



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **EREP ENERGIE s.r.o.**
sídlem Jundrovská 1303/42, 624 00 Brno
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Raichlem
sídlem Dřevařská 855/12, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Štěpánská 15, 120 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2021, č. j. ČOI
18723/21/O100/3000/Ber/Št

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. Na základě podnětů spotřebitele zahájil Inspektorát Jihomoravský a Zlínský (dále též „oblastní inspektorát“ nebo „správní orgán I. stupně“) dne 15. 2. 2019 kontrolu podnikatelské činnosti žalobkyně. Protokol o provedené kontrole ze dne 6. 6. 2016 byl

žalobkyni doručen do datové schránky. Proti obsahu protokolu podala žalobkyně dne 24. 6. 2019 námitky, evidované pod č. j. ČOI 82959/19/3000. V návaznosti na to zahájil oblastní inspektorát řízení o přestupku oznámením ze dne 8. 10. 2020, č. j. ČOI 134814/20/3000, doručeným žalobkyni do datové schránky 9. 10. 2020. Součástí oznámení bylo sdělení, že námitky žalobkyně budou vyřízeny ve smyslu § 14 odst. 3 kontrolního řádu v přestupkovém řízení.

2. Dne 27. 11. 2020 vydal oblastní inspektorát rozhodnutí č. j. ČOI 1546560/20/3000/R/AF, kterým žalobkyni ve výroku I. uznal vinnou tím, že *ve smlouvách, ve kterých se označuje jako „poskytovatel“ nazvaných „příhláška k výběrovému řízení/aukci – Domácnost“, uzavíraných v období od 9. 10. 2017 do 15. 2. 2019 se 605 spotřebiteli (ve smlouvách označenými jako Klienti), v sekci „závěrečná ustanovení“ uvedla: „Během platnosti této Příhlášky se Klient zavazuje neuzavírat jiné smlouvy či dodatky týkající se dodávky elektřiny/zemního plynu a zároveň nečinit jakékoliv kroky, které mohou znemožnit plnění této Příhlášky. V opačném případě je Klient povinen uhradit Poskytovateli jednorázovou smluvní pokutu vyčíslenou v trojnásobkem součtu záloh na platby zemního plynu a elektrické energie, přičemž těmito zálohami se rozumí číselné údaje zapsané v příslušných polích této smlouvy. V případě, že bude číselný údaj uveden pouze u jedné z komodit, výše smluvní pokuty se stanoví trojnásobkem tohoto číselného údaje. Smluvní pokuta je splatná na základě výzvy zaslané klientovi doporučenou poštou. Znemožněním plnění této Příhlášky ze strany Klienta, kdy Poskytovateli vzniká nárok na smluvní pokutu, se rozumí zejména: a) zaslání výpovědi ze strany klienta vítěznému dodavateli, který byl vybrán Poskytovatelem na základě této příhlášky (odst. 1). Dále byla uznána vinou tím, že *ve smlouvách, ve kterých se označuje jako „poskytovatel“ nazvaných „příhláška k výběrovému řízení/aukci – Domácnost“, uzavíraných v období od 9. 10. 2017 do 15. 2. 2019 se 605 spotřebiteli (ve smlouvách označenými jako Klienti), v části „vyvolávací cena, zálohy“ uvedla, že „...Dále se poskytoval zavazuje zajistit Výběrové řízení/aukci opakovaně na následující období až 3 let, vždy v návaznosti na konec platnosti a účinnosti předchozí smlouvy s Dodavatelem, bude-li vítězná jednotková cena bez DPH v maximální výši u zemního plynu a elektrické energie u VT a NT o 10% nižší oproti standardnímu ceníku dominantního dodavatele v daném distribučním území, zveřejněném v době realizace nového výběrového řízení/aukce na jeho internetových stránkách,“ aniž by se pojmy „dominantní dodavatel“, „distribuční území“ nebo „standardní ceník“ spotřebitelům jakkoliv objasnila (odst. 2). Výrokem II. byla žalobkyni za spáchání přestupků uložena ve výši 200 000 Kč. Týmž rozhodnutím byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (výrok III.)**
3. Žalobkyně podala proti rozhodnutí oblastního inspektorátu odvolání, o kterém rozhodla Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát (dále též „ústřední inspektorát“) napadeným rozhodnutím. Výrokem I. žalovaný podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zrušil rozhodnutí oblastního inspektorátu, pokud jde o část výroku I. odst. 2, ve kterém byla žalobkyně viněna z porušení § 4 odst. 4 ve spojení s § 5a odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, a tím naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, ve vztahu k pojmu „dominantní dodavatel“ a „distribuční území“ a řízení v tomto rozsahu zastavil. Výrokem II. napadené rozhodnutí zčásti změnil tak, že v části I. výroku odst. 1 se za konec citace vytýkaného ustanovení přihlášek k výběrovému řízení/aukci vkládají slova: „...čímž porušila zákaz užívání nekalých obchodních praktik dle ust. § 4 odst. 1, 4 zákona o ochraně spotřebitele, a naplnila tak skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 24 odst. 1 písm. a) tohoto zákona...“ Dále v části I. výroku odst. 2 na konec odstavce doplnil slova: „...čímž porušila zákaz

používání nekalých obchodních praktik dle ust. § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele užitím klamavého opomenutí ve smyslu ust. § 5a odst. 2 tohoto zákona, a tím naplnila skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele.“. V části II. výroku se slova: „úhrnná pokuta ve výši 200 000 Kč (slovy: dvě stě tisíc korun českých)“ nahrazují slovy: „úhrnná pokuta ve výši 170 000 Kč (slovy: sto sedmdesát tisíc korun českých)“. Výrokem III. žalovaný ve zbytku rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil.

II. Obsah žaloby

4. Žalobkyně ve včas podané žalobě uvedla, že napadené rozhodnutí považuje za nezákonné a nepřezkoumatelné, spočívající na nesprávném právním posouzení věci. Neztotožňuje se s tvrzením žalovaného, že uvedení ustanovení o smluvní pokutě v „Příhláškách“ je samo o sobě protiprávním jednáním a naplněním skutkové podstaty o přestupku. Také nesouhlasí s tím, že by uvedení pojmu „standardní ceník“ v „Příhláškách“ uzavíraných se spotřebiteli mělo představovat klamavou, a tedy zakázanou obchodní praktiku s negativním dopadem na spotřebitele.
5. Ujednání o smluvní pokutě považovala za legální prostředek k zajištění závazků klienta Závěry žalovaného, který považuje jednání žalobkyně za nekalou obchodní praktiku z hlediska generální klauzule obsažené v § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, má za nepodložené. Toto ustanovení obsahuje pouze obecné vymezení tzv. nekalé obchodní praktiky, které je v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilé podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele.
6. Není možné na jedné straně konstatovat přípustnost smluvní pokuty ve spotřebitelských smlouvách a na druhé straně za to sankcionovat žalobkyni, aniž by byl blíže zkoumán vliv daného ustanovení na jednání spotřebitelů. Skutečný vliv textu „Příhlášky“ na rozhodování spotřebitelů nebyl ze strany žalovaného přezkoumán ani posuzován. Ústřední inspektorát vychází z toho, že již samotné uvedení takového ustanovení v „Příhlášce“ je způsobilé odradit spotřebitele od uplatnění jeho zákonných práv. Takový závěr žalovaného však považuje žalobkyně za nedostačující a nepřezkoumatelný.
7. V rámci správního řízení upozorňovala žalovaného na ustanovení § 2051 občanského zákoníku, podle kterého soud může nepřiměřeně vysokou pokutu na návrh dlužníka snížit. Z daného ustanovení žalobkyně dovodila skutečnost, že institut smluvní pokuty není sám o sobě institutem k utvrzení dluhu, ale jedná se pouze o ujednání sloužící k pausalizaci náhrady škody, která může vzniknout porušením závazku druhé strany.
8. Nesouhlasí s postupem oblastního inspektorátu, který v roce 2019 začal jednání žalobkyně šetřit ve vztahu k jednomu konkrétnímu označenému spotřebiteli, avšak následně došlo k rozšíření správního řízení na cca 600 spotřebitelů za velmi dlouhé časové období. Tento postup shledává nezákonným, neboť je bez dalšího sankcionována za cca 600 stejných jednání.
9. Žalobkyně byla uznána vinnou rovněž za spáchání přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele pro porušení právní povinnosti uvedené v § 4 odst. 4 ve spojení s § 5a odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Skutkové vymezení v odst. 2 výroku I., jež bylo napadeným rozhodnutím změněno, jí však není zcela zřejmé. Z odst. 2 byly vypuštěny pojmy „dominantní dodavatel“ a „distribuční území“ a jako klamavý byl ponechán pouze pojem „standardní ceník“. Trvá na tom, že svým jednáním nemohla naplnit skutkovou podstatu tohoto přestupku. V „Příhlášce“ použila pojmy, které jsou

v oblasti poskytování služeb běžně používané, a jejich význam je snadno dohledatelný. Předmětný pojem nemůže vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil, tak jak to vyžaduje naplnění skutkové podstaty daného přestupku. V situaci, kdy by klientovi předmětné pojmy nebyly pojmy známé, neuzavřel by „Příhlášku“ do doby jejich objasnění. Pokud spotřebitel přihlášku podepsal, lze předpokládat, že byl s obsahem seznámen a porozuměl mu. Uvedení předmětných pojmů tak nemůže jít k tíži žalobkyně. Navíc žádný ze spotřebitelů proti neurčitosti pojmů nebrojil. Má tedy za to, že se nedopustila zakázaného jednání ve smyslu § 5 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele.

10. Uloženou pokutu považuje za nepřezkoumatelnou, neboť žalovaný se v napadeném rozhodnutí nijak nezabýval její konkrétní výší. Napadeným rozhodnutím byla úhrnná pokuta snížena z částky 200 000 Kč na částku 170 000 Kč, avšak konkrétní odůvodnění snížení pokuty v napadeném rozhodnutí uvedeno nebylo. Z napadeného rozhodnutí nelze dovodit postup správního orgánu při výpočtu uložené pokuty.
11. Závěrem považuje za nesprávný způsob, kterým se žalovaný vypořádal s pochybením správního orgánu I. stupně. Pokud v prvostupňovém rozhodnutí chyběla právní kvalifikace skutku, jedná o se o zásadní nedostatek, který nemůže být zhojen v odvolacím řízení doplněním slov do výroku. Žalovaný měl rozhodnutí napadené odvoláním zrušit a věc vrátit oblastnímu inspektorátu k dalšímu řízení. Právní kvalifikaci žalovaného doplněnou do výroku oblastního inspektorátu tak považuje za zmatečnou.
12. Navrhla proto, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout. Námitky žalobkyně jsou z většiny totožné s těmi, jež byly uvedeny žalobkyní ve správním řízení. Z tohoto důvodu odkázal na obsah vydaného rozhodnutí, ve kterém se k námitkám podrobně vyjádřil.
14. Ujednání o smluvní pokutě sama o sobě ve spotřebitelských smlouvách zakázána nejsou. Smluvní pokutou však nelze sankcionovat situace, kdy spotřebitel využívá svá zákonem stanovená práva určená k jeho ochraně jako slabší smluvní strany (v daném případě právo odstoupit od smlouvy a právo vypovědět smlouvu o dodávce energií dle podmínek stanovených v energetickém zákoně). V opačném případě by ochrana spotřebitelů postrádala smysl. Smluvní pokuta je legálním prostředkem k zajištění práva, ale pouze za předpokladu, že je používána legálním způsobem.
15. Žalobkyně měla od spotřebitelů plnou moc pro výběr dodavatelů. Samotní spotřebitelé se tak o novém dodavateli dozvěděli až po uzavření smlouvy jejich jménem. Práva podle § 11a energetického zákona tak pro spotřebitele byla první a zároveň poslední možností, jak se z nevyhovujícího závazku vyvázat. Skutečnost, že spotřebitel využije svého práva odstoupit od smlouvy či práva vypovědět smlouvu o dodávkách energie, nemůže být považována za škodu, za kterou by měl spotřebitel žalobkyni či komukoliv jinému něco hradit. Přestupek podle § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitelů je přestupkem ohrožovacím. V daném případě je bezesporu zřejmé, že chráněný zájem spotřebitele ohrožen byl.
16. Kontrolu zahájila inspekce na základě podnětů od spotřebitelů, přičemž v průběhu kontroly vyšlo najevo, že ve smlouvách žalobkyně, které uzavírala se spotřebiteli v období

od 9. 10. 2017 do 15. 2. 2017, jsou obsažena vytýkaná ustanovení. Taktéž bylo zjištěno, kolika smluv se tento problém týkal – 605. Následně došlo k zahájení přestupkového řízení, v rámci něhož však předmět řízení rozšiřován nebyl.

17. Argumentace, že žalobkyně nebyla upozorněna na protiprávnost ujednání o smluvní pokutě, je nesprávné. Se žalobkyní bylo vedeno správní řízení, jehož předmětem byla ujednání o smluvní pokutě ve spotřebitelských smlouvách týkajících smluv z let 2015-2017. Žalobkyně byla jasně upozorněna, že ustanovení o smluvní pokutě vztahující se i na situace, kdy spotřebitelé využívají svých práv dle § 11a energetického zákona, žalovaný považuje za protiprávní.
18. K námitkám směřujícím do výroku II. napadeného rozhodnutí uvádí, že pokud by nedošlo k vypuštění pojmů dominantní dodavatel a distribuční území, nebylo by dostatečně zdůrazněno, že nevysvětlení těchto pojmů žalovaný nepovažuje za porušení § 4 odst. 4 ve spojení s § 5a odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Ve vztahu k těmto pojmům se žalobkyně přestupku nedopustila. Mimo to v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo podrobně vysvětleno, proč žalovaný dané pojmy nepovažuje za klamavé opomenutí ve smyslu § 5a odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, na rozdíl od pojmu „standardní ceník“. Pojem „standardní ceník“ je pojem velmi neurčitý, neboť za standard považuje každý něco jiného. Vzhledem k tomu, že se jedná o klíčový pojem, od kterého se odvíjí další uzavírání smluv, měl by tento pojem být řádně konkretizován.
19. K argumentu žalobkyně, že spotřebitelům byl obsah pojmů zřejmý, jinak by z jejich strany nedošlo k uzavření „Příhlášek“, žalovaný dodává, že v době uzavírání „Příhlášek“ nebyla předmětná klauzule s pojmem „standardní ceník“ příliš důležitá. Ceny pro první vyvolávací období totiž byly stanoveny a klauzule nabývala významu až při výběru v pořadí druhého dodavatele (či případných dalších) po skončení prvního závazku.
20. K námitkám mířícím do uložené pokuty žalovaný uvedl, že pokuta se nevypočítává, ale stanovuje na základě hodnocení kritérií pro uložení sankce obsažených v přestupkovém zákoně. V daném případě byla pokuta stanovena tak, aby se dostatečným způsobem projevila v majetkové rovině žalobkyně a přinutila ji do budoucna upustit od předmětného jednání. Byl reflektován rovněž souběh přestupků s přestupky, za něž byla žalobkyni uložena pokuta v řízení pod sp. zn. 178/30/2018 (projednávaného soudem pod sp. zn. 30 A 175/2020).
21. Nápravu pochybení učiněného správním orgánem I. stupně v podobě změny výroku prvostupňového rozhodnutí považuje žalovaný za dostatečnou. Z odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu je jasně patrné, které ustanovení žalobkyně porušila. Zrušení rozhodnutí a vrácení věci prvostupňovému orgánu by nepřineslo žádný efekt mimo prodloužení délky správního řízení.

IV. Replika žalobkyně

22. Žalobkyně nesouhlasila s argumentací žalovaného, že v předmětných případech byla smluvní pokuta sjednána nepřipustným způsobem. Zákonná práva spotřebitelů nijak neomezovala.
23. Tvrzení žalovaného považuje za čistě účelová a záměrně vykreslující žalobkyni, jako subjekt jednající svévolně, bez ohledu na zájmy spotřebitelů. Žalobkyně měla se spotřebiteli mimo plnou moc také uzavřenou smlouvu, ve které jasně vymezila práva a povinnosti stran. Taktéž byla ve smlouvě sjednána maximální cena příslušné komodity

(elektrické energie, zemního plynu), aby měl spotřebitel jistotu výhodnějšího závazku, než dosavadního smluvního vztahu.

24. Před podpisem smlouvy s vybraným dodavatelem vždy spotřebitele telefonicky informovala o vybraném dodavateli a jeho smluvních podmínkách. Mimo to spotřebitelé měli vždy možnost odvolat poskytnutou plnou moc. Práva podle § 11a energetického zákona tak nebyla jejich první a poslední možností.
25. Nezpochybňuje, že v případě uložení sankce je obecně nutné vycházet z určitých kritérií, avšak je potřeba, aby tato kritéria byla v konkrétním případě doplněna o relevantní a odůvodněný výpočet, aby bylo rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné.
26. K formální podobě rozhodnutí dodává, že rozhodnutí ve věci musí mít určitou kvalitativní úroveň, neboť pro účastníky řízení z něj vyplývají konkrétní a často zcela zásadní povinnosti. V situaci, kdy výrok právní kvalifikaci neobsahuje, nebo obsahuje nepřesnosti, jedná o zásadní vadu, kterou není možno v odvolacím řízení zhojit. Po účastníkovi nelze požadovat, aby si dovozoval skutečnosti, které měl správní orgán uvést jasně a srozumitelně. Postavení žalobkyně ve správním řízení bylo postupem žalovaného značně ztíženo.

V. Posouzení věci soudem

27. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s“).
28. Žaloba **není důvodná**.
29. K označení žalovaného soud úvodem uvádí následující. Ústřední inspektorát České obchodní inspekce zaslal soudu přípis ze dne 4. 7. 2022, ve kterém uvedl, že ve věci zprostředkovatelů energií došlo k datu 1. 7. 2022 k přechodu příslušnosti ve vedení řízení o přestupcích na Energetický regulační úřad. Měl za to, že by soud měl dále jednat s Energetickým regulačním úřadem jako se žalovaným v intencích § 69 s. ř. s. Soud se s tímto závěrem žalovaného neztotožnil. Čl. II přechodného ustanovení zákona č. 362/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 485/2000 Sb., energetický zákon, v bodě 2 stanoví, že *„do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o oprávnění k činnosti zprostředkovatele (...) se podmínky podnikání zprostředkovatele a kontrola jejich dodržování řídí dosavadními právními předpisy“*. Z toho podle soudu vyplývá, že Česká obchodní inspekce vykonává dozor nad dodržováním podmínek podnikání zprostředkovatelů energií až do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o oprávnění k činnosti zprostředkovatele vydaného podle § 11f energetického zákona; poté pravomoc vykonávat dozor náleží Energetickému regulačnímu úřadu podle § 17 odst. 7 písm. f) ve spojení s § 18 odst. 1 písm. a) energetického zákona.
30. V tomto konkrétním případě, jak vyplývá z registru zprostředkovatelů dostupného na webových stránkách Energetického regulačního úřadu a ostatně i z žádosti žalobkyně o přednostní projednání věci ze dne 11. 8. 2022, žalobkyni doposud oprávnění k činnosti zprostředkovatele Energetickým regulačním úřadem uděleno nebylo. Žalobkyně tedy není zprostředkovatelem ve smyslu § 3 odst. 6 energetického zákona, což má za následek skutečnost, že Energetický regulační úřad ve věci nemá působnost podle § 17 odst. 7 písm. f) energetického zákona. Postavení žalovaného tak v projednávané věci svědčí i nadále České obchodní inspekci, ústřednímu inspektorátu.

31. Soud při posouzení věci vycházel ze závěrů vyslovených v rozsudku týchž účastníků týkajícího se nekalé obchodní praxe ze dne 31. 8. 2022, č. j. 30 A 175/2020-55, jehož předmět byl z větší části shodný s předmětem tohoto rozhodnutí.
32. Žalobkyně podala dne 11. 8. 2022 žádost o předností projednání věci, kterou odůvodnila tím, že na výsledku soudního řízení je závislé oprávnění žalobkyně k činnosti zprostředkovatele, jež vydává Energetický regulační úřad. Předpokladem pro udělení oprávnění přitom mj. je také tzv. spolehlivost. Právě uvedenou „spolehlivost“ žalobkyně v současné době nesplňuje a v případě neúspěchu ve věci by byla nucena ukončit svoji podnikatelskou činnost. Soud proto na základě předmětné žádosti o žalobě rozhodl přednostně v souladu s § 56 odst. 1 s. ř. s.
33. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti [bod V. A) rozsudku]. Dále se věnoval námitce nesprávného procesního postupu [bod V. B) rozsudku] a hodnocením námitky nesprávného posouzení nezákonnosti ujednání o smluvní pokutě [bod V. C) rozsudku] a námitky ohledně výkladu pojmu „standardní ceník“ [bod V. D. rozsudku]. V závěru se soud zabýval zákonností, resp. přezkoumatelností uložené pokuty [bod V. E. rozsudku]

V. A) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí

34. Žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Soud proto hodnotil, 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 by soud byl 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).
35. Na úvod lze uvést, že úkolem soudu (ani správního orgánu) není reagovat výslovně na každou dílčí argumentaci obsaženou v žalobě a tu vyvracet. Nezbytné však je vypořádat se přesvědčivě s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Povinnost poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka by mohla vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jstoucím v rozporu se zásadou efektivit a hospodárnosti řízení. Podstatné tak je, aby se soud „vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130).
36. Žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že nebyl zkoumán skutečný vliv textu „Příhlášky“ na rozhodování spotřebitelů. Dále považuje za nepřezkoumatelné stanovení výše uložené pokuty. Protože její námitky týkající se sankce souvisí rovněž se zákonností uložené pokuty, soud se k nim vyjádřil v části V. E) tohoto rozsudku.
37. Soud považuje napadené rozhodnutí za srozumitelné, vnitřně strukturované a ve sporných otázkách dostatečně odůvodněné. Žalovaný reagoval na všechny podstatné aspekty projednávané věci a vypořádal stěžejní námitky, které žalobkyně ve správním řízení vznesla. Napadené rozhodnutí obsahuje rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí,

úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení skutkového stavu, při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.

38. V daném případě byla žalobkyně shledána vinou z přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se dopustila tím, že porušila právní povinnost stanovenou v ustanovení § 4 odst. 4 ve spojení s § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Nekalou obchodní praktikou přitom bylo shledáno ujednání o smluvní pokutě, které bylo obsaženo v předmětných smlouvách uzavřených se spotřebiteli. Dále byla shledána vinnou z porušení povinnosti dle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s § 5a odst. 2 tohoto zákona.
39. Skutkovou podstatu určitého přestupku tvoří souhrn typových znaků přestupku. Každá skutková podstata je charakterizována objektem, objektivní stránkou, subjektem a subjektivní stránkou. Mezi znaky objektivní stránky patří především jednání a následek, jež jsou spojeny příčinnou souvislostí. Následek není obvykle v definici skutkové podstaty přímo výslovně určen, avšak je její nedílnou součástí. Následky se přitom dělí podle toho, zda následek spočívá v jejich porušení (tzv. poruchové) nebo zda následek spočívá v ohrožení hodnot a zájmů (tzv. ohrožovací). U nich existuje reálné bezprostřední nebezpečí vzniku poruchy.
40. V nynější věci byla žalobkyně oblastním inspektorátem ve výroku I. odst. 1 trestána za ohrožovací přestupek, u něž není podstatné, zda žalobkyně k uplatnění smluvní pokuty vůči některému ze spotřebitelů v konečném důsledku přistoupila či nikoliv. Skutečný vliv ustanovení o smluvní pokutě na rozhodování spotřebitelů tak v daném případě nebyl rozhodující pro závěr správních orgánů o spáchání přestupku. V souladu s tímto právním názorem žalovaný zkoumal naplnění znaků generální klauzule nekalých obchodních praktik (viz část V. C rozsudku), aniž by bylo nutné posuzovat konkrétní vliv textu přihlášky na chování spotřebitelů. Nejedná se tedy o opomenutí vypořádat určitou námitku, ale o aplikaci právního názoru, z něhož plyne bezpředmětnost zkoumání konkrétních dopadů smluvního ujednání na chování spotřebitelů. Také ve vztahu k výroku I. odst. 2 prvostupňového rozhodnutí týkajícího se pojmu „standardní ceník“ bylo žalobkyni srozumitelně vysvětleno naplnění skutkové podstaty přestupku.
41. Námitka nepřezkoumatelnosti tak není důvodná.

V. B) Námitka nesprávného procesního postupu

42. Žalobkyně považuje postup žalovaného, který zhojil pochybení správního orgánu I. stupně, spočívající v chybějící právní klasifikaci skutkově vymezeného jednání ve výroku I., za nezákonný.
43. Podle § 93 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („přestupkový zákon“), se ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, kromě náležitostí podle správního řádu uvede také právní kvalifikace. Jedná se tedy o podřazení skutku pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku, kterého se daný obviněný dopustil. Oproti oznámení o zahájení přestupkového řízení bývá tento popis detailnější a je podstatný i s ohledem na uplatňování zásady *ne bis in idem*. (JEMELKA, Luboš. § 93 [Výroková část rozhodnutí o přestupku]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za

přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 768, marg. č. 8.)

44. Neuvedení právní kvalifikace v rozhodnutí, jakožto jedné z povinných náležitostí výrokové části rozhodnutí o přestupku, je vadou řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. V případě žalobkyně však daná vada prvostupňového rozhodnutí byla zhojena v odvolacím řízení žalovaným, který pochybení správního orgánu I. stupně napravil tak, že výrokem II. napadeného rozhodnutí do výroku I. odst. 1 a odst. 2 příslušnou právní kvalifikaci doplnil. Pochybení prvostupňového správního orgánu tak nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
45. Ve správním řízení se uplatňuje zásada jednotnosti řízení a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek (viz § 89 odst. 2 věta první správního řádu). Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v odvolacím řízení jsou přípustné i změny a úpravy samotného výroku napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem (rozsudek ze dne 26. 7. 2007, č. j. 8 As 30/2006-88). Z hlediska zásady procesní ekonomie je takové řešení dokonce žádoucí (rozsudek ze dne 31. 7. 2008, č. j. 7 As 32/2008-40). Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu je až krajní možnost, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, je odvolací orgán povinen tak učinit v zájmu hospodárnosti řízení (§ 6 odst. 2 správního řádu; viz rozsudek ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34).
46. V nyní projednávané věci bylo z odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu patrné, která ustanovení zákona o ochraně spotřebitele žalobkyně svým jednáním porušila, respektive ze kterého přestupku byla shledána vinnou. Vytýkané jednání plně korespondovalo s předmětem řízení vymezeným v oznámení o zahájení přestupkového řízení. Taktéž z podaného odvolání je zřejmé, že žalobkyně si byla vědoma, porušení jakých ustanovení jí bylo kladeno za vinu. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu jsou přípustné i výraznější zásahy do výrokové části rozhodnutí, např. změna právní kvalifikace skutku v řízení o přestupku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 104/2012-53), za podmínky, že nedojde ke zpřísnění sankce, ani k rozšíření či zpřísnění právního posouzení deliktu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, č. j. 10 Ca 33/2008-66). Soud se tedy neztotožňuje s argumentem žalobkyně, že by předmětné pochybení prvostupňového orgánu spočívající v neuvedení právní kvalifikace přestupku ve výroku rozhodnutí, nebylo možné napravit v rámci rozhodnutí o odvolání. Neobstojí tvrzení, že žalovaný právní kvalifikaci vytvářel na základě domněnek; vycházel z odůvodnění prvostupňového řízení a předmětu zahájeného správního řízení.
47. Navíc ani zrušující rozhodnutí žalovaného za účelem doplnění právní kvalifikace přestupku do výroku prvostupňového rozhodnutí by nemohlo žalobkyni přinést úspěch ve věci samé. Závěr o naplnění skutkových podstat předmětných přestupků žalovaným zvrácen nebyl a došlo by pouze k oddálení okamžiku vyřešení sporu. Takový postup by nebyl v zájmu účastníků řízení, ani v zájmu ekonomie soudního řízení. V podrobnostech lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2012, č. j. 2 As 30/2011-127, podle něhož „v případě procesních pochybení je totiž nutno vždy pečlivě vážit, zda mohla vůbec představovat reálný zásah do právní sféry adresáta rozhodnutí, které z tohoto procesu vzešlo. Přílišné lpění na dodržení všech formalit správního procesu vede k přehlížení elementárního faktu, a sice že cílem řízení je hmotně právní posouzení věci (předmětu řízení),

přičemž procesní pravidla jsou jen nástrojem, který k tomu cíli vede. Nelze, pochopitelně procesní pravidla bagatelizovat či dokonce na jejich dodržování rezignovat; vždy je však nutné případné zjištěné deficity řízení poměřit tím, zda mohly reálně ovlivnit jeho výsledek, či jinak zasáhnout do právní sféry účastníka řízení. V nyní posuzovaném případě je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že předmětné pochybení žalovaného nemohlo bez dalšího vést k důsledkům předestřeným stěžovateli. Výrok rozhodnutí je neúplný, nikoli však nesrozumitelný, a v kontextu odůvodnění není pochyb o tom, jak žalovaný o celém předmětu řízení rozhodl. [...] U adresátů tohoto rozhodnutí (stěžovateli) tak nemohly vzniknout rozumné pochybnosti, jak bylo ve věci jejich rozkladu rozhodnuto; o tom ostatně svědčí i jejich další argumentace v žalobě i kasační stížnosti, která směřuje ke způsobu, jakým žalovaný rozhodl v meritu věci. Tuto argumentaci stěžovateli tak zdejší soud považuje za účelovou, a lze tak uzavřít, že městský soud nepochybil, označil-li ji za nedůvodnou.“

48. Námitka tak není důvodná.

V. C) Námitka nesprávného posouzení nezákonnosti ujednání o smluvní pokutě

49. Žalobkyně dále namítla, že ujednání o smluvní pokutě v „Příhláškách“ samo o sobě nebylo protiprávní a že měl být posuzován konkrétní důsledek existence takového ustanovení na jednání spotřebitelů.

50. Dle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je „obchodní praktika nekalá, je-li v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobila podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejímu působení vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě. Je-li obchodní praktika zaměřena na určitou skupinu spotřebitelů, posuzuje se podle průměrného člena této skupiny.“ Dané ustanovení představuje tzv. generální klauzuli nekalých obchodních praktik.

51. Podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele se „užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí se zakazuje.“

52. Z ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) vyplývá, že „výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel se dopustí přestupku tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik.“

53. Dle § 11a odst. 2 energetického zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2016, „v případě smlouvy o dodávce elektřiny, plynu nebo tepelné energie nebo smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nebo plynu, kterou uzavřel zákazník v postavení spotřebitele s držitelem licence distančním způsobem nebo mimo obchodní prostory držitele licence, běží čtrnáctidenní lhůta pro odstoupení od smlouvy podle zvláštního zákona (občanský zákoník č. 89/2012 Sb.) ode dne jejího uzavření.“

54. Podle § 11a odst. 3 energetického zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2016, „v případě smlouvy o dodávce elektřiny nebo plynu nebo smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nebo plynu, kterou při změně dodavatele uzavřel zákazník v postavení spotřebitele s držitelem licence distančním způsobem nebo mimo obchodní prostory držitele licence, je zákazník oprávněn bez sankce vypovědět smlouvu uzavřenou na dobu neurčitou nebo určitou, ve lhůtě do patnáctého dne po zahájení dodávky elektřiny nebo plynu. Lhůta je zachována, je-li v jejím průběhu výpověď odeslána držiteli licence. Výpovědní doba činí 15 dnů a počíná běžet prvním dnem měsíce následujícího po doručení výpovědi. Tím nejsou dotčena práva a povinnosti zákazníka a držitele licence podle tohoto zákona týkající se sjednané výpovědi smlouvy uzavřené na dobu neurčitou.“

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. P.

55. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že ujednání o smluvní pokutě nelze v daném případě podřadit pod naplnění některé ze skutkových podstat uvedených v přílohách č. 1 a č. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Neshledal ani, že by spadalo pod obchodní praktiku představující klamavou či agresivní obchodní praktiku dle zákona o ochraně spotřebitele. Z tohoto důvodu následně přistoupil k posuzování jednání žalobkyně z pohledu generální klauzule nekalých obchodních praktik, přičemž dospěl k závěru, že znaky generální klauzule byly kumulativně naplněny (viz str. 4-6 jeho rozhodnutí). Podle správního orgánu I. stupně bylo jednání žalobkyně v rozporu s požadavky odborné péče, neboť v „Příhláškách“ specifikovaných ve výroku I. rozhodnutí, byla stanovena povinnost k úhradě smluvní pokuty v případech, kdy se klient rozhodl vypovědět smlouvu vítěznému dodavateli, přestože právo odstoupit od smlouvy spotřebiteli plynulo z kogentního ustanovení § 11a odst. 2 a 3 energetického zákona. Ustanovení o smluvní pokutě tak dopadalo i na případy, kdy spotřebitel využil svého zákonného práva vyplývajícího z energetického zákona. Mimo to byla ze smluv uzavíraných žalobkyní s klienty zřetelná úzká provázanost se smlouvami o dodávkách energií, jež žalobkyně uzavírala s dodavateli na základě plné moci, na účet klientů. Naplněna byla podle oblastního inspektorátu i podmínka, že jednání je způsobilé podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele. Hrozba sankce totiž byla způsobilá odradit spotřebitele od uplatnění svých zákonných práv.
56. Žalovaný závěry oblastního inspektorátu o naplnění znaků generální klauzule potvrdil. Doplnil, že je nerozhodné, že žalobkyně nepřistoupila k vymáhání smluvní pokuty. V daném případě zakotvení ustanovení smluvní pokuty již samo o sobě působilo jako nástroj odrazující spotřebitele od možnosti využití jeho zákonných práv poskytnutých mu energetickým zákonem.
57. Soud proto hodnotil správnost závěru žalovaného, že jednáním žalobkyně došlo k naplnění znaků generální klauzule dle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.
58. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 10. 2013, č. j. 7 As 110/2014 - 52, stanovil, že je nutno nejprve zkoumat, zda posuzovaná praktika naplňuje znaky některé z praktik uvedených v přílohách č. 1 a č. 2 zákona o ochraně spotřebitele, nebo zda se jedná o zakázanou praktiku dle § 5a zákona o ochraně spotřebitele. Teprve v případě, že praktika nespadá pod výše uvedené, dochází ke zkoumání naplnění znaků generální klauzule ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, mezi které patří (i) *rozpor s požadavky odborné péče*, (ii) *podstatné narušení nebo způsobilost takového jednání podstatně narušit ekonomické chování průměrného spotřebitele, a to tak, že spotřebitel - kdyby takových nekalých praktik nebylo - by takové rozhodnutí nikdy neučinil*.
59. Prvním znakem generální klauzule je rozpor s požadavky odborné péče. Odbornou péčí se přitom podle § 2 odst. 1 písm. p) zákona o ochraně spotřebitele rozumí *„úroveň zvláštních dovedností a péče, kterou lze od podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli rozumně očekávat a která odpovídá poctivým obchodním praktikám nebo obecným zásadám dobré víry v oblasti jeho činnosti.“* Druhý znak generální klauzule – *způsobilost podstatného narušení ekonomického chování průměrného spotřebitele* – je definován v § 2 odst. 1 písm. s) zákona o ochraně spotřebitele, podle něhož se podstatným narušením ekonomického chování spotřebitele rozumí *„použití obchodní praktiky, která významně zhoršuje schopnost spotřebitele učinit informované rozhodnutí, což vede k tomu, že učiní rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil.“*

60. Se správními orgány lze souhlasit v tom, že včlenění ujednání o smluvní pokutě za využití práva odstoupit od smlouvy s dodavatelem energií garantovaných § 11a energetického zákona do „Příhlášek“ je v rozporu s požadavky odborné péče. První znak generální klauzule tak v daném případě je naplněn (v podrobnostech viz strany 4-5 rozhodnutí oblastního inspektorátu). Soud souhlasí rovněž s hodnocením, že pro průměrného spotřebitele mohlo mít zakotvení smluvní pokuty do „Příhlášek“ efekt hrozby sankce i v případech, kdy by využil svá práva odstoupit od smlouvy s dodavatelem dle energetického zákona. V tom lze spatřovat rovněž naplnění druhého znaku generální klauzule, tedy že ujednání o smluvní pokutě v daném případě bylo způsobilé podstatně narušit chování spotřebitele, který z důvodu hrozby sankce, k odstoupení od smlouvy s vítězným dodavatelem nepřistoupí, ačkoliv by podle zákona mohl (v podrobnostech viz stran 5-6 prvostupňového rozhodnutí). Závěr o výhodnosti vyjednané ceny by měl být ponechán pouze na daném spotřebiteli, který by neměl být svazován možnou obavou z uplatnění smluvní pokuty ze strany žalobkyně. Na hrozbě sankcí za odstoupení od smlouvy nic nemění skutečnost, že žalobkyně od svého požadavku na uhrazení smluvní pokuty v některých případech následně ustoupila. Jak přiléhavě vysvětlil žalovaný na str. 6-7 napadeného rozhodnutí, relevantní není ani fakt, že uplatnění smluvní pokuty mířilo na využití práva odstoupit od smlouvy s dodavatelem energií, nikoliv se žalobkyní. Jednalo se o vztah úzce provázaný se vztahem klienta se žalobkyní, o jehož obstarání (zprostředkování) žalobkyně usilovala, a proto měla i zájem na jeho existenci a pokračování. K detailnímu popisu podnikání žalobkyně soud v podrobnostech odkazuje na str. 7 napadeného rozhodnutí.
61. Žalobkyně upozorňovala na § 2051 občanského zákoníku, ze kterého dovozovala, že institut smluvní pokuty není bez dalšího institutem sloužícím k utvrzení dluhu, ale že se jedná o ujednání sloužící k paušalizaci náhrady škody vzniklé porušením závazku druhé strany. Tyto spekulativní úvahy žalobkyně je třeba odmítnout. Soud souhlasí se žalovaným, že ustanovení přihlášek nejen vyznělo, ale i bylo myšleno na případy, kdy spotřebitel využije svých zákonných práv dle energetického zákona. Bylo tedy způsobilé podstatným způsobem negativně ovlivnit obchodní rozhodování spotřebitele v tom, zda využije svých zákonných práv k ukončení smluvního vztahu s dodavatelem energií či nikoliv. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani žalobkyní zvolený model podnikání, která napřímo žádnou odměnu od klienta neinkasovala a byla závislá na odměnách vyplácených dodavateli energií. Jak přiléhavě vyložil žalovaný na str. 7 napadeného rozhodnutí, žalobkyni nic nebránilo v tom, aby své služby poskytovala spotřebitelům za úplatu, která by jí pokryla náklady a marži.
62. K výtkám žalobkyně ohledně procesního postupu správního orgánu, který začal šetřit jednání žalobkyně vůči jednomu konkrétně označenému spotřebiteli, avšak následně je rozšířil na cca 600 spotřebitelů, soud uvádí následující. Oblastní inspektorát v roce 2019 zahájil kontrolu žalobkyně na základě podnětu spotřebitele. V rámci probíhající kontroly zjistil (mimo jiné i na základě podkladů poskytnutých mu žalobkyní), že žalobkyně uzavřela se spotřebiteli smlouvy označené jako „Příhlášky“, v období specifikovaném ve výroku I. odst. 1 a odst. 2 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ve kterých bylo zakotveno ono problematické ujednání o smluvní pokutě a pojem „standardní ceník“. V tomto rozsahu následně zahájil oblastní inspektorát přestupkové řízení (viz oznámení o zahájení řízení z 8. 10. 2020, č. j. ČOI 134814/20/3000). Takový postup považuje soud za zcela standardní a souladný se zákonem. Důležité je, že v rámci přestupkového řízení k rozšiřování předmětu řízení nedošlo.

63. Soud nesouhlasí s žalobkyní, že by byla opakovaně sankcionována za stejný skutek, aniž by jí byl dán prostor k odstranění nedostatků. V obou správních řízeních byla kontrola zahájena na základě podnětů spotřebitelů, přičemž v rámci kontrol vyšlo najevo, že ve smlouvách, které žalobkyně uzavírala se spotřebiteli v konkretizovaném časovém období, byly uvedeny dané ujednání o smluvní pokutě (v řízení, jež je předmětem tohoto rozhodnutí, navíc byl uveden pojem „standardní ceník“). Na základě kontroly byl odhalen konkrétní počet spotřebitelů, se kterými žalobkyně smlouvy uzavřela. Žalobkyně byla s protokolem o kontrole v rámci řízení pod sp. zn. 178/30/18 seznámena prostřednictvím datové schránky dne 28. 3. 2018. Lze mít tedy za to, že tehdy byla na své jednání poprvé upozorněna.
64. Na základě výše uvedeného soud ve shodě se žalovaným uzavírá, že ujednání o smluvní pokutě *jako taková* nejsou ve spotřebitelských smlouvách zakázána. Je-li však spotřebitel smluvní pokutou trestán za uplatnění práva odstoupit od smlouvy, které mu přiznává § 11a energetického zákona, jedná se o nekalou obchodní praktiku naplňující znaky generální klauzule podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.
65. Námitka tak není důvodná.

V. D) Námitky směřující do pojmu „standardní ceník“

66. Dále žalobkyně nesouhlasila s podřazením pojmu „standardní ceník“ pod klamavé opomenutí. Je přesvědčena, že pojmy uvedené v „Příhláškách“ jsou běžně používané a jejich význam je snadno dohledatelný (např. na internetu). Klient by nepodepsal „Příhlášku“ pokud nerozuměl obsahu, proto žalobkyně předpokládá, že spotřebitelé byli s obsahem přihlášek seznámeni a porozuměli mu. Za klamavé považuje, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí byl ponechán pouze pojem „standardní ceník“.
67. Výrokem I. odst. 2 rozhodnutí oblastního inspektorátu byla žalobkyně shledána vinnou z jednání, kterým porušila § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s § 5a odst. 2 tohoto zákona, čímž naplnila skutkovou podstatu § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Žalobkyně uvedla v části „Příhlášky“ pojmy „dominantní dodavatel“, „distribuční území“ a „standardní ceník“, aniž by pojmy spotřebitelům jakkoliv objasnila. Zároveň však oblastní inspektorát na str. 10 svého rozhodnutí uvedl, že daný přestupek hodnotili méně závažné než přestupek uvedený v odst. 1 jeho rozhodnutí (týkající se ujednání o smluvní pokutě) a z tohoto důvodu jej hodnotil ve smyslu § 40 písm. b) přestupkového zákona. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že přesné definování pojmů „distribuční území“ a „dominantní dodavatel“ nemá potenciál ovlivnit obchodní rozhodování spotřebitele takovým způsobem, aby je bylo možné označit za klamavá opomenutí ve smyslu § 5a odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Z tohoto důvodu tedy přistoupit k částečnému zrušení rozhodnutí ve vztahu k těmto pojmům a správní řízení v tomto rozsahu zastavil.
68. Z ustanovení § 5a odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele plyne, že *„obchodní praktika se považuje za klamavou, pokud ve svých věcných souvislostech a s přihlédnutím ke všem jejím rysům, okolnostem a omezením sdělovacího prostředku opomene uvést podstatné informace, které v dané souvislosti spotřebitel potřebuje pro rozhodnutí ohledně koupě, čímž způsobí nebo může způsobit, že spotřebitel učiní rozhodnutí ohledně této koupě, které by jinak neučinil.“*
69. Dle § 5a odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele se za klamavé opomenutí považuje také, *„pokud prodávající podstatné informace uvedené v odstavci 1 zatají nebo poskytne nejasným,*

nesrozumitelným nebo nejednoznačným způsobem nebo v nevhodný čas vzhledem k okolnostem popsaným v odstavci 1 anebo neuvede obchodní záměr obchodní praxe, není-li patrný ze souvislosti, a pokud to v obou případech vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil.“

70. Prvně soud uvádí, že nepovažuje za klamavé, ani chybné, že ve výroku I. odst. 2 prvostupňového rozhodnutí byl ponechán pouze pojem „standardní ceník“ a zbylé dva pojmy byly vypuštěny. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí srozumitelně vysvětlil, proč přistoupil k částečnému zrušení rozhodnutí oblastního inspektorátu ve vztahu k pojmům „distribuční území“ a „dominantní dodavatel“. Žalovaný na straně 5 napadeného rozhodnutí podotkl, že mu není známo, jak by bylo možné tyto pojmy při uzavírání „Příhlášek“ konkretizovat, aby to bylo pro spotřebitele při rozhodování o uzavření smlouvy přínosné. Z tohoto důvodu přistoupil k částečnému zrušení prvostupňového rozhodnutí v rozsahu výroku I. odst. 2 a ve výroku ponechal pouze pojem „standardní ceník“. U tohoto pojmu nicméně ve shodě se správním orgánem I. stupně dospěl k závěru, že neobjasněním jeho významu došlo k porušení povinnosti stanovené § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s § 5a odst. 2 tohoto zákona.
71. Soud ve shodě se správními orgány považuje pojem „standardní ceník“ za pojem neurčitý, pod nímž si každý spotřebitel může představit něco jiného. Přitom cena je při posouzení výhodnosti nového dodavatele jistě jednou z klíčových ukazatelů, podle které se spotřebitel bude rozhodovat. Možnost výhodnější ceny energií, oproti stávající ceně, je navíc hlavním účelem smluvního vztahu uzavřeného mezi žalobkyní a spotřebiteli. Z toho důvodu je nutné trvat na tom, že by spotřebitel měl mít co nejkonkrétnější představu o ceníku, od kterého se výsledná cena dodávek bude odvíjet, což přesvědčivě zdůraznil žalovaný na str. 6 napadeného rozhodnutí (např. zda se bude jednat o standardní ceník pro nové zákazníky či o jaký standardní ceník by se jednalo). Správní orgán I. stupně správně na straně 7 svého rozhodnutí poznamenal, že v důsledku neobjasnění pojmu nemuseli být spotřebitelé schopni určit vyvolávací cenu v energetické aukci, v důsledku čehož mohli učinit rozhodnutí o tom, jestli se opakovaného výběrového řízení/aukce zúčastnit nebo neúčastnit, které by jinak neučinili.
72. Argumentaci žalobkyně, že pokud spotřebitel „Příhlášku“ podepsal, je nutné předpokládat, že byl s jejím obsahem seznamem a porozuměl mu, soud nepřisvědčil. Soudu je známo znění § 4 občanského zákoníku, avšak v případě žalobkyně je ze správního spisu zřejmé, že smlouvy byly uzavírány mimo obchodní prostory žalobkyně. U tohoto způsobu uzavření spotřebitelských smluv existuje předpoklad, že spotřebitel nemá ponechán takový prostor, aby si mohl význam pojmů dohledávat. Je proto nutné klást důraz na požadavek jasného vymezení těchto pojmů ve smluvní dokumentaci. Žalovaný navíc správně na str. 6 napadeného rozhodnutí upozornil, že pojem „rozhodnutí ohledně koupě“, jež bylo předmětem daného přestupku, se netýká pouze rozhodování před či v okamžiku uzavření smlouvy, ale i po dobu trvání smluvního vztahu. To v případě pojmu „standardní ceník“ splněno nebylo. Závěry správních orgánů o porušení § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s § 5a odst. 2 tohoto zákona tak obstojí.
73. Námitka není důvodná.

V. E) Námitka nepřezkoumatelnosti, resp. nezákonnosti uložené pokuty

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. P.

74. Žalobkyně závěrem namítla, že určení výše úhrnné pokuty považuje za nepřezkoumatelné a nepodložené. V napadeném rozhodnutí nebyl uveden žádný konkrétní způsob výpočtu pokuty.
75. Přestože žalobkyně upozorňuje na nepřezkoumatelnost uložené pokuty, obsah jejích námitek míří rovněž do zpochybnění zákonnosti uložené sankce. Soud proto hodnotil jak zákonnost, tak přezkoumatelnost uložené sankce.
76. Žalobkyni byla uložena správním orgánem I. stupně úhrnná pokuta ve výši 200 000 Kč podle § 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s § 46 odst. 1 a § 41 odst. 1 přestupkového zákona. Žalovaný ve výroku II. napadeného rozhodnutí snížil uloženou úhrnnou pokutu na částku 170 000 Kč, neboť vůči některým přestupkům řízení zastavil.
77. K uložení pokutě soud z úřední povinnosti dodává, že v době od vydání napadeného rozhodnutí do rozhodování soudu nedošlo ke změně právní úpravy, která by byla pro žalobkyni příznivější (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Pokuta za přestupek, za který byla žalobkyně shledána vinnou, byla od 1. 2. 2016 zakotvena v § 24 odst. 14 písm. d), a od 1. 7. 2020 došlo na základě novely zákona k zakotvení pokuty do § 24 odst. 17 písm. d). Po celou dobu bylo možné za předmětný přestupek uložit pokutu do 5 000 000 Kč. Ani po novelizaci provedené zákonem č. 362/2021 Sb. není úprava příznivější [za přestupek podle § 91c odst. 1 písm. f) energetického zákona lze uložit pokutu až do 15 000 000 Kč]. Dále soud uvádí, že přestože ve výroku II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně není přímo zakotveno, v jakém znění daného ustanovení je pokuta ukládána, žalobkyni bylo z napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně patrné, za jaký přestupek jí byla pokuta uložena. Samotné vynechání textu „ve znění pozdějších předpisů“ tak není vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2020, č. j. 8 As 349/2018-55).
78. Soud při přezkumu zákonnosti uložené sankce vycházel z toho, že ukládání pokut se děje v rámci správního uvážení. Při přezkumu správního uvážení soudem lze hodnotit 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.
79. Správní orgán I. stupně se zákonným kritériím relevantním pro stanovení pokuty věnoval na str. 8-11 rozhodnutí. Zde přezkoumatelným způsobem odůvodnil způsob spáchání přestupku, jeho okolnosti i celkovou povahu a závažnost jednání. V neprospěch žalobkyně hodnotil, že se vytýkaná smluvní ujednání týkala až 605 smluv uzavřených v kontrolovaném období. Naopak ve prospěch hodnotil okolnost, že žalobkyně během kontroly s Českou obchodní inspekcí řádně spolupracovala a postupovala vstřícně.

Zohledněno bylo i to, že žalobkyně v době spáchání přestupků nebyla pravomocně postihována pro porušení právních povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele. Úhrnná pokuta byla uložena za jednání naplňující skutkovou podstatu dvou přestupků. Za závažnější přestupek považoval správní orgán přestupek dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele přestupek uvedený v odst. 1, výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Následek přestupku uvedený ve výroku I. odst. 2 považoval oblastní inspektorát za méně intenzivní, avšak hodnotil jej jako přítěžující okolnost ve smyslu § 40 písm. b) přestupkového zákona. Z rozhodnutí je tedy zřejmá snaha o individualizaci pokuty a o její řádné zdůvodnění. Správní orgán I. stupně přihlédl dále k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně, přičemž vycházel z podkladů předložených žalobkyní. Dospěl přitom k závěru, že uložená pokuta není likvidační.

80. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přistoupil ke snížení uložené úhrnné pokuty na částku 170 000 Kč, přičemž jejím hodnocením se zabýval na str. 7-8 svého rozhodnutí. Z velké části převzal závěry oblastního inspektorátu, nicméně přistoupil ke snížení z několika důvodů. Za prvé, mírněji hodnotil následky předmětných přestupků. Za primární cíl jednání žalobkyně žalovaný nepovažoval snahu poškodit spotřebitele. Měl za to, že se ze strany žalobkyně jednalo o projev nedostatku odborné péče a promyšlení důsledků obecné formulace. Za druhé, vzal v potaz souběh předmětných přestupků s přestupky, za které byla žalobkyni uložena pokuta ve správním řízení, vedeném u žalovaného pod sp. zn. ČOI 131392/17/3000, a u oblastního inspektorátu pod sp. zn. ČOI 178/30/18 (soudem projednáno pod sp. zn. 30 A 175/2020). Žádné výtky proti nevedení společného řízení, resp. nezohlednění zásady absorpce ve vztahu k deliktům, které byly v nynějším správním řízení projednávány, ovšem došlo k nim ještě před zahájením správního řízení projednávaného soudem pod sp. zn. 30 A 175/2020, žalobkyně nevznesla. Nejedná se přitom o otázku, kterou by se soud měl zabývat z úřední povinnosti (srov. bod 28 a 29 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018 – 110, nebo bod 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 6 As 226/2019-32). Lze však doplnit, že vzhledem k tomu, že z napadeného rozhodnutí žalovaného o sbíhajících se správních deliktech bylo uplatnění absorpční zásady patrné, nebylo by ani nevedení společného řízení ve vztahu k přihláškám, které byly uzavřeny v období od 9. 10. 2017 do 2. 8. 2018 (tj. před zahájením prvního přestupkového řízení), možné považovat za vadu řízení, která má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36). Navíc, oproti prvnímu správnímu řízení byla žalobkyně trestána za další přestupek spočívající v neobjasnění pojmu „standardní ceník“. Ve způsobu spáchání tohoto přestupku žalovaný neshledal skutečnosti, které by hodnotil ve prospěch nebo k tíži žalobkyně. Taktéž následky tohoto přestupku nehodnotil k tíži ani ve prospěch žalobkyně. Za třetí, žalovaný zohlednil rovněž skutečnost, že prvostupňové řízení bylo v části zrušeno a řízení v tomto rozsahu zastaveno.
81. Odůvodnění výše uložené pokuty žalovaným soud považuje za přezkoumatelné a souladné se zákonem. Správní orgány při ukládání sankce zohlednily všechna kritéria stanovená zákonem a správně je aplikovaly na řešený případ. Nelze souhlasit se žalobkyní, že by správní orgány byly povinny dospět k výši pokuty určitým výpočtem. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že *„správní orgány jsou (...) povinny vyhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně skutečnosti, že je sankce ukládána za více sbíhajících se deliktů. To však neznamená, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tj. vyčíslit váhu jednotlivých zvažovaných hledisek. Takový požadavek z dosavadní judikatury (...) nevyplyvá.*

Akcent na individualizaci při úvahách o uložení konkrétní sankce je nutno chápat tak, že správní orgány jsou povinny zohlednit všechny relevantní okolnosti konkrétního případu, nikoliv jako požadavek na to, aby byl vyčíslován podíl či poměr jednotlivých zvažovaných hledisek na uložení pokutě“ (viz rozsudek ze dne 16. 3. 2021, č. j. 2 As 226/2019-32). Nebylo tedy nezbytné, aby výsledek úvah žalovaného o snížení sankce byl promítnut do matematické rovnice či konkrétního výpočtu. Po snížení sankce žalovaným a po vysvětlení všech relevantních okolností, které byly promítnuty do její výše (viz bod 80 výše), považuje soud sankci 170 000 Kč za přesvědčivě odůvodněnou a přiměřenou okolnostem konkrétního případu.

82. Námitka tak není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

83. Na základě výše uvedených skutečností soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
84. 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 nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.
85. 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. Soud proto rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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 31. srpna 2022

Mgr. Milan Procházka, v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. P.