

## OPONENTSKÝ POSUDEK

Jméno diplomanta:	Dominika Drbohlavová
Téma práce:	Správní dozor na úseku ochrany spotřebitele
Rozsah práce:	Celkem 111 s., z toho 89 stran vlastního textu práce (podle prohlášení diplomantky čítá práce 248 328 znaků, vč. mezer; podle protokolu ze systému Turnitin je to 250 007 znaků)
Datum odevzdání práce:	20.8.2024

### 1. Aktuálnost (novost) tématu

Téma diplomové práce není nové, ale je zcela nepochybně (stále) aktuální, což dokládá obsah samotné práce popisující i zcela aktuální vývoj právní úpravy dané oblasti, a to i včetně některých teprve navrhovaných novelizací.

### 2. Náročnost tématu na teoretické znalosti, vstupní údaje a jejich zpracování a použité metody

Téma práce se částečně pohybuje na hranici mezi veřejným a soukromým právem, což rezonuje zejména v první kapitole, koncentruje se nicméně na veřejnoprávní rovinu. Zvolené téma vyžaduje zejména teoretické znalosti jednotlivých forem správní činnosti a rovněž znalosti organizace a fungování orgánů veřejné správy a vztahů mezi nimi.

### 3. Formální a systematické členění práce

Diplomová práce je rozdělena do celkem šesti kapitol. V první kapitole jsou charakterizovány obecné pojmy a instituty klíčové pro dané téma, a sice spotřebitel, podnikatel a správní dozor. Druhá kapitola popisuje vývoj právní úpravy ochrany spotřebitele v průběhu minulého a začátku tohoto století. Třetí kapitola se věnuje evropsko-právnímu a mezinárodně-právnímu kontextu veřejnoprávní ochrany spotřebitele. Čtvrtá kapitola podává základní přehled národní právní úpravy ochrany spotřebitele, zejména pokud jde o výčet a charakteristiku působnosti jednotlivých dozorových orgánů. Pátá kapitola je věnována obsahu právních vztahů vznikajících mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami při výkonu dozoru nad dodržováním právní úpravy ochrany spotřebitele. Konečně šestá kapitola se věnuje působnosti a pravomoci dozorových orgánů a navazuje, resp. se částečně prolíná s kapitolou čtvrtou.

### 4. Vyjádření k práci

Diplomovou práci považuji za velmi zdařilou, zvolené téma se podařilo dobře uchopit a zpracovat, z hlediska celkové systematiky může být otázka, zda čtvrtá a šestá kapitola měly stát odděleně, ale je to jistě možné řešení. K diplomové práci tak mám spíše dílčí poznámky a komentáře.

Na s. 10, kde se diferencuje kontrola a vnitřní a vnější, se do kontroly „dovnitř“ veřejné správy bez bližšího rozlišení zařazuje státní dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi, dozor v rámci služebních vztahů, instanční kontrolu ve správním řízení či finanční kontrola, což ale asi nejde stavět na úplně stejnou úroveň, minimálně pokud jde o dozor nad samosprávnými korporacemi jako nepodřízenými subjekty (a v případě dozoru nad nimi adresáty veřejné správy) na straně jedné, který má jisté parametry vnější kontroly a na druhé straně finanční kontrola, u které je otázka, do jaké míry je to vůbec kontrola v klasickém slova smyslu, zejm. pokud jde o tzv. interní audit. Je ale pravda, že tato klasifikace forem dozoru není tématem práce.

Pokud se odchylkou na konci s. 12 myslí odchylka od správního řádu v případě § 4 kontrolního řádu, pak nemyslím, že jde o odchylku, protože úkony správních orgánů musejí

vždy provádět konkrétní lidé (nechám-li stranou AI, resp. elektronické postupy – ale i to musí někdo vytvořit a spustit).

V případě rozboru vztahu kontrolního a správního řádu na s. 14 by snad bylo možné zmínit svým způsobem poněkud kontroverzní rozsudek NSS č.j. 4 As 261/2022–35.

V případě § 24 kontrolního řádu, viz zmínka na s. 14, si nejsem jist, do jaké míry by pro jeho výklad a aplikaci („odůvodněné případy“) mělo mít význam ustanovení § 131 správního řádu. Kritériem by měl být spíše § 6 odst. 2 věta první SŘ.

Na s. 19 je zmínka o stále platném zákoně č. 63/1986 Sb., který však byl zrušen zákonem č. 146/2002 Sb., stále platí jen zákon č. 64/1986 Sb., jde ale jen o nepozornost, když o zákonu č. 146/2002 Sb., se dále pojednává.

Zákon o státní kontrole měl číslo 552/1991 Sb., nikoliv č. 553/1991 Sb., což je zákon o obecní policii, viz s. 22.

Má odst. 2 na s. 42 znamenat, že možné překrývání se působnosti dozorových orgánů je něco negativního? Kontrolní řád počítá se spoluprací kontrolních orgánů, viz § 25 odst. 1 KŘ (a obecně § 8 odst. 2 SŘ). Že to moc nefunguje, je jiná věc ...

Může být kontrolní nákup úkonem před zahájením kontroly podle § 3 kontrolního řádu, viz s. 56 a 57? Mohlo by jít o kontrolní nákup, když kontrola ještě neprobíhá?

V případě úvahy o hranicích mezi rozhodnutími na místě a faktickými úkony na s. 58 a 59 je otázka, zda a jak by mohl nastat účinek (a jaký) faktického úkonu bez ohledu na to, zda se na místě někdo nachází, resp. vůči komu by měl takový úkon účinky a jaké, pokud, resp. dokud, by o něm nikdo (kontrolovaná osoba) nevěděl? De iure snad, i když může být otázka, na základě čeho, ale de facto? Nebyl by to jen výstřel do prázdna? Není předpokladem skutečné efektivity i faktického úkonu to, aby o něm ten, vůči komu se činí, skutečně věděl a mohl podle něj reálně konat? Nebo lze vystačit s jakousi „fikcí“? Nejde o to, že všechno musí být rozhodnutí, byť ve zjednodušené formě a procesu (jistě nemusí), ale o to, zda je v tom skutečně tak zásadní rozdíl, pokud jde o interakci správního orgánu s dotčenou osobou, tedy konkrétních lidí na jedné i druhé straně.

Vyplývá z něčeho, že faktické úkony umožňují rychlou reakci na výskyt protiprávního stavu v daném čase, aniž by při probíhající kontrole musela být přítomna kontrolovaná osoba, viz s. 60? Je to někde obecně stanoveno nebo to plyne jaksi „z povahy věci“?

Jak by měla či mohla vypadat právní úprava, aby z ní pokud možno nade vši pochybnost vyplývalo, že jde (má jít) o faktické úkony a ne rozhodnutí, byť zjednodušená? Odkaz na judikaturu k výzvě k odstranění reklamy v ochranném pásmu pozemní komunikace může ukazovat na to, že je v tom pořád docela zmatek, pokud NSS tvrdí, že *Výzva k odstranění reklamního zařízení (§ 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) je úkonem podle části čtvrté správního řádu a není proti ní přípustný řádný opravný prostředek. Zároveň jde o faktický zásah, resp. pokyn správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., nikoliv o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., viz Sb. NSS č. 3412/2016 – může být ale úkon podle čtvrté části SŘ faktickým úkonem, když se má za to, že na faktické úkony se SŘ (až na obecné základní zásady) nevztahuje, protože nejde o „postup“ podle § 1 odst. 1 SŘ?*

Pokud jde o *právo (kontrolního orgánu) pořizovat obrazový nebo zvukový záznam*, a to bez předchozího ohlášení kontrolované osobě, viz s. 64, je možné na základě obecné úpravy v kontrolním řádu používat „skrytou kameru“ nebo to vyžaduje zákonné zmocnění, viz § 4a zákona o ČOI?

Je podkladem rozhodnutí protokol o kontrole (viz s. 64) jako listinný důkaz nebo jsou to skutečnosti zjištěné při kontrole jako skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti podle § 50 odst. 1 SŘ? Viz též jisté napětí mezi § 51 odst. 4 SŘ a § 81 zákona č. 250/2016 Sb., které na to nejdou úplně stejně.

Pokud jde o oprávnění požadovat odstranění kontrolou zjištěných nedostatků, nemůže být v problém v tom, že kontrolní řád obecně nestanoví povinnost přijmout opatření k odstranění

zjištěných nedostatků, ale je to jen v některých zákonech, např. § 175 odst. 1 školského zákona nebo § 18 odst. 1 zákona o finanční kontrole? Měl či mohl by to kontrolní řád stanovit, když jde svým způsobem o hmotněprávní povinnost?

Na s. 70 se píše, že 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, a to s odkazem na § 11 kontrolního řádu – vztahuje se ale vůbec ustanovení o odběru vzorků na kontrolní nákupy? Viz § 8 písm. c) kontrolního řádu, kde se pravomoc provádět kontrolní nákupy a odebírat vzorky rozlišuje. Viz též § 5 odst. 6 zákona o ČOI a „fikce vzorku“ v případě kontrolního nákupu.

Pokud jde o úpravu kontrolního nákupu v § 5 zákona o ČOI, je fikce smlouvy zřejmě v pořádku, protože ze strany kontrolního orgánu jde o výkon veřejné moci a tedy ne právní jednání OZ, takže smlouva nemůže de iure vzniknout, a pak je možné od fingované smlouvy odstoupit, aby byla chráněna právní jistota kontrolované osoby, která o ničem nevěděla.

S tématem práce to přímo nesouvisí, ale na s. 77 se píše, že KHS spolu s Ministerstvem zdravotnictví a Ministerstvem vnitra tvoří orgány ochrany veřejného zdraví, to ale asi nebude všechno, viz např. působnost Ministerstva obrany podle § 83 zákona č. 258/2000 Sb., kde je MO vedle MV.

Úprava právních důsledků kontrolního nákupu má být nesporně jednotná, viz s. 77 a 78, úprava v zákoně o veterinární péči, kde se výslovně stanoví, že nevznikne smlouva (na rozdíl od fikce smlouvy v zákoně o ČOI), je pro kontrolovanou osobu dost nefér.

Na s. 80 se u působnosti ČNB odkazuje na zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvaru, který však byl zrušen zákonem č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.

Na s. 83 se píše, že ČTÚ byl zřízen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nicméně ČTÚ byl zřízen již zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, viz § 3 tohoto zákona.

## 5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce	Cíle práce, kterým bylo popsat základní parametry právní úpravy dozoru nad ochranou spotřebitele, vytknout její problematické aspekty a navrhnout možná řešení spočívající v jejich změnách se podařilo dosáhnout.
Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení práce z hlediska plagiátorství	Diplomová práce není plagiátem, což dokládají i výstupy z automatizovaných systémů. Diplomantka prokázala samostatnost při zpracování tématu jak volbou zdrojů (relevantní literatura a judikatura), tak formulováním vlastních stanovisek a komentářů jak k problematickým aspektům právní úpravy tak k některým judikatorním závěrům.
Logická stavba práce	Diplomová práce je koncipována logicky a systematicky, viz bod 3.
Práce se zdroji (využití cizojazyčných zdrojů) včetně citací	Diplomová práce se soustřeďuje především na národní právní úpravu, byť pojednává i o jejím evropském a mezinárodním kontextu, koncentruje se tedy především na vnitrostátní prameny a lze říct, že se podařilo postihnout všechny zásadní relevantní prameny a odpovídajícím způsobem s nimi pracovat.

Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)	Diplomová práce není zdaleka jen popisná, ale v řadě případů se do detailu věnuje zejména problematickým aspektům právní úpravy i se snahou navrhnout možná řešení popsanych problémů.
Úprava práce (text, grafy, tabulky)	Úprava diplomové práce je na odpovídající úrovni.
Jazyková a stylistická úroveň	Jazyková a stylistická úroveň práce je rovněž odpovídající, práci by snad prospěla jen pečlivější jazyková korektura, která by odstranila větší množství zbytečných překlepů či přehlédnutí.

## 6. Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě

V rámci obhajoby doporučuji zaměřit se na otázku, co je či může být považováno za aktuálně největší problém právní úpravy dozoru nad ochranou spotřebitele, a sice zda spíše kompetenční rozdrobenost mezi (stále větší) množství (stále specializovanějších) dozorových orgánů a z toho plynoucí úzké mantinely, ve kterých se pohybují nebo spíše právní nástroje, kterými dozorové orgány při výkonu své působnosti v dané oblasti disponují, ať již ty, které vyplývají z obecných či obecnějších, zejména procesních, předpisů nebo ty, které jsou upraveny vždy jen v jednotlivých zákonech a jestli je možnou cestou stále větší a větší specializace nebo naopak spíše jakási, byť třeba jen částečná, integrace kompetencí rozdělených dnes mezi dozorové orgány.

<b>Doporučení práce k obhajobě</b>	Diplomovou práci doporučuji k obhajobě.
------------------------------------	---

V Praze dne 12. září 2024

---

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.