1 písm. a) správního řádu.

²²³ Např. dle § 7 odst. 3 zákona o dozoru nad trhem.

²²⁴ § 143 odst. 3 věta třetí správního řádu.

²²⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 892. ISBN 978-80-7400-932-7.

na daném místě nachází, což je v případech veřejného zájmu nezbytné²²⁶. Vydání opatření ve formě rozhodnutí již nedává vůbec žádnou možnost bezprostředního zásahu při zjištění současného stavu věci, který není v souladu s žádoucím stavem věci. Dalšími jsou pak bezprostřední zásahy a správní akty. Zřídka kdy pak dochází k vydání opatření obecné povahy.

Mezi *faktické pokyny* činěné dozorovými orgány řadíme např. § 8 zákona o ČOI dle nějž inspektor zakáže výkon další činnosti nebo nařídí uzavření až na dobu dalších dnů v případě zjištění porušení právní povinnosti, která může mít za následek ohrožení života nebo zdraví spotřebitelů. Opatření se kontrolované osobě sice oznamuje ústně, ale dozorový orgán má navíc povinnost dodatečné formalizace úkonu v podobě písemného záznamu²²⁷, proti němuž se může kontrolovaná osoba bránit podáním námitek.²²⁸ Stejně formulována jsou i další opatření, která bychom mohli zařadit i pod technický dozor, a to např. opatření zákazu uvedení na trh, do provozu nebo distribuci výrobku nebo série výrobku v případě důvodného podezření, že výrobek nesplňuje zákonné požadavky, a to po dobu potřebnou k provedení kontroly²²⁹. I v tomto případě vyhotoví inspektor písemný záznam, proti němuž se lze bránit námitkami. Konečně lze uvést opatření inspektora Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva, kterým může v případě důvodného podezření, že kontrolovaný výrobek nesplňuje zákonné požadavky a zároveň ohrožuje zdraví nebo bezpečnost, nařídít zajištění takového výrobku do doby prokázání opaku. O opatření provede záznam do protokolu o kontrole.²³⁰

Na posledně uvedené ustanovení lze navázat *příklady bezprostředních zásahů*. V případě odmítnutí vydání kontrolovaného výrobku dozorovému orgánu dle posledně zmíněného opatření je inspektor oprávněn jej kontrolované osobě odejmout.²³¹

Příkladem správního aktu může být uložení opatření zákazu dodání výrobku na trh v případě, že výrobek není v souladu s příslušnými předpisy nebo může ohrozit zdraví nebo bezpečnost uživatelů, a to i v případě, že výrobek je používán v souladu se zamýšleným účelem či za podmínek, které lze rozumně předvídat, řádně instalován a udržován.²³² Specifickým prvkem vycházejícím z evropské právní úpravy je nejméně desetidenní lhůta k vyjádření se k podkladům

²²⁶ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit. S. 186.

²²⁷ Takový postup je v teorii správního práva označován za dodatečnou procesualizaci, jelikož je proti těmto záznamům možné podat námitky o nichž se vede jednoinstanční řízení, STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru, op. cit. S. 280.

²²⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Op. cit. S. 218.

²²⁹ § 18a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.

²³⁰ § 20a odst. 3 zákona č. 156/2000 Sb. o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů

²³¹ Tamtéž, § 20a odst. 5.

²³² § 6 odst. 1 ve spojení s § 6 odst. 2 písm. c) zákona o doozoru nad trhem.

rozhodnutí²³³, jež je dána kontrolované osobě ode dne doručení oznámení o zahájení řízení o uložení opatření k nápravě.²³⁴ Dále pak výše zmíněné rozhodnutí uložené v řízení na místě v případě úkonu, který by svou povahou byl jinak faktickým pokynem, a to např. rozhodnutí dle § 23f odst. 5 ZOS (vložené do zákona novelou č. 374/2022 Sb. ke dni 6.1.2023) uložené v řízení na místě příslušnými dozorovými orgány výrobcí, dovozci, dodavateli nebo prodávajícimu v podobě povinnosti stáhnout výrobek nebezpečný svou zaměnitelností s potravinou z trhu v případě bezprostředního ohrožení života či zdraví anebo vyžaduje-li to naléhavost situace při doručení písemného vyhotovení rozhodnutí bez zbytečného odkladu.

Opatřením obecné povahy může ředitel daného inspektorátu SZPI uložit provozovatelům potravinářských podniků i s účinky přesahujícími jeho územní působnost opatření dle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 1 a odst. 1 písm. b), e) nebo i) zákona o SZPI, a to např. v podobě nařízení zničení nebezpečných zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků.

Faktické pokyny i bezprostřední zásahy mají v úpravě správního dozoru důležité místo. Jejich přítomnost v právním řádě totiž umožňuje rychlou reakci na výskyt protiprávního stavu v daném čase, aniž by při probíhající kontrole musela být přítomna kontrolovaná osoba. Inspektor tak může jednat bezprostředně. Jejich vytěšňování ve prospěch správních aktů tak nepovažují za přínosné. Stěžejní příčinou tohoto posunu v právní úpravě se stal rozsudek Nejvyššího správního soudu²³⁵, kterým bylo vyloženo ust. § 5 odst. 2 zákona o SZPI ve znění do 31.8.2014. Nejvyšší správní soud v rozsudku uvedl, že opatření o odstranění zjištěných nedostatků vydané SZPI kontrolované osobě dle odst. 1 daného ustanovení, o němž musí být pořízen písemný záznam, je považováno za rozhodnutí v materiálním smyslu, které musí mj. obsahovat i náležitosti dle § 7 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud k tomu dospěl z toho důvodu, že § 9 správního řádu říká, že rozhodnutím správního orgánu je takový úkon, kterým se v dané věci zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti jmenovitě určité osobě, či se prohlašuje, že daná osoba určitá práva a/či povinnosti má nebo nemá, kdy právě daným opatřením byla kontrolované osobě na základě provedené kontroly uložena opatření k odstranění zjištěných nedostatků, tj. byla jí uložena povinnost jakožto úkon, který zakládá povinnost jmenovitě určité osobě. Především posledně uvedené ukládání povinnosti bylo důvodem pro vymezení daného ustanovení jako rozhodnutí. Přitom jsou však faktické pokyny i bezprostřední zásahy formami úkonů vykonaných při správních činnostech, na jejichž základě mohou kontrolující zasahovat

²³³ Dle § 36 odst. 3 správního řádu s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2021, č. j. 10 As 246/2019-32, určuje správní orgán lhůtu přiměřenou.

²³⁴ Tamtéž, § 7 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 2.

²³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010-99.

do právních poměrů fyzických a právnických osob. Osoba, proti níž úkon směřuje má povinnost jej respektovat, tj. něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět.²³⁶ Takovéto znaky dle mého názoru samotné opatření naplňovalo. Na závěr k této problematice uvádím rozsudek Nejvyššího správního soudu, týkající se výzvy správního orgánu k odstranění reklamy v ochranném pásmu formou faktického pokynu (uvádím jej i přestože se jedná o výkon správního dozoru na jiném úseku). Nejvyšší správní soud v něm *obiter dictum* uvedl, že ač výzva k odstranění reklamy vydaná formou faktického pokynu zasáhla do práv stěžovatelky, Nejvyšší správní soud neshledal vážné důvody k tomu, aby formální pojetí ustoupilo materiálnímu a faktický pokyn tak měl být považován za rozhodnutí. Dle Nejvyššího správního soudu totiž nešlo o situaci, kdy zákon předvídá vydání rozhodnutí, avšak žalovaný nesprávně aplikuje právní úpravu a zasáhne tak do práv stěžovatelky neformálním úkonem v podobě faktického pokynu. Pouze v takové situaci by podle Nejvyššího správního soudu bylo vhodné užít materiální korektiv, dle něž by se mohlo na předmětnou výzvu správního orgánu k odstranění reklamy v ochranném pásmu mělo nahlížet jako na rozhodnutí dle § 6 správního řádu.²³⁷ Domnívám se, že tento závěr měl být aplikován i na projednávané opatření SZPI.

5.3. Dozorčí oprávnění

Dozorčí oprávnění jsou v užším slova smyslu oprávnění procesního charakteru, která umožňují dozorovým orgánům řádně zjistit skutečný stav věci. Těmito pak disponují a vůči dozorovaným osobám je uplatňují úřední osoby – inspektoři. Dozorčí oprávnění jsou realizována faktickými úkony²³⁸ a obecně se proti nim lze bránit *žalobou* ve správním soudnictví *proti nezákonnému zásahu, pokynu, nebo donucení* dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Obecná dozorčí oprávnění využívaná (v různé míře) všemi dozorovými orgány jsou uvedena v kontrolním řádu. S přijetím nového kontrolního řádu došlo takřikajíc ke stažení duplicitních oprávnění z mnoha zvláštních právních předpisů, jelikož byly soustředěny právě do něj.

Dozorčí oprávnění se využívají za účelem zjištění skutečného stavu věci v rozsahu potřebném pro zajištění účelu kontroly pomocí kontrolních podkladů, na nichž pak staví inspektoři své kontrolní závěry (protokoly). Jejich užití je tak typické pro fázi zjišťovací a hodnotící správního dozoru, při níž nedochází ani k zásahům do hmotněprávního postavení dozorovaných

²³⁶ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit. S. 186.

²³⁷Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 130/2016-39.

²³⁸ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit., S. 206.

osob, ani k rozhodování o právech a povinnostech hmotněprávního charakteru. Specifická dozorčí oprávnění nalezneme ve zvláštních zákonech a jejich použití je tak omezené na typ kontroly a orgánu, který je oprávněn jej využívat. Někteří autoři praxi zakotvení dalších dozorčích oprávnění ve zvláštních zákonech hodnotí negativně z toho důvodu, že by se další oprávnění mohla subsumovat pod povinnost součinnosti při kontrole²³⁹. S takovým názorem se nemohu ztotožnit, jelikož by subsumpce dalších dozorčích oprávnění pod povinnost součinnost vylučovala požadavek právní jistoty, nehledě na to, že samotné používání některých zvláštních dozorčích oprávnění budí rozpaky, i přestože jsou explicitně upraveny zákonem (např. krycí doklady inspektora dle zákona o ČOI).

Mezi obecná dozorčí oprávnění řadíme *právo vstupu*²⁴⁰, kterým se rozumí dvě oprávnění kontrolujícího. Prvním je právo na vstup na pozemky, do staveb, dopravních prostředků a do jiných prostor s výjimkou obydlí a druhé je právo kontrolujícího vstupovat do obydlí, za předpokladu, že se obydlí užívá k podnikání či provozování jiné hospodářské činnosti, anebo se kontrolou mají odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům (za splnění proporcionality zásahu dle článku 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod²⁴¹). Obydlí se vykládá s ohledem na trestněprávní ochranu nedotknutelnosti, čili jde nejen o dům, ale např. i o rekreační chatu, chalupu, sklep atp.²⁴² Předtím, než inspektor tohoto práva využije, měl by vlastníkově nebo uživateli prostor předem oznámit, že chce využít tohoto oprávnění s ohledem na šetření práva a oprávněných zájmů těchto osob, pokud to nebrání účelu výkonu kontroly. Takové oznámení jim může napomoci se vstupem do uzamčených prostor, jelikož inspektoři obecně nemohou překonávat překážky bránící vstupu²⁴³. Těmi však disponují např. inspektoři orgánů SZPI a ČOI (viz dále v textu).

Dalším dozorčím oprávněním je *právo prohlídky (ohledání) věci a prohlídky (ohledání) osob*. Tato oprávnění se budou realizovat zejména při fyzické kontrole u kontrolované osoby, jako je např. kontrola jakosti zboží či způsob jeho skladování²⁴⁴. Toto oprávnění je značně

²³⁹ Viz § 8 písm. f) kontrolního řádu, JELÍNKOVÁ, Jitka. Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení). 2. vydání. Praktický komentář. Op.cit. S. 70.

²⁴⁰ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Op. cit. S. 206.

²⁴¹ VETEŠNÍK, Pavel. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 2. vydání. Op. cit. S. 97.

²⁴² JELÍNKOVÁ, Jitka. Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení). 2. vydání. Praktický komentář. Op.cit. S. 65.

²⁴³ Viz Stanovisko č. 7/2023 vydané odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. S. 3, 4 In: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2023, [citováno 2024-06-23]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2023.aspx>.

²⁴⁴ LIBOSVÁR, Ondřej. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 2. vydání. Op. cit. S. 107.

navázané na výše uvedené právo vstupu, bez nějž by bylo obtížně učitelné, ne – li nerealizovatelné.²⁴⁵

Následuje *právo požadovat poskytnutí potřebných informací* či *předložení nosičů informací*. Jeho obsahem je vyžadování např. údajů jak z informačních systémů kontrolované osoby, tak z používaných přístrojů, měřidel a dalších věcí, (pokud se nepovažují za odebrané vzorky), z nichž není kontrolovaná osoba schopná extrahovat data, popř. chce-li u těchto věcí kontrolující zkoumat jiné skutečnosti. Požadované údaje a skutečnosti musí vždy souviset s používáním těchto věcí kontrolovanou osobou v rámci předmětu a účelu kontroly.²⁴⁶

Kontrolovaná osoba, popř. povinná osoba je dle recentní judikatury povinna co se týče předložení dokumentů, dokladů atp., nejen nebránit vydání dokladů, ale i poskytnout součinnost k jejich vydání, tj. vyhledat je a předat kontrolujícímu orgánu.²⁴⁷

Právo zajistit důkazy (včetně odběru vzorků) spočívá za prvé v pořizování obrazových či zvukových záznamů v podobě fotografií, audio nebo videonahrávek, které se týkají zařízení, osob (např. rozhovoru s kontrolovanou osobou) a dalších skutečností, které se týkají aktivit kontrolované osoby.²⁴⁸ Důkazy pomocí těchto metod mohou být prováděny i distančním způsobem, je-li k tomu rozumný důvod (př. při pandemii koronaviru v důsledku opatření státu k ochraně zdraví a omezení kontaktu či pohybu osob)²⁴⁹. Za podmínek stanovených v § 11 kontrolního řádu mohou kontrolující rovněž provádět odběr vzorků.

K odběru vzorků se váže *právo provést kontrolní nákup, tzv. mystery shopping*, jak bylo řečeno výše, které je hojně užívaným oprávněním při výkonu správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele. Kontrolním nákupem se přitom nejspíš nemusí rozumět pouze koupě zboží, ale pravděpodobně i objednání a případné využití služby.²⁵⁰ Provádění kontrolních nákupů se používá především tam, kde by znalost identity kontrolujících a skutečnost, že je kontrolní nákup prováděn bezprostředně před kontrolou či v rámci kontroly, popř. v rámci úkonů předcházející dozoru (viz výše), mohly vést k účelové změně způsobu chování kontrolované osoby či dalším krokům, které omezí nebo zcela znemožní, aby kontrolující osoba zjistila skutečný stav.²⁵¹

²⁴⁵ Tamtéž.

²⁴⁶ LIBOSVÁR, Ondřej. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 2. vydání. Op. cit. S. 108–109.

²⁴⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2019, č. j. 11 Af 36/2017-53.

²⁴⁸ LIBOSVÁR, Ondřej. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 2. vydání. Op. cit. S. 110.

²⁴⁹ Tamtéž.

²⁵⁰ Viz Stanovisko č. 7/2023 vydané odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. S. 6. In: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2023, [citováno 2024-06-23]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2023.aspx>.

²⁵¹ LIBOSVÁR, Ondřej. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. Op. cit., S. 106-107.

Toto oprávnění se využívá při kontrole jakosti SZPI nebo přímo v rámci široké škály oblastí ochrany spotřebitele ze strany ČOI. Speciální zákony mohou obecnou úpravu kontrolního nákupu upravovat odchylně, či specifikovat pro určité oblasti.²⁵² Při výkonu kontrolního nákupu se často užívá *právo pořizovat obrazový nebo zvukový záznam*, a to bez předchozího ohlášení kontrolované osobě.²⁵³

Nebo také *právo omezit nebo zakázat určitou činnost za účelem zachování stavu, který má být předmětem dalšího šetření*.

Oprávněním dozorových orgánů odpovídají povinnosti dozorových orgánů, které odráží požadavek právní jistoty kontrolovaných osob. Mezi základní povinnosti řadíme *povinnost umožnit kontrolované osobě zúčastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to však splnění účelu nebo provedení kontroly* (tato povinnost byla zavedena až kontrolním řádem a posílila tak práva kontrolovaných osob), *povinnost zjištění stavu věci v rozsahu potřebném pro dosažení účelu, který sleduje výkon dozoru a povinnost zajištění podkladů potřebných k tomu, aby zjištění bylo doloženo, vyhotovit protokol o kontrole*. K poslední zmíněné povinnosti je důležité zmínit, že protokol o kontrole je výsledkem kontrolního procesu. Kontrolní protokol musí obsahovat mimo minimální náležitosti dle § 12 kontrolního řádu i kontrolní zjištění, která jsou jeho nejdůležitější částí. Kontrolními zjištěními jsou zjištění, zdali kontrolovaná osoba plní nebo neplní povinnosti plynoucí z dotčených právních předpisů. V případě, že kontrolní orgán zanáší do kontroly nedostatky, musí uvést i která konkrétní ustanovení právních předpisů, jež je kontrolovaná osoba povinna dodržovat, byla z důvodu nedostatků porušena, vč. uvedení podkladů (dokumentů atp.), z kterých daná zjištění vyplývají.²⁵⁴ Proti protokolu o kontrole se může kontrolovaná osoba bránit odůvodněnými námitkami²⁵⁵. Protokol o kontrole přitom není rozhodnutím, pouze slouží jako podklad pro rozhodnutí a i přes podání a vypořádání odůvodněných námitek je v navazujícím správním řízení možné opět veškeré skutečnosti v protokolu namítat. V navazujícím správním řízení o vydání příkazu může být protokol za určitých podmínek²⁵⁶ jediným podkladem příkazu.²⁵⁷

²⁵²Např. zákon o SZPI v § 4 odst. 1 specifikuje kontrolní nákup pro internetové či jiné formy zásilkového prodeje.

²⁵³LIBOSVÁR, Ondřej. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. Op. cit., S. 110.

²⁵⁴DVORSKÁ, Olga. K § 12, I. Protokol o kontrole a jeho náležitosti. Kontrolní řád: Komentář. [Systém ASPI], Wolters Kluwer [citováno 2024-6-30], ASPI_ID, KO255_2012CZ., Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁵⁵§ 13 kontrolního řádu.

²⁵⁶Viz § 150 odst. 2 správního řádu.

²⁵⁷STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit. S. 212.

Na druhou stranu přiznává kontrolní řád práva a uděluje povinnosti i kontrolované osobě. Dozorující orgán je navíc oprávněn vyžadovat součinnost i po jiných než kontrolovaných osobách, po tzv. *povinných osobách*. Jde o ty osoby, které dodaly nebo dodávají/odebíraly či odebírají zboží (od) kontrolované, konaly nebo konají pro ni práci, poskytovaly nebo poskytují/využívaly či využívají své služby/jejích služeb, popř. se na této činnosti i jinak podíleli.²⁵⁸ Toto ustanovení je pro inspektory velmi důležité, jelikož umožňuje provádět dozor např. vůči zákazníkům kontrolované osoby, popř. zaměstnancům.²⁵⁹

Mezi specifické prostředky vycházející ze zvláštních zákonů můžeme např. uvést § 5 odst. 1 písm. b) zákona o dozoru nad trhem s výrobky. Příslušné dozorové orgány jsou dle oblasti své působnosti, např. ČOI v případě dětských hraček, oprávněny v rámci výkonu dozoru provádět nebo zajistit *(i)* provedení zkoušek u výrobků za účelem ověření jejich souladu s požadavky stanovenými v příslušných předpisech, *(ii)* posouzení rizika nebo *(iii)* získání důkazu. Další oprávnění budou rozvedena u jednotlivých dozorových orgánů.

5.4. Nápravné prostředky

V případě, že budou u dozorovaných osob při výkonu správního dozoru zjištěny nedostatky, které se odchyľují od žádoucího stavu, mohou dozorčí orgány využít dozorčích nástrojů v podobě nápravných prostředků, které slouží k bezprostřední nápravě již vzniklých, popř. teprve hrozících škodlivých následků. K jejich využití dochází v návaznosti na výkon dozoru, čili v druhé fázi správního dozoru, fázi nápravné. S ohledem na skutkové okolnosti však může k jejich ukládání docházet i v době, kdy kontrolní zjišťování, či hodnocení ještě probíhá, a to z důvodu povahy a významu přítomných nedostatků a možné hrozby nebezpečí vzniku újmy chráněnému zájmu.²⁶⁰

Mezi obecné nápravné prostředky, které principiálně náleží všem dozorčím orgánům, řadíme:

- ***(i)* oprávnění dozorových orgánů požadovat odstranění zjištěných nedostatků²⁶¹, popř.**
- ***(ii)* uložení jejich odstranění ve stanovené lhůtě,**
- ***(iii)* oprávnění dozorových orgánů udílet konkrétní závazné pokyny k odstranění nedostatků, v nichž dozorový orgán již určí přesný způsob jejich odstranění či**

²⁵⁸ Viz § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu.

²⁵⁹ Zaměstnanci kontrolované osoby vystupují jako zástupci kontrolované s ohledem na své postavení, např. vedoucí pobočky/provozovny. Pomocní zaměstnanci (např. uklízečka) však vystupují v roli povinných osob viz GABRIŠOVÁ, Veronika. Kontrolní orgány. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv). Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, [2017]. S. 15. ISBN 978-80-87949-39.

²⁶⁰ STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru, op. cit. S. 280.

²⁶¹ § 19 odst. 1 kontrolního řádu, „jakým způsobem je adresát napravit, je však na jeho uvážení.“

- (iv) **oprávnění požadovat podání zprávy o provedení nápravy**²⁶².

Mezi ta specifická nápravná opatření, plynoucí ze zvláštních předpisů můžeme zařadit oprávnění dozorových orgánů nad povinnostmi stanovenými ZOS, kdy dle § 23f jsou dozorové orgány určené podle ustanovení § 23 až § 23d ZOS, tj. ČOI, SZPI, KHS a další, oprávněné:

- (i) **rozhodnout o uložení povinností k odstranění zjištěných nedostatků,**

- (ii) v případě bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo majetku jsou dokonce oprávněny **pozastavit prodej výrobků nebo poskytování služeb anebo uzavřít provozovnu;** o tomto mohou v naléhavé situaci rozhodnout na místě a bez zbytečného odkladu jsou pak povinny doručit kontrolované písemné vyhotovení rozhodnutí.

Jak již bylo pojednáno v podkapitole o formách správních činností, v nichž je vykonáván správní dozor na úseku ochrany spotřebitele, obrana proti nápravným prostředkům se vždy odvíjí od toho, v jaké formě je nápravný prostředek vydán. Pokud jde o pouhý faktický pokyn bez jakékoliv další písemné konkretizace, lze se proti němu bránit v rámci správního soudnictví správní žalobou proti nezákonnému zásahu. Mnohdy jsou však faktické pokyny, popř. bezprostřední zásahy, dodatečně formalizovány do písemných záznamů. Proti takovému písemnému záznamu je možné podat námitky, a to zpravidla do tří dnů, rovněž viz uvedená podkapitola.

V případě, že je vydán nápravný prostředek formou rozhodnutí, lze se proti němu bránit odvoláním dle lhůty stanovené zákonem, podpůrně dle správního řádu. Např. lhůta pro odvolání proti posledně uvedenému nápravnému prostředku dle ZOS činí tři dny ode dne doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. V tomto konkrétním příkladě nemá odvolání odkladný účinek.

5.5. Jiná opatření v návaznosti na výkon dozoru

Ačkoliv jsou v návaznosti na výkon dozoru nejčastěji užívána nápravná opatření nebo jsou ukládány sankce, výjimečně lze uvažovat i o jiných opatřeních.

Mezi taková řadíme např. § 6 zákona o bezpečnosti výrobků, dle něž mají příslušné orgány *povinnost informovat hromadnými sdělovacími prostředky spotřebitelskou veřejnost o nebezpečných výrobcích*. Praktický příkladem jsou informační kampaně ČOI na jejich webových

²⁶² STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit., S. 218.

stránkách, které jsou aktualizovány při odhalení rizikových výrobků odhalených v rámci kontrolní činnosti ČOI na českém trhu.²⁶³ Rovněž bylo v rámci podkapitoly Sekundární právo řečeno, že tato kontrolní zjištění jsou využívána na evropské úrovni a předávána v rámci systému Safety gate.

Dále se pak jedná o pravidelné uveřejňování pravomocných rozhodnutí na stránkách ČOI, která se týkají čerpacích stanic pohonných hmot, provozovatelů čerpacích stanic, dopravců a distributorů pohonných hmot, u nichž ČOI při výkonu správního dozoru zjistila, že jakost či složení prodávaných, vydávaných nebo přepravovaných pohonných hmot není v souladu s právními předpisy.²⁶⁴

Dalším příkladem jsou upozornění ČNB na rizikové aktivity subjektů působících na finančním trhu²⁶⁵ či zápis a následné vedení subjektů v seznamu rizikových e-shopů na stránkách ČOI.²⁶⁶ Seznam rizikových e-shopů je odrazem poradensko-informační činnosti ČOI ve smyslu § 13 odst. 2 písm. b) zákona o ČOI.²⁶⁷

Obranou proti jiným opatřením na výkon správní dozoru je především zásahová žaloba. Nejvyšší správní soud přitom, co se týče posledně zmíněného seznamu rizikových e-shopů, rozhodl, že jde o zásah trvajících. Lhůta pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu tak počíná po dobu prezence dané informace v seznamu rizikových e-shopů plynout každý den znovu.²⁶⁸ Vzhledem ke společným znakům uvedených příkladů lze považovat za trvajících zásahy i ostatní z uvedených příkladů.

6. Dozorové orgány, působnost a pravomoci

Smyslem šesté a poslední kapitoly je představit komplexněji orgány dozoru, které jej vykonávají na základě zákona o ochraně spotřebitele. ZOS je totiž předpisem zaměřeným na stanovení povinností na ochranu spotřebitele v obecné rovině, přičemž zároveň povolává dozorové orgány k výkonu dozoru nad dodržováním povinností v něm uvedených. Dozorovým orgánům tento zákon přiznal pravomoci v podobě dozorčích oprávnění, nápravných prostředků a stanovil

²⁶³ Rizikové výrobky. Online. Česká obchodní inspekce. 2024. Dostupné z: <https://www.coi.cz/pro-spotrebitele/rizikove-vyroby/>. [citováno 2024-05-23].

²⁶⁴ Viz § 7 odst. 4 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů nebo také STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit., S. 211

²⁶⁵ Upozornění ČNB na aktivity. Online. Česká národní banka. 2024. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/ochrana-spotrebitele/upozorneni/>. [citováno 2024-05-26].

²⁶⁶ Rizikové e-shopy. Online. Česká obchodní inspekce. 2024. Dostupné z: <https://www.coi.cz/prospotrebitele/rizikove-e-shopy/>. [citováno 2024-05-28].

²⁶⁷ Rozsudek městského soudu v Praze ze dne 19.12.2023 sp. zn. 15 A 74/2020–122.

²⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2023, č. j. 2 As 144/2022-35.

sankce, které jsou tyto orgány oprávněny uložit v případě páchaní přestupků. Vzhledem k tomu, že rozdělení příslušnosti dozorových orgánů nad jednotlivými povinnostmi v zákoně bylo rozebráno v kapitole o českých pramenech správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele a pojednání o dozorcích oprávněních a nápravných prostředků tímto zákonem stanovených (až na výjimky) pak v kapitole o obsahu právních vztahů při výkonu dozoru, budu se nyní zabývat již pouze vlivem dalších právních předpisů, které dozorovým orgánům své pole působnosti dále rozšiřují. Nepůjde však o deskriptivní popis. Potvrdím totiž své tvrzení o roztržitém právní úpravě správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele a nejednotnosti, když poukážu, jaké další dříve zmíněné zákony tyto dozorové orgány např. zřídily, jak je stanovují příslušnými k dozoru v daných oblastech a udělily jim k tomu dozorcí oprávnění a nápravné prostředky různé povahy, které jsou zpravidla odlišné od těch uvedených v kontrolním řádě a v zákoně o ochraně spotřebitele.

6.1. Dozorové orgány dle zákona o ochraně spotřebitele

6.1.1. Česká obchodní inspekce

ČOI je jedním z vykonavatelů veřejné správy, která se přímo specializuje na výkon správního dozoru přičemž je podřízena Ministerstvu průmyslu a obchodu²⁶⁹. Jak již bylo řečeno výše, ČOI, resp. Státní obchodní inspekce, kterou ČOI nahradila, byla ustavena zákonem o ČOI.

V čele ČOI stojí ústřední ředitel a tvoří ji ústřední inspektorát se sídlem v Praze a sedm inspektorátů se sídly v Praze, Českých Budějovicích, Plzni, Ústí nad Labem, Hradci Králové, Brně a Ostravě, které jsou podřízeny ústřednímu inspektorátu. Členění inspektorátů a jejich územní působnost je upravena § 1 odst. 2 zákona o ČOI, která koresponduje s dnes již zrušeným zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Ústřední inspektorát je odvolacím²⁷⁰ a řídicím orgánem, rovněž však i metodickým orgánem a měl by tak zajišťovat jednotnost a předvídatelnost postupu jednotlivých orgánů. Dozví-li se ústřední inspektorát při své činnosti, že podřízené orgány nepostupují v podobných případech jednotně, měl by je metodicky usměrňovat, např. při konání plánovaných celostátních kontrol.²⁷¹

²⁶⁹ § 1 odst. 1 zákona o ČOI.

²⁷⁰ vyjma České plemenářské inspekce mají dvouступňovou organizační strukturu všechny inspekce, přičemž je zvláštností, že ústřední inspektoráty, resp. ústřední ředitelé ČOI, SZPI a SEI jsou odvolacími správními orgány, viz STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit., S. 205.

²⁷¹ Viz Stanovisko (Mimosoudní) Veřejný ochránce práv- ombudsman ze dne 12.05.2020 sp. zn. 362/2019/VOP/TČN In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2024-6-22]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Co se týče osobní a věcné působnosti, tak pokud to ČOI nebo jiné zvláštní předpisy stanoví, kontroluje ČOI fyzické a právnické osoby, které nabízí, prodávají, uvádí na trh výrobky nebo nabízí, poskytují služby či vyvíjí jinou činnost dle zákona o ČOI či zvláštních předpisů. Zvláštními předpisy jsou především ZOS, dále např. zákon o obecné bezpečnosti výrobků, zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách, zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, zákon č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, zákon č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek²⁷² o technických požadavcích na výrobky²⁷³, a mnoho dalších. Věcná působnost ČOI v uvedených oblastech vychází z jednotlivých zvláštních zákonů. Oproti zákonu o SZPI je věcná působnost řešena pouhým odkazem na zvláštní zákony a není blíže vymezena. § 2 tohoto zákona sice uvádí výčet zákonů, nad kterými vykonává ČOI dozor, ten je však demonstrativní. Domnívám se, že by bylo vhodné alespoň čas od času výčet aktualizovat, popř. jej vést v poznámce pod čarou jako taxativní za účelem posílení právní jistoty kontrolovaných osob a rovněž spotřebitelů, kteří by tak věděli, v jakých případech se na ČOI obrátit. Na druhou stranu však hodnotím kladně změnu vymezené působnosti ČOI nyní, a to oproti stavu do 31.10.2017. Dle tehdejší úpravy byla působnost ČOI vymezena příliš široce²⁷⁴ a musela být z důvodu přijetí ZOPŘ novelizována²⁷⁵. Mimo standardní dozorčí činnosti se ČOI věnuje i edukaci spotřebitelů, příkladem jsou čerstvě vydaná doporučení pro nákupy na internetu.²⁷⁶

Jak již bylo výše řečeno, jednotlivé dozorové orgány někdy disponují vlastními specifickými dozorčími oprávněními či nápravnými prostředky. Takové nalezneme především v samotném zákoně o ČOI, mohou být však obsaženy v jiných speciálních zákonech, např. v ZOS. K obsáhlému přiznání kompetencí ČOI, co se týče dozorčích oprávnění, došlo zákonem č. 264/2017 Sb.

Dozorčí oprávnění ČOI vycházející ze zákona o ČOI

Oprávnění kontrolujících osob dle § 8 písm. d) kontrolního řádu je v zákoně o ČOI rozšířeno, tak, že je *(i)* inspektor ČOI oprávněn bez vědomí, čili skrytě, kontrolovaných osob

²⁷² MORAVEC, Tomáš a PASTORČÁK, Jan. Spotřebitel a podnikatel na dynamicky se rozvíjejícím trhu, op. cit. S. 50.

²⁷³ Právní předpisy. Online. Česká obchodní inspekce. 2024. Dostupné z: <https://www.coi.cz/o-coi/legislativa/pravni-predpisy/>. [citováno 2024-05-08].

²⁷⁴ Působnost ČOI byla vymezena právě naopak, šlo o tzv. zbytkovou působnost, když ČOI mohla kontrolovat a dozorovat osoby prodávající/dodávající výrobky a zboží na vnitřní trh, poskytující spotřebitelský úvěr, služby nebo vyvíjející jinou podobnou činnost na vnitřním trhu či provozující tržiště (tržnice), pokud podle zvláštních právních předpisů nevykonával tento dozor jiný správní úřad.

²⁷⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 264/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, č. 264/2017 Dz.

²⁷⁶ Doporučení pro nákupy na internetu. Online. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky. C2024. Dostupné z: <https://www.coi.cz/doporučení-pro-nakupy-na-internetu/>. [citováno 2024-08-18].

pořizovat zvukové, obrazové a zvukově-obrazové záznamy, nelze-li účelu kontroly dosáhnout jinak. Při jejich pořizování není dotčeno právo na ochranu soukromého a osobního života dotčených fyzických osob.²⁷⁷

Ačkoliv **oprávnění provádění kontrolního nákupu** jako takového nadále vyplývá z kontrolního řádu, zákonodárce doplnil do zákona o ČOI „konstrukci“, dle níž se nahlíží na kontrolní nákup provedený ČOI jako na uzavření smlouvy²⁷⁸. Důvodem pro zvolení tohoto přístupu bylo spíše než pro odlišení postupu kontrolního nákupu z kontrolního řádu zjednodušení vrácení takto zakoupeného zboží, jelikož při provádění standardního kontrolního nákupu stanovuje zákon pouze to, že zboží kontrolující kontrolovanému vrátí, je-li to možné, a zároveň udává důvody, kdy hradí náklady na pořízení zboží vždy kontrolovaný.²⁷⁹ Zákonodárce si tak zakotvil právo na odstoupení od koupě zboží²⁸⁰. Je však otázkou, zdali vůbec lze veřejnoprávním předpisem takto zasáhnout do soukromoprávního vztahu. Ještě možná zajímavější otázkou je, zdali k uzavření jakékoliv smlouvy mezi kontrolním orgánem a kontrolujícím došlo. Pohlédneme-li totiž na tuto situaci z hlediska občanskoprávní teorie, již od počátku chybí vůle kontrolující osoby k uzavření takové smlouvy. Tyto debaty jsou však spíše předmětem soukromoprávních teorií.

V souvislosti s provedeným kontrolním nákupem na základě oprávnění inspektora ČOI se na ten výrobek, jenž byl zakoupen pro posouzení svých vlastností, pohlíží jako na odebraný vzorek²⁸¹. Toto ustanovení by dle důvodové zprávy mělo mířit na kontrolní nákup zboží v e-shopech. Z jazykového výkladu tohoto odstavce, jeho systematické zařazení v ustanovení a vzhledem k přidané poznámce pod čarou k danému odstavci ustanovení, která odkazuje na § 11 kontrolního řádu, se nedomnívám, že hraje pouze tuto roli. Dle mého názoru slouží také k tomu, aby u zboží, u něž proběhla tzv. fikce koupě, došlo i k fikci považování takového zboží za odebraný vzorek.

Dalším oprávnění inspektora ČOI je *(ii)* jednání pod změněnou identitou za využití **krycích prostředků**. Toto oprávnění může inspektor využít za kumulativního splnění těchto podmínek: 1) vyžaduje-li to předmět kontroly a nelze-li účelu kontroly dosáhnout jinak 2) identity a krycích

²⁷⁷ § 4a Zákona o ČOI.

²⁷⁸ § 5 odst. 1 Zákona o ČOI.

²⁷⁹ § 11 kontrolního řádu.

²⁸⁰ § 5 odst. 5 Zákona o ČOI.

²⁸¹ Tamtéž.

prostředků bude využito v rámci výkonu své kontrolní činnosti 3) ve výjimečných případech 4) v nezbytné míře.²⁸²

V návaznosti na obecné dozorčí oprávnění práva vstupu, vyplývajícího z kontrolního řádu, je inspektor ČOI oprávněn v případě důvodného podezření na závažné porušení povinností stanovených jinými právními předpisy (např. ZOS, zákona o obecné bezpečnosti výrobků atp.) **(iii) zjednat si přístup do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor** vyjma obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba či jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, a to v případě, **že nelze účelu kontroly dosáhnout jinak**. Inspektor je dokonce oprávněn otevřít uzavřené prostory. Pokud nehrozí nebezpečí z prodlení, musí inspektor k takovému úkonu zajistit nezúčastněnou osobu.²⁸³ Důvodem přiznání tohoto oprávnění byly především případy, kdy inspektor ČOI provedl šetření jednoho ze stánků tržnice, u nějž nabyl důvodného podezření, že v dalších stáncích se nabízí nebezpečné zboží, avšak než stihl inspektor konfrontovat kontrolované osoby s požadavkem na poskytnutí zboží pro výkon kontroly, kontrované osoby prostory opustily.²⁸⁴ V souvislosti s tímto je rovněž nutno opět podotknout oddělenou pravomoc ČOI od SZPI, krajských hygienických stanic a SVS dle ZOS. V případě podezření na přítomnost nebezpečných potravin tak nemůže tuto pravomoc ČOI využít, ačkoliv je např. nabízeno zboží závadné jakosti.²⁸⁵

Při zdůvodnění proporcionality užívání dozorčích oprávnění – otevření uzavřených prostor a k užívání krycích prostředků/dokladů ČOI, zákonodárce nevalně argumentoval k novelizujícímu zákonu tím, že zárukou proti zneužívání těchto institutů je obecné právo kontrolované osoby k podání žaloby ve správním soudnictví, popř. domáhání se náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem²⁸⁶. Ospravedlňovat využívání takovýchto institutů, především však oprávnění k otevření uzavřených prostor, při němž může dojít k zásahu do ústavního práva na vlastnictví (při překonání překážek vstupu, tj. poškození dveří např.) a na soukromí (ne vždy je jisté, zdali se na takovém místě nenachází např. osobní věci kontrolované osoby, popř. jejich zaměstnanců), možností se proti nim bránit a případně požadovat odškodnění mi dle mého názoru přijde velice nedostatečné. Pokud by se takto *ad absurdum* zdůvodňovalo využívání některých úkonů činěných ozbrojenými složkami bezpečnostních sborů,

²⁸² § 5a zákona o ČOI. Podmínky pro vydání a vedení krycích prostředků, dokladů viz § 5b-5c zákona o ČOI.

²⁸³ § 6 zákona o ČOI.

²⁸⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 264/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, č. 264/2017 Dz.

²⁸⁵ Tamtéž.

²⁸⁶ Tamtéž.

jejich případné zneužití by jistě neobstálo a budilo značné pozdvižení ve společnosti. Celkově však uzákonění daného oprávnění může napomoci k vyšší ochraně spotřebitelů. Otázkou však je, zdali by s ohledem na možné narušení ústavního práva na soukromí ze strany inspektorů ČOI nebylo vhodné toto oprávnění nezavádět a případně raději nastavit mechanismy postupu v případě potřeby zajištění přítomnosti příslušných příslušníků bezpečnostních sborů v co nejkratší možné době.

Co se týče proporcionality užití krycích dokladů ve vztahu ke kontrolovaným osobám oproti kontrolujícím – inspektorům, lze hodnotit počin zákonodárce za zdařilý. Jejich využívání zamezuje ohrožení inspektorů u těch provedených kontrol, k se musel inspektor identifikovat občanským průkazem. Co se však týče jejich efektivity na výkon dozoru, je sporné, jak dlouhou životnost takový průkaz má. Předpokládejme totiž, že si takový inspektor v rámci výkonu dozoru nad předváděcími akcemi tzv. „šmejdů“ zakoupí nějaké zboží, případně se ke kontrolované osobě dostane jinak informace, že právě tento „zákazník“ s těmito osobními údaji je právě inspektor. Příkladem může být uvedení zakoupeného zboží do rozhodnutí o přestupku, přitom si však kontrolovaná osoba, popř. její zaměstnanci poznamenávali, který účastník si koupil které zboží. V tuto chvíli si kontrolovaná osoba může skutkové okolnosti spojit a při další akci již inspektora na akci nepustit, případně tuto informaci sdílí s jinými provozovateli těchto akcí.

Nápravné prostředky ČOI vycházející ze zákona o ČOI

Co se týče nápravných prostředků, tak do 31.10.2017 bylo umožněno ČOI v návaznosti na výkon kontroly opatřením znehodnotit nebo nařídit znehodnocení zjevně zdravotně závadného zboží (s výjimkou potravin).²⁸⁷ Toto opatření bylo z důvodu odnětí pravomoci ČOI kontrolovat závadnost zboží zrušeno²⁸⁸.

Dle současné právní úpravy náleží ČOI dle zákona o ČOI²⁸⁹ pravomoc vydávat *(i)* opatření, jimiž **zakáže uvedení na trh, distribuci včetně nákupu, dodávky, prodeje nebo použití výrobků, které nesplňují požadavky zvláštních zákonů²⁹⁰** nebo které jsou neoprávněně nebo klamavě opatřeny označením stanoveným zvláštním právním předpisem²⁹¹, *(ii)* opatření, jimiž

²⁸⁷ § 7 odst. 2 ZOS ve znění do 31.10.2017, rovněž STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání, op. cit., S. 243.

²⁸⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 264/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, č. 264/2017 Dz.

²⁸⁹ § 7 odst. 1 zákona o ČOI.

²⁹⁰ Např. ZOS či zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.

²⁹¹ Např. neoprávněně označení značkou „CE“, z níž vyplývá, že výrobek splňuje technické požadavky stanovené ve všech nařízeních vlády, které se na něj vztahují a které toto označení stanovují nebo umožňují, a že byl při posouzení jeho shody dodržen stanovený postup, viz § 13 zákona o technických požadavcích na výrobky.

zakáže používání neověřených měřidel, pokud ověření podléhají, nebo měřidel neodpovídajících obecně závazným právním předpisům, technickým normám, jiným technickým předpisům, popřípadě schválenému typu a *(iii)* opatření, jimiž inspektor **zajistí nabízené, prodávané anebo skladované výrobky, u nichž existuje důvodné podezření, že porušují některá práva duševního vlastnictví, popř. neoprávněně užívají označení chráněné dle zvláštního předpisu**²⁹², přičemž u opatření v bodě *(ii)* a *(iii)* existuje zákonný požadavek ústního sdělení opatření kontrolované či zúčastněné osobě²⁹³ a požadavek dodatečné formalizace úkonu formou písemného záznamu, jehož kopie musí být bez zbytečného odkladu doručena kontrolované osobě.

Co se týče opatření v bodě *(i)*, tak ze správní judikatury plyne, že ČOI²⁹⁴ není při ukládání nápravného prostředku povinna stanovit přesný způsob, jakým má být náprava dozorovanou osobou zjednána. Dozorovaná osoba musí sama zvážit a vyhodnotit, jakým nejefektivnějším způsobem nápravu zjedná²⁹⁵.

Specifické pro opatření v bodě *(iii)* je, že v případě, že se prokáže, že tyto výrobky skutečně porušují předpisy, kvůli nimž byly zajištěny, v návazném správním řízení vedeném pro uložení rozhodnutí o přestupku bude rozhodnuto o jejich propadnutí ve prospěch státu, popř. zabrání ve smyslu zákona č. 250/2016 sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ředitel příslušného inspektorátu ČOI pak může současně rozhodnout, že v případě splnění bezpečnostních podmínek u těchto výrobků nedojde k jejich zničení, ale k využití pro humanitární účely. Zákon o ČOI neupravuje vztah ukládaných opatření ke správnímu řádu, ale vzhledem k tomu, že je text opatření formulován tak, že se opatření 1) oznamuje ústně, 2) dodatečně se o něm vyhotovuje písemný záznam a 3) dozorovaná osoba proti opatření může podat námitky, je patrné, že se jedná o faktický pokyn s požadavkem dodatečné formalizace²⁹⁶.

Nápravné prostředky ČOI vycházející ze ZOS

Jedná se o *(i)* opatření, jimiž ČOI **zajišťuje kočičí a psí kůže a výrobky z nich, s výjimkou surových kočičích a psích kůží, a na to navazující *(ii)* opatření, jimž nařídí zničení**

²⁹² Např. výrobek, u něž existuje podezření, že porušuje práva majitele patentu nebo užitého vzoru, viz § 2 písm. n) bod 3. ZOS.

²⁹³ Zúčastněná osoba je legislativní zkratkou pro osobu, která je s kontrolovanou osobou v pracovněprávním či obdobném vztahu, případně osobu, která fakticky vykonává úkoly, jež by jí vyplývaly z pracovněprávního nebo obdobného vztahu, pokud je plnění těchto úkolů spojeno s předmětem kontroly a pokud je tato osoba přítomna na místě kontroly viz Jelínková J. Kontrolní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2024-6-5]. ASPI_ID KO255_p12012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁹⁴ A zřejmě ani jiné dozorové orgány, pokud bude ustanovení zákona, který je k uložení opatření zmocňuje, formulováno stejným způsobem.

²⁹⁵ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2016, č. j. 9 A 157/2012-96.

²⁹⁶ Viz § 2 JELÍNKOVÁ J. Kontrolní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2024-6-5]. ASPI_ID KO255_p12012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

těchto produktů²⁹⁷, (iii) opatření ve formě rozhodnutí, jimiž ČOI ukládá výrobcům, dovozcům, dodavatelům nebo prodávajícím povinnost stáhnout výrobek nebezpečný svou zaměnitelností s potravinou z trhu.²⁹⁸ Opatření může ČOI vydat i formou rozhodnutí v řízení na místě, avšak jen v naléhavých případech při bezprostředním ohrožení života nebo zdraví anebo vyžaduje-li to naléhavost situace. Písemné vyhotovení bez zbytečného odkladu doručí dotčené osobě. Ačkoliv toto oprávnění nenáleží explicitně ČOI dle ZOS, vykonává ČOI jako jediná dozor nad povinnostmi v §7a ZOS, které odpovídají zmíněnému opatření.

6.1.2. Státní zemědělská a potravinářská inspekce

Předchůdkyní SZPI byla Česká zemědělská a potravinářská inspekce, která byla zřízena zákonem č. 63/1986 Sb., o České zemědělské a potravinářské inspekci. K přejmenování došlo v souvislosti s přijetím současného zákona o SZPI. SZPI je správním úřadem, který je podřízen Ministerstvu zemědělství. SZPI vykonává dozor především nad:

- výrobou a uváděním na trh zemědělských výrobků, potravin, tabákových výrobků z hlediska jejich bezpečnosti a souladu s požadavky zákonů²⁹⁹, mezinárodních smluv³⁰⁰ či přímo použitelných předpisů Evropské unie³⁰¹, u čerstvého ovoce, zeleniny a konzumních brambor pak SZPI kontroluje jejich jakost,
- dodržováním povinností pro značení tabákových výrobků, lihu, lihovin,
- dodržováním povinností o obalech o nad uváděním informací na nich,
- dodržováním povinností stanovených na reklamu potravin dle zákona o regulaci reklamy,
- povinnostmi vyplývajícími ze ZOS, jak je uvedeno v podkapitole Kompetenční dělení v ZOS a dalšími povinnostmi stanovenými zákonem o SZPI.³⁰²

SZPI disponuje širokou škálou dozorčích oprávnění a nápravných prostředků. V této souvislosti je žádoucí zmínit dozorčí oprávnění, kdy inspektor může využívat **zastírání**

²⁹⁷ § 23f odst 4 ZOS vycházející z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1523/2007 ze dne 11. prosince 2007, kterým se zakazuje uvádět na trh, dovážet do Společenství a vyvážet z něj kočičí a psí kůže a výrobky obsahující tyto kůže.

²⁹⁸ Toto opatření bude však s největší pravděpodobností zrušeno z důvodu plánovaného přijetí nového zákona o obecné bezpečnosti výrobků viz výše.

²⁹⁹ Zejména se jedná o PotrZ (např. dle § 10 odst. 1 tohoto zákona je, jednou z povinností, nad kterou dohlíží SZPI, zákaz uvádění na trh výrobků tzv. dvojí kvality), zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, ZOS a zákon o ochraně veřejného zdraví, ale i zákon o bezpečnosti výrobků.

³⁰⁰ Např. Dohoda o mezinárodních přepravách zkazitelných potravin a o specializovaných prostředcích určených pro tyto přepravy (ATP).

³⁰¹ Především Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, dále rovněž viz podkapitolu Sekundárního práva, část o Dozoru v oblasti bezpečnosti výrobků a spolupráce dozorových orgánů členských států.

³⁰² Viz § 3 zákona o SZPI.

skutečné totožnosti, je-li to nezbytné k provedení kontrolních úkonů.³⁰³ Toto ustanovení je především určené pro objednávání zboží po internetu, kdy se při převzetí zásilky musí inspektor legitimovat občanským průkazem, odlišným od jména v objednávce. Při takové legitimaci mohlo být odepřeno vydání zboží, nyní je však i přes odlišné jméno poskytovatel poštovních služeb povinen zboží inspektorovi vydat na základě průkazu inspektora a listiny o zastřené skutečnosti.³⁰⁴ Na rozdíl od dozorčího oprávnění v podobě možnosti užívání krycích dokladů inspektory ČOI není v souvislosti s oprávněním zastírání skutečné totožnosti spojeno vydání falešné krycí identity, nýbrž pouhé listiny, která dokládá, že je inspektor SZPI oprávněn svoji skutečnou totožnost v nezbytných případech zastřít. Vystává tedy otázka, zdali je oprávnění v podobě zastírání skutečné totožnosti dostatečné, či by měla SZPI, popř. dokonce další orgány, rovněž disponovat možností si nechat pro své inspektory vytvořit krycí identitu s krycími doklady. Jak již bylo řečeno, ČOI a její inspektoři vykonávají, co se týče zákona o ochraně spotřebitele, tzv. zbytkovou působnost nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem. Do 31. 10. 2017 vykonávala ČOI navíc zbytkovou působnost i de facto vůči všem osobám prodávajícím či dodávajícím výrobky/spotřebitelský úvěr apod., pokud nezakládala působnost jiného dozorového orgánu jiný zákon. Ačkoliv působnost ČOI takto široce v dnešní době formulována není, působnost k výkonu dozoru zakládají desítky právních předpisů, je tak velice široká. Abychom však mohli zhodnotit, zdali by dozorčí oprávnění v podobě krycích dokladů využila i SZPI či jiné orgány, je třeba hledat reálné situace využití.

Co se týče SZPI, tak při objednání zboží přes internet, kde inspektor zastřené totožnosti použije, může i nadále dojít k zamezení účelu skryté kontroly v případě nutnosti legitimace vůči poskytovateli poštovních služeb. U některých výrobků internetové obchody přímo stanovují na základě zákona podmínku předložení průkazu totožnosti v případě prodeje (dodání objednaného zboží) tabákových výrobků³⁰⁵ (výdej takového zboží tak nemůže být realizován bez nutnosti legitimace zákazníka). Pokud by totiž chtěl inspektor provést kontrolní nákup, spočívající v opakovaném poskytování služeb, nemůže být zastřená totožnost využita bez hrozby vyzrazení. Poskytovatel služeb může tuto informaci sdělit odesílateli zboží – tj. kontrolované osobě. Inspektorovi SZPI tak nezbyvá než užít poskytovatelů poštovních služeb, kteří nepožadují předložení identifikačního průkazu. Takovou možnost představuje výdejní místo, které vydává

³⁰³ § 4 odst. 1 písm. h) zákona o SZPI.

³⁰⁴ Tamtéž, § 4b.

³⁰⁵ Rohlik.cz. Online. 2024. Dostupné z: <https://www.rohlik.cz/c300111092-cigarety-a-doutniky>. [citováno 2024-06-04].

zboží oproti sdělení kódu. Ne každý internetový obchod však tento způsob doručení umožňuje a hrozí tak vyjádření skutečnosti, že daný inspektor SZPI jedná pod zastřenou identitou.

I přes uvedené se domnívám, že ekonomická zátěž státu na vytvoření krycí identity, vč. krycích dokladů by nebyla úměrná k hrozbám, které jsou bez jejich existence přítomny.

Dalším oprávněním je § 10 zákona o SZPI, dle něž je SZPI oprávněna na základě žádosti podané prostřednictvím ministerstva zemědělství **žádat banky o poskytnutí údajů o číslech účtů a jejich majitelích, za účelem ztotožnění osob odpovědných za protiprávní jednání, nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak či jen s vynaložením neúměrného úsilí**. Limitace tohoto oprávnění je důležitá, jelikož jím dochází k prolomení bankovního tajemství. Toto dozorčí oprávnění je např. vhodné, pro zjištění provozovatele internetových stánek, který na svém internetovém e-shopu prodává nebezpečné potraviny.

Standardním řešením, jak využít danou informaci, je vypátrat vlastníka a uložit mu sankci za protiprávní jednání. Ještě však než dojde k uložení sankce, může SZPI v rámci výkonu dozoru rozhodnout, že webová stránka, kde docházelo k nabízení nebezpečných produktů, bude zapsána na seznam stránek s nabídkou nebezpečných potravin nebo na seznam stránek, jejichž obsah závažným způsobem porušuje požadavky stanovené právními předpisy, k jejichž kontrole je SZPI příslušná.³⁰⁶ Poskytovatelé služeb internetu jsou pak povinni zamezit v přístupu k těmto stránkách do 15 dnů od zveřejnění internetové stránky v daném seznamu. Zajímavé na tomto postupu je, že ač jde o opatření, které směřuje proti kontrolované osobě (jíž může být provozovatel stránek), tak uložení tohoto opatření vzniká současně povinnost konat třetím subjektům, tj. poskytovatelům služeb internetu, kteří v případě nevykonání opatření čelí sankcím.³⁰⁷

Z judikatury stojí za povšimnutí rozsudek, který se vyjadřuje k dozorčímu oprávnění *práva vstupu*. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku³⁰⁸ rozhodoval ve věci otázky věcné působnosti SZPI, kdy se žalobce domáhal mj. určení, že SZPI nebyla oprávněna vstoupit do provozovny a provést kontrolu, jelikož provozovna podléhá doзору orgánu veterinární správy. Nejvyšší správní soud uvedl, že kontrolu je kontrolující osoba oprávněna vykonat dle zákona o potravinách vždy, když je alespoň do určité míry pravděpodobné, že v kontrolované provozovně dochází k výrobě a uvádění potravin do oběhu, bez ohledu na to, jaký má kontrolovaná osoba předmět podnikání.

³⁰⁶ Viz § 3 odst. 4 písm. f), g) zákona o SZPI a §3c zákona o SZPI.

³⁰⁷ Tamtéž, § 11 odst. 1 písm. e).

³⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2013, č.j. 4 As 80/2013–49.

Rozsudkem je extenzivně vykládána působnost SZPI, potažmo zdůrazněna důležitost tohoto orgánu, v případě dozoru nad potravinami.

6.1.3. Další dozorové orgány dle zákona o ochraně spotřebitele

Krajské hygienické stanice

KHS byly zřízeny zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů. Jsou podřízeny Ministerstvu zdravotnictví a spolu s ním a Ministerstvem vnitra tvoří orgány ochrany veřejného zdraví. KHS jsou oprávněny po předchozím souhlasu Ministerstva zdravotnictví zřizovat nebo rušit svá územní pracoviště. KHS jsou zmocněny k vydávání rozhodnutí, povolení, osvědčení dalším úkolům státní správy v ochraně a podpoře veřejného zdraví, vč. státního zdravotního dozoru, pokud není příslušné Ministerstvo zdravotnictví.

KHS vykonávají dozor nad dodržováním specifikovaných povinností stanovených v nařízení EU, zákoně o ochraně veřejného zdraví, PotrZ, ZOS, zákoně č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a to (i) v potravinářských podnicích poskytujících stravovací služby (např. menzy, v objektech, kde se provozuje hostinská činnost – restaurace, apod.) (a to i např. na základě hlášení v RASFF), a (ii) ve všech typech potravinářských podniků, a to od samotné výroby po uvádění potravin do oběhu, pokud jde o případy zjišťování příčin poškození nebo ohrožení zdraví, vč. zamezení infekčních onemocnění dle PotrZ, zákona o ochraně veřejného zdraví, nebo předpisů EU. Dále např. vykonávají dozor v oblasti hraček jejich souladu se zákonem č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických a chemických směsích a o změně některých zákonů nebo také nad kosmetickými přípravky³⁰⁹

Vzhledem k zaměření disponují KHS kupř. dozorčím oprávněním, **kterým mohou nařídít provozovatelům potravinářského podniku, který provozuje stravovací službu, aby provedl odběr a uchoval si vzorky z podávaných pokrmů, je-li to potřeba pro zajištění bezpečnosti podávaných pokrmů**, popř. z důvodu podezření na vznik či výskat infekčních onemocnění, související s tímto jídlem.³¹⁰

³⁰⁹ Odbor Hygieny výživy a předmětů běžného užívání. Online. Krajská hygienická stanice Středočeského kraje se sídlem v Praze. Dostupné z: <https://khsstc.cz/odbor-hygieny-vyzivy-a-predmetu-bezneho-uzivani/>. [citováno 2024-08-11]

³¹⁰ § 82 odst. 2 písm. q) zákona o ochraně veřejného zdraví.

S ohledem na překryv dozoru nad dodržováním některých povinností v oblasti potravin a služeb, zejména co se týče uplatňování opatření k zamezení šíření nálezů, spolupracují orgány ochrany veřejného zdraví spolu s orgány státní veterinární správy³¹¹. Výkon dozoru nad výrobou a uváděním pokrmů na trh je pak rozdělen především mezi SZPI a orgány ochrany veřejného zdraví – KHS.³¹²

Státní veterinární správa

SVS se skládá z Ústřední veterinární správy a 14 Krajských veterinárních správ a Městské veterinární správy v Praze, přičemž Krajská a Městská veterinární správa se dále dělí na inspektoráty. SVS byla zřízena na základě § 44 odst. 5 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a změně některých souvisejících zákonů, Ministerstvem zemědělství (dále jen „zákon o veterinární péči“). SVS vykonává státní veterinární dozor zejména nad povinnostmi, které plynou z v předchozí větě uvedeného zákona, ze zákona o ochraně veřejného zdraví, nad některými povinnostmi v ZOS, viz podkapitola o zákoně o ochraně spotřebitele a rozdělení působnosti dozorových orgánů, povinnostmi plynoucí ze zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, či nad nařízeními EU, jako je např. nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě či nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004, o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat.

Úkolem SVS je mj. ochrana spotřebitelů před produkty živočišného původu, které jsou zdravotně závadné. SVS rovněž dohlíží nad situací chovu zvířat a udržuje tak příznivou nálezovou situaci zvířat, jmenovitě pak provádí dozor v řeznictvích a obchodních řetězcích v úsecích, kde dochází k úpravě masa, drůbeže, ryb nebo vajec a mléka.³¹³

Co se týče oprávnění SVS, inspektoři jsou rovněž oprávněni **využít zastírání skutečné totožnosti**, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Zákon též ukládá povinnost doručovatelům objednané zboží vydat na základě objednávkového listu a průkazu inspektora. Dále zákon o veterinární péči stanovuje pravidla pro výkon kontrolního nákupu. Dle § 53c totiž **nemá dle zákona dojít při provedení kontrolního nákupu inspektorem k uzavření smlouvy**. K tomu je

³¹¹ Tamtéž, § 63.

³¹² § 16 PotrZ

³¹³ Podvody v oblasti potravin - Informace a rady spotřebitelům. Online. Státní zemědělská a potravinářská inspekce. 2015. Dostupné z: <https://www.szpi.gov.cz/clanek/podvody-v-oblasti-potravin-podvody-v-oblasti-potravin-informace-a-rady-spotrebitelum.aspx>. [citováno 2024-08-14].

vhodné připomenout, že jak již bylo výše zmíněno, dle zákona o ČOI se při provádění kontrolního nákupu hledí na kontrolní nákup jako na uzavření smlouvy³¹⁴. Zákon o SZPI o následcích nákupu mlčí a pouze řeší vrácení zboží/kupní ceny. V právním řádu tak dochází k tomu, že ačkoliv inspektor jednotlivých inspekcí/orgánů provede kontrolní nákup za stejným účelem, zákony předpokládají odlišný závěr o tom, jestli smlouva byla či nebyla uzavřena. Domnívám se, že pro účely právní jistoty podnikatelů by bylo vhodné danou úpravu sjednotit a tzv. určit jeden právní následek z hlediska občanského práva.

Živnostenské úřady

Živnostenské úřady byly zřízeny zákonem o živnostenském podnikání. Živnostenské úřady můžeme dělit na:

- živnostenský úřad České republiky – ten vykonává MPO³¹⁵
- krajské živnostenské úřady, jejichž funkci vykonávají odbory krajských úřadů
- obecní živnostenské úřady, jejichž funkci vykonávají odbory obecních úřadů s rozšířenou působností.³¹⁶

Živnostenské úřady vykonávají živnostenskou kontrolu nad povinnostmi stanovenými živnostenským zákonem, ustanoveními zvláštních právních předpisů vztahujícími se na živnostenské podnikání, poskytování služeb podle § 69a živnostenského zákona a nad podmínkami provozování živnosti uložené v rozhodnutí o udělení koncese, nad dodržováním povinností při značení lihu. Obecní živnostenské úřady taktéž vykonávají dozor nad některými povinnostmi v ZOS, a to spolu s ČOI.³¹⁷

Jednotlivé živnostenské úřady jsou oprávněny dle živnostenského zákona **k uložení obecného nápravného prostředku, spočívajícího v uložení odstranění nedostatků zjištěných při provozování živnosti podnikateli, a to rozhodnutím**. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Dle dikce i rozhodnutí soudů takové opatření nelze uložit osobě, která neoprávněně podniká.³¹⁸ Živnostenský úřad (a nejen ten, ale obecně dozorové orgány) by měly

³¹⁴ § 5 odst. 1 an. zákona o ČOI.

³¹⁵ Přesněji řečeno Odbor živností a spotřebitelské legislativy.

³¹⁶ Ministerstvo průmyslu a obchodu. Online. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky. C2005-2024. Dostupné z: <https://www.mpo.gov.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/#:~:text=Soustava%20%C5%BEivnostensk%C3%BDch%20%C3%BA%C5%99ad%C5%AF%20je%20t%C5%99%C3%ADstup%C5%88ov%C3%A1%20a%20je%20tvo%C5%99ena%3A.republiky%2C%20jeho%C5%BE%20p%C5%AFsobnost%20vykon%C3%A1v%C3%A1%20Ministerstvo%20pr%C5%AFmyslu%20a%20obchodu> [citováno 2024-06-05].

³¹⁷ Viz podkapitola o zákoně o ochraně spotřebitele a rozdělení působnosti dozorových orgánů.

³¹⁸ DICKELT, František. In: SOLOMONOVÁ, Kristýna, BALADA, Lukáš, KUNŠTÁTOVÁ, Tatiana, DICKELT, František. Živnostenský zákon. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. S. 331. ISBN: 978-80-7400-929-7.

využívat možnost ukládat podnikateli povinnost odstranit zjištěné nedostatky jen tam, kde by trvání závadného stavu mohlo mít závažné negativní účinky, jakými jsou např. ohrožení zdraví nebo majetku osob, ohrožení životního prostředí atp. což je důvodem pro předběžnou vykonatelnosti již po oznámení takového rozhodnutí, tj. před tím, než uplyne lhůta k možnosti podat odvolání.³¹⁹

Česká národní banka

ČNB byla zřízena zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance, je ústřední bankou České republiky a mj. vykonává dohled nad finančním trhem a subjekty na něm. Těmito jsou jak banky, spořitelny a úvěrová družstva, směnárny, tak pojišťovny, obchodníci s cennými papíry a nebankovní poskytovatelé spotřebitelského úvěru, samostatní zprostředkovatelé, zprostředkovatelé vázaného spotřebitelského úvěru, vázaní zástupci a zahraniční zprostředkovatelé podle zákona upravujícího spotřebitelský úvěr a další.

U zmíněných subjektů vykonává ČNB dohled nad dodržováním povinností stanovených občanským zákoníkem pro uzavírání smluv o finančních službách uzavíraných na dálku, nad dodržováním povinností v oblasti zákazu nekalých praktik, dohlíží nad dodržováním povinností při poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru vyplývajících ze zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru, a dohlíží nad dodržováním povinností stanovených v ZOS v rozsahu, jak bylo zmíněno výše. ČNB vykonává dohled též nad subjekty a dodržováním povinností stanovených zákonem č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů na kapitálovém trhu (dále jen „ZDKPT“), na něž vstupují právě i spotřebitelé.

Při výkonu dohledu kontroluje dodržování zákonů a jiných předpisů EU, k němuž je danými předpisy zmocněna.

Oprávnění vůči zmíněným subjektům plynou ČNB i z jednotlivých zákonů. Zajímavým je v návaznosti na poslední uvedení oprávnění ustanovení § 8 ZDKPT. Pro účely výkonu dohledu nad kapitálovým trhem je ČNB **oprávněna vyžadovat informace od každého, vč. údajů z databáze účastníků od poskytovatelů veřejně dostupné telefonní služby, anebo může při splnění podmínek tohoto zákona vyžadovat od právnických či fyzických osob, které zajišťují veřejnou komunikační síť poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací,**

³¹⁹ URBAN, Václav. In: HORZINKOVÁ, Eva, URBAN, Václav, HORZINKOVÁ, Klára, Eva. Živnostenský zákon. 16. vydání. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. S. 131-135. ISBN 978-80-7598-707-5.

aby tyto osoby poskytly ČNB provozní a lokalizační údaje. Oproti § 8 písm. c), f) kontrolního řádu je okruh osob³²⁰, jichž se obdobná součinnost k poskytnutí údajů a informací bude týkat, nezvykle široká a podobá se až oprávněním, jimiž disponují orgány činní v trestním řízení dle zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád. S dozorčími oprávněními korespondují i možnosti uložení vysokých sankcí³²¹, namísto nich lze uložit i veřejná napomenutí.³²²

Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva

ČÚZZS je úřad podřízený MPO a zřízený zákonem č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní a střeliva, v platném znění (dále jen „zákon o střelných zbraních“).³²³ ČÚZZS zejména vykonává dozor nad tímto zákonem, zákonem č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pyrotechnice“) a nad některými povinnostmi stanovenými v ZOS a občanském zákoníku v oblasti střelných zbraní a střeliva.

Inspektoři pověřeni výkonem dozoru provádí kontroly u výrobců, dovozců, distributorů a opravců u stanovených střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických výrobků.³²⁴

V rámci svých dozorových oprávnění jsou inspektoři u pyrotechnických výrobků oprávněni **v případě důvodného podezření, že kontrolovaný pyrotechnický výrobek nesplňuje požadavky stanovené výše uvedenými předpisy, zakáže jeho uvedení či dodávání na trh po dobu potřebnou k provedení kontroly.**³²⁵ Mj. jsou inspektoři oprávněni na základě provedené kontroly rovněž **zakázat do doby zjednání nápravy uvádění či dodávání na trh kontrolovaných výrobků, pokud tyto nesplňují požadavky zákona.**³²⁶ Ačkoliv se tato opatření zdají být stejná, tak hlavním rozdílem pro možnost uložení prvního opatření, je pouhá domněnka o nebezpečnosti daného výrobku. Jeho uložení by se proto nemělo z tohoto důvodu nadužívat pro zachování zákonnosti kontroly.

Státní ústav pro kontrolu léčiv

Státní ústav pro kontrolu léčiv je správním úřadem, podřízeným Ministerstvu zdravotnictví. SÚKL byl zřízen na základě § 15 zákona č. 4/1952 Sb., o hygienické a proti epidemické péči (dnes již zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů). SÚKL provádí výkon státního dozoru nad humánními léčivy a zdravotnickými

³²⁰ Pravděpodobně především povinných osob a kontrolované osoby.

³²¹ Ve výši až 10 000 000 Kč viz § 9b odst. 3 ZDKPT.

³²² § 9 odst. 2 ZDKPT.

³²³ Zákon byl s účinností od 1.1.2026 zrušen zákonem č. 90/2024 Sb., o zbraních a střelivu.

³²⁴ § 1 zákona o střelných zbraních, § 1 zákona o pyrotechnice.

³²⁵ § 59 odst. 1 zákona o pyrotechnice.

³²⁶ Tamtéž, § 56 odst. 1.

prostředky za účelem zajištění jejich bezpečnosti, účinnosti a jakosti, a to kupř. na základě zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, zákona o regulaci reklamy, zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona o technických požadavcích na výrobky, zákona o obecné bezpečnosti výrobky či nad již zmíněnými povinnostmi stanovenými ZOS.

V oblasti léčiv monitoruje jejich vývoj a následné užívání, provádí laboratorní kontroly, dohled nad reklamou z oblasti léčiv a cenovou kontrolu. SÚKL je nadán pravomocemi k výkonu dozoru zvláštními zákony, na jejich základě může zasahovat při ohrožení zdraví, provádět dozor zdravotnických prostředků u poskytovatelů zdravotní péče.³²⁷

Co se týče oprávnění, tak je SÚKL kupř. oprávněn vydat **dočasné opatření o pozastavení nebo omezení používání humánního transfuzního přípravku**³²⁸ nebo také může vydat **dočasné opatření o pozastavení používání léčiva nebo pomocných látek na jejich přípravu** v případě ohrožení života nebo zdraví osob, zejména v případě zjištění závažných nežádoucích účinků léčivého přípravku nebo podezření z jeho závažných nežádoucích účinků anebo v případě zjištění závady nebo podezření ze závady v jakosti léčiva.³²⁹

Energetický regulační úřad

ERÚ je ústřední správní úřad, zřízený zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“), který vykonává dozor v energetických odvětvích, a to zejména při dodržování povinností v podnikání v oblasti elektroenergetiky, teplárenství a plynárenství, stanovených tímto zákonem a dalšími právními předpisy, dbá na regulaci cen a chrání oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v těchto odvětvích. Rovněž monitoruje uplatňování omezujících nebo nepřiměřených podmínek ve smlouvách na trhu s elektřinou, plynem a v odvětví teplárenství, omezujících nebo vylučujících práva spotřebitele³³⁰, rovněž vykonává dozor nad povinnostmi v ZOS³³¹ v oblasti podnikání v energetických odvětvích.

³²⁷ Historie a současnost Historie Ústavu. Online. Státní ústav pro kontrolu léčiv. C2010. Dostupné z: <https://www.sukl.cz/sukl/historie-a-soucasnost>. [citováno 2024-08-14].

³²⁸ § 13 odst. 1 písm. d) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů.

³²⁹ Tamtéž, § 13 odst. 1 písm. c).

³³⁰ § 17 odst. 7 písm. j) bod. 1 energetického zákona.

³³¹ Viz podkapitola o zákoně o ochraně spotřebitele a rozdělení působnosti dozorových orgánů.

Možnými nápravnými prostředky, které může ERÚ uplatňovat vůči kontrolovaným osobám v případě zjištění porušení povinností dle tohoto zákona a i povinností dle ZOS, je **opatření k odstranění protiprávního stavu v určené lhůtě**. Ozvláštněním obecného dozorcího prostředků je explicitní stanovení, že **povinnosti plynoucí z opatření k nápravě přechází na právního nástupce původce protiprávního jednání**. Účelem této úpravy je zvýšená ochrana třetích osob. Někteří autoři však kritizují formulaci tohoto ustanovení s tím, zdali by nebylo vhodnější formulovat, že přechází na právního nástupce povinnosti vyplývající z protiprávního jednání původce, jelikož za současného stavu nebude zřejmě možné uložit opatření k nápravě právnímu nástupci za jednání jeho původce.³³² Ačkoliv by bylo možná vhodné umožnit ERÚ uložit opatření rovněž i po přechodu práv a povinností na nástupce, nebylo by takové řešení vhodné z hlediska požadavků právní jistoty. Situaci lze vyřešit provedením nové kontroly nového subjektu např. hned po jeho založení a v případě stále existence nedostatků, uložit opatření již novému subjektu (který stejně vstupuje do práv a povinností předchůdce), čímž by tak nemuselo dojít ke značnému prodloužení s uložením opatření k nápravě.

Český telekomunikační úřad

ČTÚ byl zřízen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, a je ústředním správním úřadem, který mj. vykonává dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem v oblasti elektronických komunikací, povinnostmi z jiných zákonů³³³ a přispívá k vysoké úrovni ochrany spotřebitele ve vztazích s poskytovateli elektronických komunikací. ČTÚ rovněž rozhoduje účastnické spory mezi spotřebitelem a poskytovateli elektronických komunikací.³³⁴ Úřad rovněž vykonává dozor nad dodržováním některých povinností v ZOS v oblasti elektronických komunikací.³³⁵

Zákon stanovuje široké množství povinností, mj. jak mají vypadat i smlouvy o poskytování těchto služeb spotřebitelům. S ohledem na tyto povinnosti může ČTÚ **uložit rozhodnutím podnikateli poskytujícímu např. veřejně dostupnou službu elektronických komunikací³³⁶, aby provedl změnu smlouvy nebo jejího zveřejněného návrhu pro veřejně dostupnou službu elektronických komunikací nebo pro zajištění připojení k veřejné komunikační síti, jsou-li**

³³² MED, Jakub. In: ZDVIHAL, Zdeněk, SVĚŘÁKOVÁ, Jana, MED, Jakub, OSADSKÁ, Jana a kol. Energetický zákon. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, S. 466.

³³³ Např. Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách.

³³⁴ § 129 an. zákona o elektronických komunikacích.

³³⁵ Viz podkapitola o zákoně o ochraně spotřebitele a rozdělení působnosti dozorcových orgánů.

³³⁶ Např. se jedná o smlouvu uzavřenou s operátorem, jejíž předmětem jsou služby poskytované operátorem (možnost volání či zasilání sms), kdy základem je samotné připojení k veřejné komunikační síti.

v rozporu s tímto zákonem, prováděcími právními předpisy k tomuto zákonu či se zákonem o ochraně spotřebitele, a to z důvodu nekalých, klamavých nebo agresivních obchodních praktik nebo z důvodu diskriminace spotřebitele, nebo s přímo použitelnými předpisy Evropské unie v oblasti elektronických komunikací.³³⁷ Tento nápravný prostředek představuje možnost značného zásahu do zásady smluvní svobody, jejíž součástí je i zásada *pacta sunt servanda*. Důvod této úpravy však může být logickým závěrem procesu uzavírání smluv mezi poskytovateli těchto služeb, např. operátory mobilního připojení, a jejich zákazníky. Operátoři používají v těchto závazcích nejčastěji smlouvy adhezního typu, při nichž zákazník není schopen prosadit své vlastní smluvní zájmy.

Úřad pro ochranu osobních údajů

Úřad byl zřízen zákonem č. 101/2000 sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, a jím i povolán k výkonu dozoru nad povinnostmi stanovenými v tomto zákoně. Tento zákon byl nicméně zrušen z důvodu přijetí adaptačního zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, k přijatému Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Mimo povinnosti stanovené uvedeným nařízením vykonává ÚOOÚ správní dozor i nad povinnostmi týkajícími se šíření obchodních sdělení dle zákona č. 580/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (co se týče šíření obchodních sdělení, nad povinnostmi v oblasti nevyžádané reklamy šířené elektronickými prostředky, plynoucími ze zákona o regulaci reklamy a nad dříve specifikovanými povinnostmi v ZOS.

Mezi specifická oprávnění řadíme **oprávnění ÚOOÚ k seznamování se se všemi informacemi nezbytnými pro plnění konkrétního úkolu, vč. informací, které jsou chráněny povinností mlčenlivosti, není-li stanoveno zvláštními zákony jinak.**³³⁸ Mezi takové informace může patřit i bankovní tajemství, obchodní tajemství, i informace, jejichž ochrana je stanovena jinými předpisy. Z důvodů obav před zneužitím těchto shromážděných údajů v rámci provádění kontrol k soukromým zájmům je omezeno mj. nahlížení do spisu, který takové informace obsahuje.³³⁹

³³⁷ § 63 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích.

³³⁸ § 58 zákona o zpracování osobních údajů.

³³⁹ VLACHOVÁ, Barbora, MAISNER, Martin. § 58 [Oprávnění Úřadu na přístup k informacím]. In: VLACHOVÁ, Barbora, MAISNER, Martin. Zákon o zpracování osobních údajů. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 123, marg. č. 3.

Celní úřady

Celní úřady jsou povolány k výkonu dozoru na úseku ochrany spotřebitele především nad některými povinnostmi z oblasti hazardních her. Jejich příslušnost je stanovena zákonem o ochraně spotřebitele, kde dohlíží nad výkonem povinností v podobě zákazu používání telefonního čísla s vyšší než běžnou cenou při komunikaci v souvislosti s uzavřenou smlouvou, zákazu provádění nekalých, agresivních a klamavých obchodních praktik či opomenutí a zákazu diskriminace spotřebitele při provozování hazardních her.³⁴⁰ Dále je příslušnost celním úřadům stanovena zákonem o regulaci reklamy, dle něž jsou s výjimkou působnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání příslušné k výkonu dozoru nad reklamou, propagací nebo podporou hazardních her zakázaných podle zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.³⁴¹

Co se týče další působnosti, ta se soustřeďuje zejména na ochranu spotřebitele před nebezpečnými výrobky. Jak bylo specifikováno v kapitole o právu Evropské unie, celní úřady zajišťují kontrolu dovážených výrobků z oblasti mimo EHP do volného oběhu dle nařízení o akreditaci, aby zajistily, že jsou výrobky zdravotně a bezpečnostně nezávadné³⁴² (výrobky navíc musí být i technicky nezávadné a splňovat tuzemské právní předpisy, zejména zákon o technických požadavcích na výrobky a jím určené předpisy³⁴³).

Zákonem o dozoru nad trhem jsou celní orgány povolány ke spolupráci s orgány dozoru, přičemž má-li celní úřad podezření, že výrobek, u kterého je navrženo propuštění do celního režimu volného oběhu, není v souladu s požadavky stanovenými jinými předpisy nebo z důvodu vážného rizika pro zdraví nebo bezpečnost konečného uživatele nebo pro jiný veřejný zájem a není tak vhodné jej do celního oběhu pustit, oznámí tuto informaci orgánu příslušnému dle § 4 zákona o dozoru nad trhem příslušnému orgánu dozoru.³⁴⁴ Stejně spolupracují celní úřady s dozorovými orgány v případě dovozu potravin ze třetích zemí, kdy kontrolují osvědčení, certifikáty a další specifikované povinnosti dle PotrZ. V případě jejich absence informuje příslušný dozorový orgán dle PotrZ, v případě vlastností potravin, které by představovaly vážné riziko pro zdraví, požádá o závazné stanovisko v souladu s nařízením o akreditaci. V případě nevyhovujících výsledků kontrolního zjištění u potravin kontrolovaných dle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017, o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat

³⁴⁰ § 23c odst. 2 ZOS.

³⁴¹ § 7 písm. h) zákona o regulaci reklamy

³⁴² § 11 odst. 1 zákona o obecné bezpečnosti výrobků

³⁴³ § 13 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky

³⁴⁴ § 10 odst. 3 zákona o dozoru nad trhem.

a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, je **nepropustí do režimu volného oběhu a u potravin hlášených v systémech RAFFS a jiných zmíněných si vyžádá závazné stanovisko příslušného orgánu dozoru.**³⁴⁵

Neposledně pak provádí celní úřady správní činnost z hlediska ochrany spotřebitele v podobě kontroly nad dodržováním cenových předpisů u cigaret. Za jejich porušení pak ukládají sankce.³⁴⁶

6.2. Ostatní dozorové orgány

Úřadů působících na poli dozoru nad ochranou spotřebitele je vzhledem k rozsahu právní úpravy velké množství. Jako úřad, nezařazený do ZOS, je vhodné zmínit **Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví**, který byl zřízen zákonem č. 20/1993 Sb., o zabezpečení výkonu státní správy v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví, ve znění pozdějších předpisů, a je podřízen MPO. Z hlediska výkonu správního dozoru v oblasti spotřebitele je podstatné, že úřad je zákonem č. 505/1990 Sb., o metrologii, povolán k výkonu dozoru nad povinnostmi, týkajícími se používání měřidel a povinnostmi ohledně hotově baleného zboží a lahví používaných jako odměrné obaly.³⁴⁷ Lze tak říci, že metrologický dozor je vykonáván (nejen) ku prospěchu spotřebitelů, když je nejen díky němu zajištěno dodržování správných hmotností u prodávaného zboží. Na poli metrologického dozoru působí mj. ještě Český metrologický institut (dále jen „ČMI“), který je příspěvkovou organizací zřízenou MPO³⁴⁸. ČMI mj. provádí technická zajištění metrologického dozoru na základě pokynů a zmocnění Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví.³⁴⁹

Zaměstnanci ČMI jsou při plnění svých úkolů oprávněni na základě předložení zvláštního průkazu či pověření **vstupovat do provozních prostorů a objektů kontrolovaných subjektů, požadovat potřebné informace, doklady a údaje i zajištění podmínek potřebných k výkonu kontroly. Kontrolované osoby jsou povinny jim poskytnout součinnost.**³⁵⁰

³⁴⁵ § 15 odst. 10 a 11 PotrZ.

³⁴⁶ V souladu s § 103 a 104 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních dani, stanovují celní úřady vážený cenový průměr cigaret na další rok, celkovou cenu krabičky cigaret pro koncového spotřebitele centrálně stanovuje Celní úřad pro Středočeský kraj.

³⁴⁷ § 13 zákona o metrologii.

³⁴⁸ Vše o ČMI. Online. Český metrologický institut. 2016. Dostupné z: https://www.cmi.cz/vse_o_cmi [citováno 2024-08-10].

³⁴⁹ § 14 zákona o metrologii.

³⁵⁰ Tamtéž, § 17.

Závěr

V rámci této diplomové práce jsem se v první kapitole zaměřila na porozumění základním pojmům jako je spotřebitel, podnikatel, správní dozor a samotný správní dozor na úseku ochrany spotřebitele, a to včetně jeho cílů. Pro lepší pochopení a nastínění proměny v čase jsem do druhé kapitoly zakomponovala historický kontext vývoje právní úpravy tématu této práce od vzniku Československa až po současnost.

Vzhledem k tomu, že Česká republika je součástí mezinárodních organizací, včetně Evropské unie, provedla jsem v třetí kapitole rozbor vlivu mezinárodní úpravy na probírané téma, přičemž jsem dospěla k tomu, že je téma diplomové práce harmonizovanou oblastí. Na našem území je přímo účinná řada nařízeních, zejména pokud jde o obecnou spolupráci mezi členskými státy Evropské unie či o oblast technických požadavků na výrobky a bezpečnostní požadavky na potraviny nebo výrobky. Tato nařízeních si pak vyžadují adaptaci zdejších předpisů především z hlediska úpravy působnosti a pravomoci dozorových orgánů pro výkon dozoru nad povinnostmi uvedenými v těchto nařízeních, včetně zakotvení sankcí v případě jejich porušení a vzájemné spolupráce dozorových orgánů na unijní úrovni. Tuto oblast rovněž tvoří unijní směrnice, které musí být vždy transponovány do našich předpisů, v minulosti se jednalo např. o rozšíření zákona o ochraně spotřebitele o ustanovení zákazu nekalých obchodních praktik. Z unijní legislativy rovněž vzešlo množství nástrojů, umožňující rychlejší a snazší kooperaci mezi státy v případech, kdy dochází k porušování předpisů na ochranu spotřebitele. Zejména jde o systémy umožňující varovná oznámení v případě detekce nebezpečných výrobků, potravin apod. Jedná se např. o systém Safety gate nebo RAFFs.

Další úlohou této práce, jednou ze stěžejních, bylo uspořádat a vyjasnit, které právní předpisy spadají do rámce správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele v českém právním řádu, které v něm dominují a zdali zde existuje ústřední předpis, který by fungoval jako *lex specialis* pro správní dozor na úseku ochrany spotřebitele a případně reflektovat jejich chystané novelizace. Tyto cíle jsem splnila ve čtvrté kapitole. V rámci analýzy českého právního řádu jsem dospěla k závěru, že zde není jeden univerzální předpis, který by souhrnně stanovoval působnost a pravomoc jednotlivých dozorových orgánů. Právní úprava je totiž značně roztržštěná a čítá velké množství předpisů, které se této problematiky dotýkají v různé míře (ať už z větší části, či okrajově). Jedná se o předpisy, které lze rozdělit z hlediska svého zaměření, např. na zákony z výrokové a potravinové oblasti – zákon o obecné bezpečnosti výrobků, zákon o dozoru nad

trhem s výrobky³⁵¹, zákon o potravinách a tabákových výrobcích³⁵², nebo na zákony upravující činnost dozorových orgánů (zákon o České obchodní inspekci³⁵³, zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci³⁵⁴) nebo zákon upravující ochranu spotřebitele obecně – zákon o ochraně spotřebitele. Právě zákon o ochraně spotřebitele je jedním ze stěžejních předpisů, přičemž cílí převážně na ochranu ekonomických zájmů spotřebitele. Ani úprava v tomto zákoně však nečiní orientaci v předpisech v této oblasti jednodušší. Zákon o ochraně spotřebitele totiž povolává poměrně složitým způsobem dozorové orgány a jejich působnost stanovuje jak dle oblasti působnosti jednotlivých dozorových orgánů, tak výčtem konkrétních ustanovení, nad kterými v dané oblasti tyto orgány vykonávají dozor. Jako orgán zbytkový k výkonu dozoru nad zbylými povinnostmi určuje ČOI. Toto řešení nepovažuji za šťastné, jelikož striktně odděluje působnost jednotlivých orgánů a činí tak správní dozor na úseku ochrany spotřebitele neefektivním. Následkem dělení je prodlení v potencionálním uplatňování nápravných prostředků či sankcí, což prodlužuje možný protiprávní stav poškozující spotřebitele. Jako možné řešení tohoto problému shledávám změnu právní úpravy do jedné z původních podob, která by umožňovala sdílenou působnost některých z dozorových orgánů k výkonu dozoru. Ve čtvrté kapitole této práce jsem se taktéž věnovala právní úpravě spolupráce dozorových orgánů v obecné rovině. Z platné právní úpravy vyplynulo, že by bylo vhodné nastavit lhůtu, do níž musí nepřislušný dozorový orgán sdělit skutečnosti, jež při plnění své kontroly zjistil. V současné době je lhůta určena pomocí neurčitěho právního pojmu „*bez zbytečných průtahů*“ na základě subsidiárního užití správního řádu ke kontrolnímu řádu. Vzhledem ke komplikované úpravě příslušnosti dozorových orgánů by totiž jasně určená lhůta mohla zamezit trvání či opakování protiprávního jednání vůči spotřebitelům.

V páté kapitole byl představen obsah vztahů při výkonu správního dozoru. Bylo postaveno najisto, že v rámci výkonu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele je zapotřebí při zkoumání pravomocí jednotlivých dozorových orgánů využívat jak kontrolní řád, zvláštní právní úpravu, tak i judikaturu. Nezbytnou součástí této části bylo i pojednání o formách, ve kterých je správní činnost vykonávána, a jak se liší možnosti obrany v závislosti na použité formě. V rámci legislativního vývoje totiž postupně dochází k upřednostňování forem správních činností, které jsou výsledkem formální procedury (správní akty) oproti formám bezprocedurálním (faktické pokyny). Tento postup však výkon dozorové činnosti orgánům ztěžuje, jelikož na ně

³⁵¹ Ve smyslu zavedené zkratky zákona o dozoru nad trhem.

³⁵² Ve smyslu zavedené zkratky PotrZ.

³⁵³ Ve smyslu zavedené zkratky zákona o ČOI.

³⁵⁴ Ve smyslu zavedené zkratky zákona o SZPI.

klade vyšší požadavky pro uplatňování pravomocí orgánů, což může mít za následek prodlevu při odstraňování nedostatků zjištěných v rámci provedené kontroly. Dále byla v kapitole rovněž představena stěžejní oprávnění dozorových orgánů jak při výkonu dozoru, tak i v rámci úkonů předcházejících dozoru. Důraz byl kladen jak na obecná dozorčí oprávnění a nápravné prostředky vycházející z kontrolního řádu, tak na oprávnění vymezená v zákoně o ochraně spotřebitele společná všem příslušným dozorovým orgánům. Tato oprávnění jsou totiž hojně využívána vzhledem k obecnému užívání kontrolního řádu při výkonu správního dozoru a převážně obecnému zaměření zákona o ochraně spotřebitele.

V šesté a rovněž závěrečné kapitole dochází *de facto* k zohlednění většiny kapitol této diplomové práce, jelikož byla provedena analýza institucionálního pojetí správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele. Tato kapitola totiž popsala a v některých případech analyzovala působnost a pravomoc dozorových orgánů a jejich činnosti, které byly povolány zákonem o ochraně spotřebitele. Je však jasné, že tyto orgány se nesoustřeďují pouze na povinnosti stanovené zákonem o ochraně spotřebitele, nýbrž jsou povolány k výkonu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele již zmíněným velkým množstvím předpisů na ochranu spotřebitele. V reakci na globalizaci světa a snadného přístupu k internetu a uzavírání smluv online vyvstala potřeba k rozšíření pravomocí dozorových orgánů o nové prostředky, jako je např. možnost zastírání skutečné totožnosti inspektorů v rámci prováděných kontrol, možnost ukládat nápravná opatření spočívající v povinnosti poskytovatele webových stránek znepřístupnit webovou stránku kontrolované osoby a mnoho dalších. Taktéž byla kladně zhodnocena oprávnění, umožňující za zákonem stanovených podmínek užívání krycích prostředků a zdrženlivě zhodnoceno oprávnění dozorových orgánů za zákonem stanovených podmínek k otevření uzamčených prostor

Akcent byl položen na Českou obchodní inspekci, jakožto orgánu se zbytkovou působností dle ZOS a Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci vzhledem k jejímu zaměření mj. na potravinové výrobky, tabákové výrobky aj. Dále byly představeny krajské hygienické stanice, Státní veterinární správa a její orgány, živnostenské úřady, celní úřady, Česká národní banka, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Státní ústav pro kontrolu léčiv, Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva.

Předkládaná práce nabídla nejen historický a současný teoretický pohled na pojetí správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele, ale propojila jej i s praktickým využitím, ozvláštňeným o vlastní kritickou úvahu, zdali je právní úprava nastavena správným způsobem či si zaslouží změny na základě předestřených návrhů *de lege ferenda*.

Seznam používaných zkratek

AdCo - skupiny pro Administrativní Spolupráci

ČMI - Český metrologický institut

ČNB - Česká národní banka

ČOI - Česká obchodní inspekce

ČTÚ - Český telekomunikační úřad

ČÚZZS - Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva

Dohoda - Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace

energetický zákon - zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů

ERÚ - Energetický regulační úřad

FFN - Síť Evropské unie pro boj proti podvodům s potravinami

KHS - krajské hygienické stanice

Listina základních práv a svobod - Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky

MPO - Ministerstvo průmyslu a obchodu

nařízení o akreditaci - nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93

nařízení o dozoru nad trhem - nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. června 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobky s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011

nařízení o obecné bezpečnosti výrobků - nařízení (EU) 2023/988 o obecné bezpečnosti výrobků, kterým se mění nařízení (EU) č. 1025/2012 a směrnice (EU) 2020/1828 a zrušuje směrnice 2001/95/ES a směrnice 87/357/EHS

nařízení o spolupráci - nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů, které nahradilo nařízení (ES) č. 2006/2004

nový zákon o obecné bezpečnosti výrobků - návrh zákona o obecné bezpečnosti výrobků a o změně dalších zákonů

PotrZ - Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

RASFF - Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva

Safety gate - systém rychlého varování Evropské Unie a Evropského hospodářského prostoru pro nebezpečné nepotravinářské výrobky

směrnice o bezpečnosti výrobků - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků

směrnice o nekalých obchodních praktikách - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004

SVS - státní veterinární správa

SÚKL - Státní ústav pro kontrolu léčiv

SZPI - Státní zemědělská a potravinářská inspekce

zákon o ČOI - zákon č. 64/1986 Sb.

zákon o dozoru nad trhem - zákon č. 87/2023 Sb., o dozoru nad trhem s výrobky a o změně některých souvisejících zákonů

zákon o ochraně veřejného zdraví - zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

zákon o pyrotechnice - zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů

zákon o regulaci reklamy - zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

zákon o střelných zbraních - zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní a střeliva, v platném znění

zákon o SZPI - zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů

zákon o technických požadavcích na výrobky - zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů

zákon o veterinární péči - zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a změně některých souvisejících zákonů Ministerstvem zemědělství

ZDKPT - zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů na kapitálovém trhu

ZOS/zákon o ochraně spotřebitele - zákon č. 634/1992 Sb.

živnostenský zákon - zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- DVORSKÁ, Olga. Kontrolní řád: Komentář. [Systém ASPI], Wolters Kluwer [citováno 2024-6-30], ASPI_ID, KO255_2012CZ., Dostupné pouze v: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- FIALA, Josef, KINDL, Milan a kol. [Zrušeno] Občanský zákoník: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 1692 stran. ISBN 978-80-7357-395-9
- GABRIŠOVÁ, Veronika. Kontrolní orgány. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv). Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, [2017]. 282 stran. ISBN 978-80-87949-39
- HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard et al. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. 600 stran. ISBN 978-80-7400-624-1
- HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef; ŠÁMAL, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana et al. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 stran. ISBN 978-80-7400-059-1
- HOLMAN, Robert. Ekonomie. 4. aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. 736 stran. ISBN 9788071798910
- HORIZINKOVÁ, Eva, URBAN, Václav, HORZINKOVÁ, Klára. *Živnostenský zákon*. 16. vydání. *Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. 248 stran. ISBN 978-80-7598-707-5
- HULVA, Tomáš. Právo ochrany spotřebitele pro neprávnický: otázky a odpovědi: vzory smluv, podání a korespondence. Praha: ASPI, 2006. 360 stran. ISBN 80-7357-172-2
- JELÍNKOVÁ, Jitka. Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení). 2. vydání. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2023. 297 stran. ISBN 978-80-7676-780-5
- JEMELKA, Luboš, PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. 1224 stran. ISBN 978-80-7400-932-7
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. 368 stran. ISBN 978-80-7400-840-5
- KOHAJDA, Michael. Dozor nad regulovanými subjekty finančního trhu [online]. Praha, 2008. [citováno 2024-08-06]. 179 stran. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/16373/140026193.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Milan Bakeš
- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2023. Beckovy právnické učebnice. 588 stran. ISBN: 978-80-7400-919-8

Macmillanův slovník moderní ekonomie. 2. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. 549 stran. ISBN 80-7187-041-2

MAISNER, Martin. Zákon o některých službách informační společnosti. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 224 stran. ISBN: 978-80-7400-449-0

MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP. Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě. Praha: Karolinum, 2010. 1184 stran, ISBN 978-80-246-1718-3

MED, Jakub. In: ZDVIHAL, Zdeněk, SVĚRÁKOVÁ, Jana, MED, Jakub, OSADSKÁ, Jana a kol. Energetický zákon. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 1783 stran. ISBN 978-80-7400-769-9

MORAVEC, Tomáš a PASTORČÁK, Jan. Spotřebitel a podnikatel na dynamicky se rozvíjícím trhu. Právní praxe. V Praze: C.H. Beck, 2019. 341 stran. ISBN 978-80-7400-745-3

MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. Zákon o ochraně ovzduší. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 500 stran. ISBN 978-80-7400-477-3

PELIKÁNOVÁ, Irena et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. 512 stran. ISBN 978-80-7502-491-6

PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. Občanský zákoník. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023. 3352 stran. ISBN 978-80-7400-747-7

PETRLÍK, David; TOMÁŠEK, Michal; MALENOVSKÝ, Jiří; PELIKÁNOVÁ, Irena et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. 512 stran. ISBN 978-80-7502-491-6.

POKORNÁ, Jarmila; VEČERKOVÁ, Eva; LEVICKÁ, Tereza a DUDOVÁ, Jana. Ochrana spotřebitele proti nekalým obchodním praktikám podnikatelů. Právo prakticky. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 320 stran. ISBN 978-80-7552-625_0

PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. Lexikon - správní právo. Ostrava: Sagit, 2002. 683 stran. ISBN 80-7208-314-7

SOLOMONOVÁ, Kristýna, BALADA, Lukáš, KUNŠTÁTOVÁ, Tatiana, DICKELT, František. Živnostenský zákon. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. 648 stran. ISBN: 978-80-7400-929-7.

Slovník veřejného práva československého. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 871 stran. ISBN 80-902752-4-9

STAŠA, Josef. Veřejnoprávní úprava podnikání: konspekt přednášek upravená 25. verze[interní materiál]. V Praze: Katedra správního práva a správní vědy, Právnická fakulta UK v Praze, 2019, 129 stran.

TICHÝ, Luboš (ed.). Ochrana spotřebitele. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2014. 223 stran. ISBN 978-80-87488-13-3

TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír; PETRLÍK, David; MALENOVSKÝ, Jiří; PELIKÁNOVÁ, Irena et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2021. 512 stran. ISBN 978-80-7502-491-6

VEBER, Jaromír a Jitka SRPOVÁ. Podnikání malé a střední firmy. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Grada, 2012. Expert (Grada). 332 stran. ISBN 978-80-247-4520-6

VLACHOVÁ, Barbora. Rozhodování správních orgánů ve spotřebitelských sporech. V Praze: C.H. Beck, 2021. Právní praxe. 113 stran. ISBN 978-80-7400-811-5

VLACHOVÁ, Barbora, MAISNER, Martin. Zákon o zpracování osobních údajů. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 168 stran. ISBN: 978-80-7400-760-6.

ZDRAŽIL, Miloš. O ochraně spotřebitele: praktická příručka se vzory a judikaturou. Praha: Linde, 2000, Právní rádce. 231 stran. ISBN 80-7201-240-1

ZOUBEK, Vladimír. Sborník z druhého mezinárodního vědeckého semináře k vědeckovýzkumnému úkolu č. 214 "Bezpečnostní politika České republiky". Praha: Policejní akademie České republiky, 1998. ISBN 80-85981-77-7

2. Seznam odborných článků

SELUCKÁ, Markéta. Ochrana spotřebitele: nenápadná změna se zásadními dopady. Právní rozhledy. 2010, č. 14. ISSN 1210-6410

Pelikán, T. Ochrana spotřebitele ve správním právu – obecné otázky ochrany spotřebitele – pojem spotřebitel. ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI, 2000, ev. č. LIT15167CZ.

POMAHAČ, Richard. Správní dozor a kontrolní řád. In: Správní právo. 2012, roč. 45, č. 5. ISSN 2788-2241

STAŠA, Josef. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. In: Správní právo. 2012, roč. 45, č. 5. ISSN 2788-2241

3. Seznam použitých internetových zdrojů

105. jednání výboru OECD pro spotřebitelskou politiku. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky [online]. 2023 Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/mezinarodni-aktivity-v-oblasti-ochrany-spotrebitele/105--jednani-vyboru-oecd-pro-spotrebitelskou-politiku--278248/>[citováno 2024-04-07].

2022 Annual Report Alert and Cooperation Network. Online. European commission. 2023. Dostupné z: https://food.ec.europa.eu/system/files/2023-10/acn_annual-report_2022.pdf. [citováno 2024-04-21]

Agri-Food fraud: What does it mean? Online. European commission. C1995-2024. Dostupné z: https://food.ec.europa.eu/safety/eu-agri-food-fraud-network/what-does-it-mean_en. [citováno 2024-04-21]

Alert and Cooperation Network in 2022. Online. European commission. 2023. Dostupné z: https://food.ec.europa.eu/document/download/bbad1a9c-9367-401c-92e0-2b93a7f1db09_en?filename=acn_report_2022_overview.pdf. [citováno 2024-04-19]

Alert and Cooperation Network Overview 2023. Online. European commission. 2024. Dostupné z: https://food.ec.europa.eu/document/download/c235fad7-df80-4b80-9989-dfda920d0463_en?filename=acn_report_2023_overview.pdf&prefLang=cs. [citováno 2024-04-19]

Česká národní banka, 2017, 48 stran. [citováno 2024-08-06]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/dlohodob_a_koncepce_dohledu/dlohodob_a_koncepce_dohledu.pdf

Doporučení pro nákupy na internetu. Online. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky. C2024. Dostupné z: <https://www.coi.cz/doporuceni-pro-nakupy-na-internetu/>. [cit. 2024-08-18].

Fakta a čísla o Evropské unii, Spotřebitelská politika: zásady a nástroje. RATCLIFF, Christina, Jordan DE BONO a Barbara MARTINELLO. Evropský parlament [online]. 2023 [citováno 2024-04-13]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/46/spotrebitelska-politika-zasady-a-nastroje>

Hájková, Kateřina. Česká obchodní inspekce. Historie ochrany práv kupujících. [Online] 2013. Dostupné z: <https://www.coi.cz/o-coi/historie-ochrany-prav-kupujicich/> [citováno 2022-5-27].

Historie a současnost Historie Ústavu. Online. Státní ústav pro kontrolu léčiv. C2010. Dostupné z: <https://www.sukl.cz/sukl/historie-a-soucasnost> . [citováno 2024-08-14].

Information and Communication System on Market Surveillance. Online. European commission. C1995-2024. Dostupné z: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/building-blocks/information-and-communication-system-marketsurveillance_en?prefLang=cs&etrans=cs. [citováno 2024-07-14]

Konference o přeshraničním vynucování spotřebitelského práva. Online., Odbor živností a spotřebitelské legislativy. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky. 2022. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/mezinarodni-aktivity-v-oblasti-ochrany->

[spotřebitele/konference-o-preshranicnim-vynuucovani-spotřebitelskeho-prava--266773/](#). [citováno 2024-03-21]

Licence, oprávnění k činnosti nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru. Online. *K některým ustanovením zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.* Online. Česká národní banka. 2017. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/stanoviska-k-regulaci-financniho-trhu/RS2017-02/>. [citováno 2024-08-04]

Ministerstvo průmyslu a obchodu. Online. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky. C2005-2024. Dostupné z: <https://www.mpo.gov.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/#:~:text=Soustava%20%C5%BEivnostensk%C3%BDch%20%C3%BA%C5%99ad%C5%AF%20je%20t%C5%99%C3%ADstup%C5%88ov%C3%A1%20a%20je%20tvo%C5%99ena%3A,republiky%2C%20jeho%C5%BE%20p%C5%AFsobnost%20vykon%C3%A1v%C3%A1%20Ministerstvo%20pr%C5%AFmyslu%20a%20obchodu>. [citováno 2024-06-05]

Nekalé obchodní praktiky. Online. Česká obchodní inspekce. 2017. Dostupné z: <https://www.coi.cz/faq/nekale-obchodni-praktiky/>. [citováno 2024-04-21]

OECD/LEGAL/0459 Recommendation of the Council on Consumer Product Safety. OECD legal instruments [online]. 2020 [citováno 2024-04-03]. Dostupné z: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0459#dates>

Podvody v oblasti potravin - Informace a rady spotřebitelům. Online. Státní zemědělská a potravinářská inspekce. 2015. Dostupné z: <https://www.szpi.gov.cz/clanek/podvody-v-oblasti-potravin-podvody-v-oblasti-potravin-informace-a-rady-spotřebitelum.aspx>. [citováno 2024-08-14].

Právní předpisy. Online. Česká obchodní inspekce. 2024. Dostupné z: <https://www.coi.cz/o-coi/legislativa/pravni-predpisy/>. [citováno 2024-05-08]

Protecting EU consumers from unsafe food: EU's Rapid Alert System for Food and Feed. Online. Evropská komise. 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_19_6711. [citováno 2024-04-19]

Přeshraniční spolupráce v oblasti ochrany spotřebitele. Česká národní banka [online]. 2024 [citováno 2024-04-13]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/ochrana-spotřebitele/preshranicni-spoluprace/>

RAPEX – základní informace. Online. Ministerstvo zdravotnictví České republiky. 2021. Dostupné z: <https://mzd.gov.cz/rapex-zakladni-informace/>. [citováno 2024-04-29]

Rizikové e-shopy. Online. Česká obchodní inspekce. 2024. Dostupné z: <https://www.coi.cz/prospotřebitele/rizikove-e-shopy/>. [citováno 2024-05-28]

Rizikové výrobky. Online. Česká obchodní inspekce. 2024. Dostupné z: <https://www.coi.cz/pro-spotrebitele/rizikove-vyrobky/>. [citováno 2024-05-23]

Rohlik.cz. Online. 2024. Dostupné z: <https://www.rohlik.cz/c300111092-cigarety-a-doutniky>. [citováno 2024-06-04]

Stanovisko (Mimosoudní) Veřejný ochránce práv- ombudsman ze dne 12.05.2020 sp. zn. 362/2019/VOP/TČN In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 2024-6-22]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

Stanovisko č. 3/2022 vydané odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. In: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, [citováno 2024-06-23]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2022.aspx>

Stanovisko č. 7/2023 vydané odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. In: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2023, [citováno 2024-06-23]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2023.aspx>

Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva RASFF. Online. Státní zemědělská a potravinářská inspekce. 2019. Dostupné z: <https://www.szpi.gov.cz/clanek/system-rychleho-varovani-pro-potraviny-a-krmiva-rasff.aspx>. [citováno 2024-04-19]

The implementation of market surveillance in Europe. Online. Evropská komise. 2019. Dostupné z: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation_en?prefLang=cs&etrans=cs [citováno 2024-08-07].

UNCTAD. United Nations Guidelines for Consumer Protection. Unctad.org [online]. 1985 (revidováno 2015) [citováno 2024-03-16]. Dostupné z: https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_en.pdf

Upozornění ČNB na aktivity. Online. Česká národní banka. 2024. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/ochrana-spotrebitele/upozorneni/>. [citováno 2024-05-26]

Vláda schválila novelu zákona o cenách. Online. Ministerstvo financí České republiky. 2024. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/vlada-schvalila-novelu-zakona-o-cenach-54800> [citováno 2024-08-11]

Základní informace. Úřad pro ochranu osobních údajů [online]. 2024 [citováno 2024-03-23]. Dostupné z: <https://uouu.gov.cz/cinnost/ochrana-osobnich-udaju>

Zásady OSN k ochraně spotřebitelů. Online., Odbor technické harmonizace a spotřebitelské legislativy. Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky. 2019. Dostupné z:

<https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/mezinarodni-aktivity-v-oblasti-ochrany-spotrebitele/zasady-osn-k-ochrane-spotrebitelu---246636/>. [citováno 2024-03-22]

Závěr č. 152 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017. Možnost projednání a rozhodnutí věci zaměstnancem obce, který nesplňuje požadavky zvláštního právního předpisu. In: Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimuradu.aspx> [citováno 2024-08-10]

ZELENÁ KNIHA KOMISE o možnostech politiky pro pokrok směrem k evropskému smluvnímu právu pro spotřebitele a podniky. Online. EUR-Lex: Právo EU. 2010. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0348:FIN:cs:PDF>. [citováno 2023-10-21]

4. Seznam použitých právních předpisů a mezinárodních smluv

Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky

Císařský patent č. 227/1859 ř.z., jímž se vydává řád živnostenský

Zákon § 15 zákona č. 4/1952 Sb., o hygienické a proti epidemické péči

Zákon č. 122/1962 Sb., o státní zemědělské, potravinářské a obchodní inspekci

Zákon č. 70/1967 Sb., o komisích lidové kontroly

Zákon č. 116/1971, o výborech a komisích lidové kontroly

Zákon č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole

Zákon č. 64/1986 Sb., České národní rady o České obchodní inspekci

Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách

Zákon č. 220/1991 Sb., České národní rady o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

Zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti regulace cen

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

Zákon č. 20/1993 Sb., o zabezpečení výkonu státní správy v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

Zákon č. 97/1996 Sb. o ochraně chmele

Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých

Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 101/2000 Sb., ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

Zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 156/2000 Sb. o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů

Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství

Zákon č. 127/2005, o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů

Zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru

Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

Zákon č. 90/2024 Sb., o zbraních a střelivu

Nařízení č. 235/1949 Sb., o plánování a jiné tvorbě cen

Nařízení č. 98/1952 Sb., o státní obchodní inspekci

Nařízení č. 21/1953 Sb., o občanské kontrole obchodu

Nařízení č. 76/1958 Sb., Vládní nařízení o Státní inspekci jakosti potravinářských a zemědělských výrobků

Vyhláška č. 376/1950 Ú.I.I, o vyznačování cen zboží, vyloženého k prodeji

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS,

směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1523/2007 ze dne 11. prosince 2007, kterým se zakazuje uvádět na trh, dovážet do Společenství a vyvážet z něj kočičí a psí kůže a výrobky obsahující tyto kůže

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES Text s významem pro EHP, 32011L0083

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 ze dne 9. března 2016 o nálezích zvířat a o změně a zrušení některých aktů v oblasti zdraví zvířat („právní rámec pro zdraví zvířat“), 32016R0429

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/770 ze dne 20. května 2019 o některých aspektech smluv o poskytování digitálního obsahu a digitálních služeb

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. června 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobky s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011

Nařízení (EU) 2022/2065 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES

Smlouva o fungování Evropské unie

Dohoda o mezinárodních přepravách zkazitelných potravin a o specializovaných prostředcích určených pro tyto přepravy (ATP)

Dohoda o WTO

5. Seznam použité judikatury

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 22. listopadu 2001, věc C-541/99 a C-542/99, „Idealservice“

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 20. ledna 2005, věc C-464/01, „Gruber“

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 17. září 2009, věc C-296/95, „Benincasa“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010-99

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 4 As 80/2013-49

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 130/2016-39

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 As 42/2016-69

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 1 As 277/2019-44

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2021, č. j. 10 As 246/2019-32

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2023, č. j. 2 As 144/2022-35

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, č. j. 7 A 98/99–37

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2019, č. j. 11 Af 36/2017-53

Rozsudek městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2023, č. j. 15 A 74/2020-122

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 1 As 93/2009-273

6. Seznam ostatních zdrojů

Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. OVA 384/24

Vláda: Návrh zákona o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých souvisejících zákonů

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 22/1997 Sb. o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, č. 22/1997 Dz.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 104/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 217/1993 Sb. a zákona č. 40/1995 Sb., a mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, č. 104/1995 Dz.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 145/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 63/1986 Sb., o České zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění zákona č. 110/1997 Sb., č. 145/2000 Dz.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 264/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, č. 264/2017 Dz.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 374/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, č. 374/2022 Dz.

Sdělení č. 191/1995 Sb., Všeobecná dohoda o clech a obchodu 1947

Sdělení č. 191/1995 Sb., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO).

Stavovské předpisy České lékařské komory č. 4, Disciplinární řád České lékařské komory

Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, PID: KORNCYADKUU

Správní dozor na úseku ochrany spotřebitele

Abstrakt

Tato diplomová práce se soustřeďuje na problematiku správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele. Jejím hlavním cílem je analýza relevantní současné právní úpravy, která vychází z velkého množství právních předpisů, včetně legislativy Evropské unie. Součástí práce je důraz na obecné a zvláštní pravomoci dozorových orgánů na úseku ochrany spotřebitele včetně těch, které se zaměřují na online prostředí. Práce obsahuje možné návrhy *de lege ferenda*, které cílí na zlepšení a doplnění současné právní úpravy, zejména, nikoliv však výlučně, zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), za účelem zajistit efektivnější výkon správního dozoru a zlepšit ochranu spotřebitelských práv.

Práce se skládá z šesti kapitol, přičemž každá z nich je věnována aspektům správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele

První kapitola vymezuje základní pojmy, jako jsou spotřebitel a podnikatel v rámci českého a evropského práva, a správní dozor, a zabývá se rozlišením veřejnoprávní a soukromoprávní ochrany spotřebitele. Druhá kapitola se zaměřuje na cíle správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele a popisuje jeho historický vývoj od vzniku Československa až po současnou právní úpravu, což napomáhá k pochopení aktuálních právních úpravy.

Třetí kapitola práce analyzuje vliv evropského a mezinárodního práva na správní dozor na úseku ochrany spotřebitele. V této kapitole je taktéž popsána role mezinárodní spolupráce a mezinárodních systému, které jsou klíčové pro efektivní fungování přeshraniční ochrany spotřebitelů, především v rámci Evropské unie. Následující kapitoly se zaměřují na současnou českou právní úpravu.

Čtvrtá kapitola rozebírá relevantní právní předpisy týkající se správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele, přičemž je kladen důraz na zákon o ochraně spotřebitele, který představuje stěžejní normu v této oblasti. Nechybí ani pojednání o aktuálních změnách relevantních právních předpisů. V této kapitole je rovněž rozebírána spolupráce mezi dozorovými orgány na úseku ochrany spotřebitele.

Pátá kapitola práce analyzuje obsah právních vztahů při výkonu správního dozoru, přičemž přináší hlubší pohled na teoretické a praktické aspekty výkonu správního dozoru, včetně postupu dozorových orgánů před zahájením dozorové činnosti a během jejího výkonu.

Šestá a závěrečná kapitola se podrobně věnuje dozorovým orgánům, které povolává zákon o ochraně spotřebitele, včetně vymezení jejich působnosti a pravomocí podle zákona o ochraně spotřebitele a dalších relevantních předpisů. V této části je rovněž věnována pozornost vlivu judikatury na vývoj právní úpravy oprávnění dozorových orgánů.

Klíčová slova: Ochrana spotřebitele, správní dozor, správní dozor na úseku ochrany spotřebitele

Administrative supervision in the field of consumer protection

Abstract

This thesis focuses on the issue of administrative supervision in the field of consumer protection. Its main objective is to analyse the relevant current legislation, which is based on a large number of legal regulations, including the legislation of the European Union. The thesis focuses on the general and specific powers of consumer protection supervisory authorities, including those focused on the online environment. The thesis contains possible *de lege ferenda* proposals aimed at improving and supplementing the current legislation, in particular, but not exclusively, Act No. 634/1992 Coll., on Consumer Protection (hereinafter referred to as the "Consumer Protection Act"), in order to ensure more effective performance of administrative supervision and improve the protection of consumer rights.

The work consists of six chapters, each of which is devoted to aspects of administrative supervision in the field of consumer protection

The first chapter defines basic concepts such as consumer and entrepreneur under Czech and European law and administrative supervision, and deals with the distinction between public and private law consumer protection. The second chapter focuses on the objectives of administrative supervision in the field of consumer protection and describes its historical development from the establishment of Czechoslovakia to the current legislation, which helps to understand the current legal regulations.

The third chapter of the thesis analyses the influence of European and international law on administrative supervision in the field of consumer protection. This chapter also describes the role of international cooperation and international systems, which are crucial for the effective functioning of cross-border consumer protection, especially within the European Union. The following chapters focus on the current Czech legislation.

The fourth chapter analyses the relevant legislation on administrative supervision in the field of consumer protection, with an emphasis on the Consumer Protection Act, which is the key norm in this area. There is also a discussion of recent changes to the relevant legislation. This chapter also discusses cooperation between supervisory authorities in the field of consumer protection.

The fifth chapter of the thesis analyses the content of the legal relations in the exercise of administrative supervision, providing a deeper insight into the theoretical and practical aspects of the exercise of administrative supervision, including the procedure of supervisory authorities before and during the start of the supervisory activity.

The sixth and final chapter provides a detailed look at the supervisory authorities called upon by the Consumer Protection Act, including a definition of their scope and powers under the Consumer Protection Act and other relevant regulations. This section also focuses on the influence of case law on the development of the legal regulation of the powers of supervisory authorities.³⁵⁵

Keywords: Consumer protection, administrative supervision, administrative supervision in the field of consumer protection

³⁵⁵ Přeloženo pomocí DeepL.com (free version)