



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudkyně JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobkyně: **STABIL ENERGY s.r.o.**
sídlem Bělehradská 858/23, Praha

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo nám. 5, Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 10. 4. 2018, č. j. 09513-12/2017-ERU

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Energetický regulační úřad rozhodnutím ze dne 20. 9. 2017, č. j. 09513-5/2017-ERU, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání tří správních deliktů podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona

č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 31. 12. 2016 (výrok I.), ze spáchání tří správních deliktů podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (výrok II.), a ze spáchání 16 správních deliktů podle § 91 odst. 11 odst. d) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění účinném do 5. 6. 2017 (výrok III.), za což jí uložil úhrnnou pokutu ve výši 2 000 000 Kč (výrok IV.) a povinnost k úhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč (výrok V.).

2. Správních deliktů podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele se žalobkyně dopustila tím, že jako prodávající v rozporu s § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele užila agresivní praktiku ve smyslu § 4 odst. 3, věta druhá, téhož zákona ve spojení s písm. f) přílohy č. 2 k témuž zákonu. Správních deliktů podle § 91 odst. 11 odst. d) energetického zákona se pak žalobkyně dopustila tím, že jako držitelka licence na obchod s plynem č. 241222286 v rozporu s § 61 odst. 2 písm. p) energetického zákona při provádění úkonů nezbytných k uskutečnění změny dodavatele uvedla nepravdivé informace.
3. Rozklad žalobkyně Rada Energetického regulačního úřadu napadeným rozhodnutím zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II. Obsah žaloby

4. Žalobkyně v podané žalobě namítala nezákonnost uložené pokuty, která může mít negativní ekonomický dopad na její podnikatelskou činnost a další poskytování služeb zákazníkům. Uložená pokuta není z účetního pohledu částkou konečnou. Z důvodu navýšení pokuty o daň z příjmů právnických osob se jedná o celkové náklady ve výši 2 380 000 Kč. Tyto náklady by mohly činnost žalobkyni výrazně omezit, ne-li ji finančně zlikvidovat.
5. Žalovaný při ukládání pokuty zohlednil pouze přítěžující okolnosti, avšak nepřipustil ani sebemenší možnost, že by zájmem žalobkyně nebylo úmyslné porušení zákona. Jako přítěžující okolnost žalovaný vyhodnotil opakovanost porušování zákona, přičemž opomenul, že se jedná o stejné porušení ve stejném časovém období, což nepochybně ukazuje na nesprávně zvolený prodejní postup či opakované chyby zaměstnanců.
6. Uloženou pokutu není možné považovat za preventivní či odstrašující. Je necitlivá, nepřiměřená a uložena v rozporu se zákonem. Obdobné či totožné správní delikty žalovaný v předchozích obdobích sankcionoval pokutou ve výši 200 000 Kč.
7. V doplnění žaloby ze dne 11. 6. 2018 žalobkyně dodávala, že žalovaný nezjistil skutkový stav dostatečně a dopustil se nesprávného právního posouzení. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakými podklady se žalovaný řídil. Jeho závěry jsou převážně spekulativní a nepřezkoumatelné.
8. Žalovaný je rovněž podjatý, neboť v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobkyně jakožto držitelka licence na obchod s plynem při provádění úkonů nezbytných k uskutečnění změny dodavatele plynu uvedla nepravdivé informace. V informačním systému operátora trhu zadala informaci, že mezi ní a zákazníkem byla uzavřena smlouva v prostorách obvyklých k podnikání, jejímž předmětem jsou dodávky plynu. Do systému operátora trhu však není možné zadat údaj o uzavření smlouvy po telefonu. Proto zde žalobkyně uváděla, že smlouvy se zákazníky byly uzavřeny v prostorách obvyklých k podnikání, neboť úkon směřující k uzavření smlouvy provedla žalobkyně v prostorách obvyklých k

podnikání. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, upravuje sjednání smlouvy po telefonu pouze v § 1825. Žádná další právní úprava k této problematice neexistuje, proto je v praxi používán tento způsob uzavření smlouvy podle individuálního výkladu.

9. Žalobkyně proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Alternativně navrhla moderaci uložené pokuty.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že uloženou pokutu považuje za přiměřenou. Žaloba neobsahuje žádné konkrétní okolnosti, z nichž by bylo možno usuzovat na likvidační charakter pokuty. Z účetní závěrky žalobkyně za rok 2015 vyplývá výsledek hospodaření před zdaněním ve výši cca 7 000 000 Kč. Rovněž výsledek hospodaření za rok 2016 byl v řádu milionů korun. O likvidační pokutě proto nelze uvažovat.
11. Jednání žalobkyně, které spočívalo v požadování plateb za služby, které si zákazníci u žalobkyně neobjednali, žalovaný hodnotí jako závažné. Žalobkyně rovněž operátorovi trhu uvedla nepravdivé údaje, a to nejen v rámci požadavku na provedení změny dodavatele u vybraných odběrných míst, ale též tím, že u některých zákazníků nepravdivě tvrdila, že k uzavření smluv došlo v prostorách obvyklých k podnikání. Žalobkyně v rozporu se skutečností konstatovala, že disponuje písemným vyjádřením zákazníků obsahujícím projev vůle změnit dodavatele. Nelze se proto ztotožnit s tvrzením, že žalobkyně pouze nesprávně vyhodnotila otázku, jakým způsobem k uzavření smluv došlo.
12. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

13. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex officio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu.
14. O žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“).
15. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
16. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí [bod IV. A) rozsudku]. Poté se zabýval námitkou podjatosti žalovaného [bod IV. B) rozsudku] a námitkou nezákonnosti uložené pokuty [bod IV. C) rozsudku]. Závěrem soud hodnotil ostatní vznesené námitky [bod IV. D) rozsudku].

IV. A) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí

17. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v podané žalobě uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti, soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) by totiž byla vadou natolik závažnou, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35).

18. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí byla vznesena pouze v obecné rovině, proto i soud v obecné rovině hodnotil, zda je napadené rozhodnutí schopné soudního přezkumu. Dospěl přitom k závěru, že odůvodnění rozhodnutí je vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému, z něhož logicky vyplývají učiněné právní závěry. Závěry jsou přezkoumatelným způsobem odůvodněny a odpovídají pravidlům logického usuzování. Námitku nepřezkoumatelnosti proto soud neshledal důvodnou.

IV. B) Námitka podjatosti žalovaného

19. Žalobkyně namítala podjatost žalovaného z důvodu, že dostatečně nezjistil, jakým způsobem je možné v systému operátora trhu zadat informaci o způsobu uzavření smlouvy. V systému operátora trhu zcela chybí možnost zadat uzavření smlouvy po telefonu. Je proto logické, že žalobkyně jako způsob uzavření smlouvy uváděla „*V prostorách obvyklých k podnikání*“.
20. Podle § 14 odst. 1 správního řádu *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*
21. Správní řád případnou podjatost v § 14 spojuje s konkrétní úřední osobou, u níž musí být dán buďto takový poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům, případně takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Žalobkyně v podané žalobě neuvádí žádné konkrétní skutečnosti, které by mohly svědčit o podjatosti konkrétních úředních osob, jež se v předcházejícím správním řízení podílely na rozhodování. Její námitku tak lze chápat spíše jako námitku nesprávné aplikace § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona žalovaným, než jako námitku podjatosti. Ta by s ohledem na absenci jakýchkoli konkrétních tvrzení vztahujících se k oprávněným úředním osobám nemohla zakládat pochybnosti o jejich nepodjatosti.
22. Podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona *se držitel licence na obchod s plynem dopustí přestupku tím, že poruší některou z povinností uvedených v § 61 odst. 2.*
23. Z § 61 odst. 2 písm. p) energetického zákona pak vyplývá, že *obchodník s plynem je povinen při provádění úkonů nezbytných k uskutečnění volby nebo změny dodavatele plynu uvádět pravdivé a úplné informace a na žádost Energetického regulačního úřadu předložit údaje a podklady sloužící k jejich ověření.*
24. Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti.
25. Žalobkyně jako držitelka licence na obchod s plynem učinila vůči celkem sedmi zákazníkům (konkrétně paní L. H., pan K. K., pan V. V., paní B. M., paní M. D., pan J. S. a paní J. Z.) návrh na uzavření smlouvy prostřednictvím telefonických hovorů iniciovaných žalobkyní, přičemž v případě pěti zákazníků k uzavření smlouvy nedošlo.
26. Ze záznamů o provedených telefonických hovorech je zřejmé, že žalobkyně prostřednictvím telefonních operátorů aktivně kontaktovala výše uvedené zákazníky a nabídla jim změnu dodavatele plynu. Následně pro odběrná místa zákazníků v systému společnosti OTE, a. s., držitele licence na činnost operátora trhu (dále jen „operátor trhu“), uvedla informaci, že mezi ní a příslušným zákazníkem byla uzavřena smlouva,

jejímž předmětem jsou dodávky plynu, a že k uzavření smluv došlo „*V prostorách obvyklých k podnikání*“.

27. Správní orgány ve svých rozhodnutích dospěly k závěru, že žalobkyně postupovala v rozporu s § 61 odst. 2 písm. p) energetického zákona, neboť v systému operátora trhu uvedla nepravdivou informaci o tom, že smlouvy byly se zákazníky uzavřeny v prostorách obvyklých k podnikání, přestože byly uzavřeny distančním způsobem.
28. Soud nemá pochyb o tom, že zmíněná informace o způsobu uzavření smluv se zákazníky je zjevně nepravdivá, neboť smlouvy se zákazníky byly uzavřeny telefonicky, tj. distančním způsobem (srov. § 1820 a násl. občanského zákoníku). Smlouvy sjednáváné prostřednictvím prostředku komunikace na dálku (uzavřené distančním způsobem) jsou smlouvy uzavřené výhradně s použitím alespoň jednoho prostředku komunikace na dálku bez současné fyzické přítomnosti podnikatele a spotřebitele. Jak vyplývá z čl. 2 odst. 7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. 10. 2011 o právech spotřebitelů, smlouvou uzavřenou na dálku je jakákoli smlouva uzavřená mezi obchodníkem a spotřebitelem v rámci organizovaného systému prodeje či poskytování služeb na dálku bez současné fyzické přítomnosti obchodníka a spotřebitele s výhradním použitím jednoho nebo více prostředků komunikace na dálku až do okamžiku uzavření smlouvy, včetně tohoto okamžiku. Skutečnost, že se žalobkyně v době telefonických hovorů nacházela v prostorách určených k podnikání, není relevantní, nebyl-li současně v těchto prostorách fyzicky přítomen v době uzavření smlouvy rovněž zákazník. Smlouvu lze totiž označit za uzavřenou v podnikatelských prostorách jen v případě, že se tam v době uzavření smlouvy současně nacházejí obě smluvní strany, k čemuž v daném případě nedošlo. Dostaví-li se zákazník do provozovny podnikatele, dává tím najevo svoji vůli zahájit jednání o určité smlouvě, resp. následně takový smluvní vztah s dodavatelem (poskytovatelem plynu) uzavřít. Je-li smlouva uzavřena v provozovně podnikatele, nemá zákazník tak široké spektrum ochrany jako v případě sjednání smlouvy distančním způsobem (telefonicky, prostřednictvím internetu apod.), zejména možnost odstoupení od smlouvy ve lhůtě 14 dnů bez uvedení důvodu a bez sankce (§ 1829 občanského zákoníku). Motivací žalobkyně pro vyznačení způsobu uzavření smluv „v prostorách obvyklých k podnikání“ tak mohla být snaha připravit zákazníky o jejich zákonnou možnost odstoupit od smlouvy, která by jim náležela v případě distančního způsobu uzavření smlouvy.
29. Soud souhlasí se žalovaným, že žalobkyně byla povinna do systému operátora trhu uvést informaci, že smlouvy se zákazníky byly uzavřeny distančním způsobem, nikoliv v prostorách obvyklých k podnikání. Již ze samotných záznamů telefonických hovorů se zákazníky je zřejmé, že žalobkyně si byla vědoma, že smlouvy jsou uzavírány distančním způsobem (výslovně to zmiňovaly operátorky v telefonických hovorech se zákazníky – viz např. záznam hovoru s paní Z. či panem S.); totéž vyplývá rovněž z písemných smluv zasílaných následně zákazníkům.
30. Sama žalobkyně v doplnění žaloby připouštěla, že zadat informaci o způsobu uzavření smlouvy do systému operátora trhu lze několika způsoby, mezi nimiž je i způsob uzavření smlouvy „*distančním způsobem*“ [srov. § 110 odst. 3 písm. e) vyhlášky o Pravidlech trhu s plynem, tuto možnost zadání způsobu uzavření smlouvy soud rovněž ověřil ze správního spisu (např. spis kontroly ze dne 4. 5. 2017, č. j. 02685/2017-ERU)]. Argumentaci žalobkyně, že do systému operátora trhu nelze zadat způsob uzavření smlouvy po telefonu, proto zadávala, že k uzavření smluv došlo v podnikatelských

prostorách, shledal soud zcela účelovou. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobkyně po celou dobu svého počínání věděla, že do systému operátora trhu vkládá nepravdivé informace, neboť jak z průběhu telefonických hovorů, tak ze smluv zaslaných dodatečně zákazníkům nade vší pochybnost plyne, že smlouvy byly uzavřeny distančním způsobem.

31. Ani tato námitka tak není důvodná.

IV. C) Námitka nezákonnosti uložené pokuty

32. Žalobkyně dále zpochybňovala zákonnost uložené pokuty, resp. navrhovala moderaci uložené sankce.
33. Posouzení této otázky se rozpadá do dvou rovin: posouzení zákonnosti uložené sankce (zda nebyly překročeny meze správního uvážení žalovaným) a posouzení, zda pokuta není zjevně nepřiměřená.
34. Ve vztahu k námitce nezákonnosti (nepřiměřenosti) uložené sankce je nezbytné zdůraznit, že soud při přezkumu správního uvážení hodnotí pouze to, zda úvaha správního orgánu nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 6 As 262/2014 - 26). Soud je oprávněn k žalobní námitce přezkoumat, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133). Je tedy nezbytné, aby se správní orgány zabývaly všemi zákonem stanovenými hledisky a v odůvodnění svého rozhodnutí vyložily, jak se konkrétní vytýkané pochybení projevuje ve výši uložené sankce.
35. Pravidla pro určení výše pokuty za projednávané správní delikty upravuje § 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele a dále § 91 odst. 14 písm. b) energetického zákona tak, že za spáchané správní delikty je možné uložit pokutu ve výši 5 000 000 Kč v případě správních deliktů podle 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, resp. 50 000 000 Kč nebo 1 % z čistého obrátu dosaženého držitelem licence za poslední ukončené účetní období v případě přestupků podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona. V současnosti platná právní úprava není pro pachatele příznivější, není proto důvod pro postup podle čl. 40 odst. 6 Listiny (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS).
36. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně se dopustila celkem 22 správních deliktů. Podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, platí, že za *dva nebo více přestupků (správních deliktů) téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější*. V projednávaném případě jsou přísněji posuzované správní delikty (přestupky) podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona ve znění účinném do 5. 6. 2017, neboť zákonodárce za spáchání těchto správních deliktů stanovil vyšší horní hranici sazby pokuty.
37. Správní orgány při určení výše pokuty postupovaly v souladu s § 35 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že přihlédl k závažnosti správních deliktů, ke způsobu jejich spáchání a

jejich následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Uvedl, že spáchaný správní delikt považuje za závažný a to zejména s ohledem na to, že žalobkyně zneužila svého postavení v rámci procesu změny dodavatele plynu v informačním systému operátora trhu za účelem změny dodavatele na svou osobu, aniž by disponovala skutečným písemným souhlasem zákazníka a aniž by došlo k uzavření smlouvy s příslušným zákazníkem. Navíc uvedla nepravdivé informace v systému operátora trhu, aby dosáhla změny dodavatele plynu. Žalovaný považuje klamání zákazníků na trhu s energiemi za velmi závažné, neboť tento trh vykazuje značná specifika oproti trhům s jinými výrobky či službami, neboť tento trh je charakterizován velmi oslabeným postavením spotřebitelů vůči dodavatelům.

38. Jako přitěžující okolnost správní orgán I. stupně dále hodnotil délku doby trvání protiprávního stavu, věk osob, vůči kterým se žalobkyně správních deliktů dopustila (87 let v případě paní D.), a rovněž skutečnost, že žalobkyně správní delikty spáchala ve vícečinném souběhu. Zohlednil dále opakovanost porušování zákona žalobkyní, ať už z pohledu neustálého porušování totožných ustanovení a právních předpisů nebo celkovou nedisciplinovanost žalobkyně při dodržování stanovených povinností. Polehčující okolnosti správní orgán I. stupně neshledal.
39. Správní orgán I. stupně přihlédl dále k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně, přičemž vycházel z veřejně dostupných informací (Sbírky listin), neboť žalobkyně na výzvu správního orgánu ze dne 7. 9. 2017 své majetkové poměry nedoložila. Dle Výkazu zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2015 dosáhla žalobkyně v roce 2015 tržeb z prodeje zboží ve výši 61 726 000 Kč a celkového výsledku hospodaření před zdaněním ve výši 6 998 000 Kč, přičemž provozní výsledek hospodaření žalobkyně činil 7 142 000 Kč.
40. Rada Energetického regulačního úřadu hodnocení správního orgánu I. stupně týkající se uložené sankce potvrdila. Na straně 6 rozhodnutí uvedla, že „*prvostupňový správní orgán její výši v napadeném rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnil (...), přičemž výše uložené pokuty také odpovídá správní praxi Energetického regulačního úřadu ve vztahu k příslušným správním deliktům. (...) jednání účastníka řízení bylo v popsanych případech společensky škodlivé, ač účastník řízení tvrdí opak, neboť míru agrese dodavatele je třeba poměřovat nemožností odběratelů po určitou dobu odebírat plyn od jiného dodavatele, tj. dochází k nucení odběratelů odebírat plyn od odběratele, s nímž nechtěli být ve smluvním vztahu. Spáchání deliktů dle energetického zákona, kdy účastník řízení tyto agresivní obchodní praktiky v zásadě dokonat uváděním nepravdivých informací operátorovi trhu, svědčí o systematickém porušování právních předpisů. Z hlediska ukládání sankce pak bylo na místě i zohlednění většího množství případů, v nichž se účastník vytýkaného jednání dopustil.*“
41. Dle soudu správní orgány ve svých rozhodnutích dostatečně a přiléhavě zohlednily závažnost správních deliktů, způsob jejich spáchání, jejich následky i okolnosti, za nichž byly delikty spáchány. Pokuta byla uložena v zákonném rozmezí a úvaha správních orgánů o její výši nijak nevybočuje ze zákonných mezí. Nejedná se ani o likvidační pokutu. K tomu lze odkázat na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého je likvidační pokutou taková sankce, která je „*nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží*“ (viz usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133). V rozsudku ze dne 29. 8. 2011, č. j. 8

Afs 17/2011 - 87, Nejvyšší správní soud doplnil, že postačuje hrozba likvidačního účinku a nemožnost vyloučení tohoto rizika k tomu, aby vznikla potřeba tento korektiv při stanovování výše pokuty náležitě zohlednit.

42. V projednávaném případě správní orgány vycházely mj. z veřejně dostupných dokumentů, neboť žalobkyně nepředložila podklady týkající se jejích aktuálních majetkových poměrů. Povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se obecně vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za správní delikt. Správní orgány proto vycházely z údajů obsažených ve veřejných registrech ohledně aktuální hospodářské situace žalobkyně. Pokud žalobkyně s tímto hodnocením jejích majetkových poměrů nesouhlasila, bylo primárně na ní, aby svoji „nepříznivou“ ekonomickou situaci prokázala; v tomto ohledu nesla důkazní břemeno ve vztahu k jí uplatňovaným tvrzením (§ 52 správního řádu). Žalobkyně však ve správním řízení, ani v řízení před soudem likvidační důsledky uložené pokuty neprokázala. Správní orgány proto oprávněně vycházely z údajů dostupných ve veřejných rejstřících.
43. Námitka nezákonnosti uložené sankce tak není důvodná.
44. Soud dále hodnotil, zda uložená pokuta není zjevně nepřiměřená, což by byl důvod pro moderaci uložené sankce.
45. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*
46. Moderační oprávnění podle § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu k návrhu žalobkyně buď snížit uložený trest, nebo od něj upustit. Soud však takto může učinit jediné v případě, kdy jde o postih zjevně nepřiměřený, neboť smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).
47. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 2 000 000 Kč za 22 správních deliktů podle 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele a podle § 91 odst. 11 písm. d) energetického zákona. Předmětné delikty podle energetického zákona jsou přitom řazeny mezi nejprísněji postižitelné správní delikty podle tohoto zákona a lze za ně uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Správní delikty žalobkyně jsou tak typově nejzávažnějšími správními delikty podle energetického zákona a byly spáchány ve vícečinném souběhu. Uložená pokuta tak dosahuje 4 % horní hranice sazby. Jedná se proto o pokutu stanovenou při dolní hranici zákonného rozpětí, kterou nelze považovat za zjevně nepřiměřenou (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 As 148/2014 - 30).

48. Na základě výše uvedeného soud neshledal výši pokuty jako zjevně nepřiměřenou. Podmínky pro moderaci sankce tak v daném případě splněny nebyly.
49. Námitka je proto nedůvodná.

IV. D) Ostatní námitky

50. Žalobkyně dále obecně uváděla, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné a že předcházející správní řízení trpí závažnými vadami. Z výroku rozhodnutí podle ní není zcela zřejmé, jakými podklady se žalovaný při rozhodování řídil, a jeho skutkové závěry jsou převážně spekulativní. Žalovaný se podle žalobkyně rovněž dostatečně nevypořádal s prokázáním materiální stránky správních deliktů.
51. Předně je namístě uvést, že rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, nebo ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 - 42). Jestliže žalobkyně vytkla napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázala na konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, nezbývá soudu než přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích uvedených námitek. Soud není povinen ani oprávněn za žalobkyni domýšlet, v čem konkrétně spatřuje pochybení žalovaného stran zjištění skutkového stavu či nesprávného právního posouzení (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78).
52. Soud tak v obecné rovině uvádí, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a jednoznačně z něj vyplývá, z jakých podkladů žalovaný při svém rozhodování vycházel. Tyto podklady, zejména protokoly k jednotlivým kontrolám správní orgán I. stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně popsal a učinil z nich odpovídající skutkové a právní závěry, se kterými se soud ztotožňuje. Námitka, že v předcházejícím správním řízení došlo k vážným procesním vadám, tak není důvodná.
53. Rovněž nelze dospět k závěru, že by se žalovaný nezabýval materiální stránkou správních deliktů. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí na str. 28 výslovně uvedl, že vedle naplnění formální stránky správních deliktů musí být naplněna i stránka materiální. Konstatoval, že v projednávané věci společenská škodlivost správních deliktů spočívala v narušení veřejného zájmu na ochraně práv spotřebitele. Pokud by na trhu s energetikou docházelo k takovému protiprávnímu jednání běžně, jednalo by se o neudržitelný stav, který by byl v rozporu se zájmy společnosti a způsobil by značné oslabení při uplatňování práv zákazníků. K materiální stránce se rovněž vyjádřil žalovaný v napadeném rozhodnutí, který se správním orgánem I. stupně ztotožnil. Soud na odůvodnění správních orgánů na tomto místě odkazuje s tím, že je považuje za dostačující. Ani tato námitka tak není důvodná.
54. Neobstojí rovněž námitka nedostatečného zjištění skutkového stavu. Žalobkyně tyto své námitky nijak nerozvedla a domnělé vady nekonkretizovala. Soud proto i v tomto případě v odpovídající míře obecnosti uzavírá, že skutkový stav zjištěný ve správním řízení poskytuje dostatečnou oporu pro napadené rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

55. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Neshledal rovněž, že by byly dány důvody pro moderaci sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Důkazy přiložené k žalobě (článek ze serveru Idnes.cz ze dne 22. 5. 2018) soud pro nadbytečnost neprováděl, neboť materiály obsažené ve správním spise poskytují dostatečný podklad pro rozhodnutí soudu.
56. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. 2. 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu