



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 30. 9. 2020, č. j. ČOI
130663/20/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 spotřebitelů zahájil Inspektorát Jihomoravský a Zlínský (dále též „oblastní inspektorát“ nebo „správní orgán I. stupně“) dne 6. 10. 2017 kontrolu podnikatelské činnosti žalobkyně. Kontrola byla provedena v sídle inspektorátu bez přítomnosti žalobkyně. Protokol o provedené kontrole ze dne 9. 3. 2018 byl žalobkyni

doručen do datové schránky. Proti obsahu protokolu podala žalobkyně dne 12. 4. 2018 námitky, které oblastní inspektorát vyřídil sdělením o vyřízení námitek ze dne 16. 4. 2018, č. j. ČOI52281/18/3000, tak, že námitky žalobkyně zamítl.

2. Dne 3. 8. 2018 bylo žalobkyni doručeno oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 2. 8. 2018, č. j. ČOI 86404/18/3000. V rámci tohoto řízení vydal oblastní inspektorát dne 13. 2. 2019 rozhodnutí č. j. ČOI 21150/19/3000/R/AF, kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Proti danému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, na základě kterého Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát (dále též „ústřední inspektorát“) rozhodnutím ze dne 17. 6. 2019, č. j. ČOI 79326/19/O100/3000/19/Ber/Št, rozhodnutí oblastního inspektorátu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. V rámci tohoto rozhodnutí žalovaný mimo jiné poukázal na změny zákonů, konkrétně změnu zákona o ochraně spotřebitele účinnou od 28. 12. 2015 a změnu zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, účinnou od 1. 6. 2016, a změnu právní úpravy týkající se přestupků [od 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „přestupkový zákon“)], se kterými se oblastní inspektorát ve svém rozhodnutí nevypořádal. Žalovaný dále neshledal, že by bylo prokázáno naplnění znaků agresivních obchodních praktik ve smyslu § 5b odst. 1 a odst. 2 písm. e) zákona o ochraně spotřebitele.
3. V návaznosti na to vydal oblastní inspektorát rozhodnutí ze dne 9. 7. 2020, č. j. ČOI 94507/20/3000/R/AF, kterým uznal žalobkyni vinnou v odst. 1. za porušení povinnosti uvedené v § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 27. 5. 2016, ve spojení s § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, neboť jednáním v daném odstavci specifikovaném naplnila skutkovou podstatu správního deliktu ve smyslu § 24 odst. 1 písm. a) daného zákona. Dále ji uznal v odst. 2 a odst. 3 vinnou za porušení povinnosti uvedené v § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele, ve znění účinném od 28. 12. 2015, ve spojení s § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, kdy jednáním specifikovaným v daných odstavcích naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele (výrok I.). Veškerá vytýkaná jednání spočívala v tom, že do spotřebitelských smluv včlenila ujednání o smluvní pokutě, jimiž trestala spotřebitele za to, že využije svého zákonem garantovaného práva odstoupit od smlouvy. Výrokem II. byla žalobkyni za spáchání přestupků a správních deliktů uložena úhrnná pokuta ve výši 200 000 Kč. Týmž rozhodnutím byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (výrok III.)
4. Žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala odvolání, o kterém rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. Výrokem I. podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zrušil rozhodnutí inspektorátu, pokud jde o část výroku, ve které byla žalobkyně viněna z porušení ust. § 4 odst. 1 a 3 zákona o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 27. 12. 2015, a tím naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ust. § 24 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, kterého se měla dopustit tím, že „*ve smlouvách, ve kterých se označuje za poskytovatele nazvaných „Příhláška k výběrovému řízení/aukci – domácnost“ ze dne 28. 7. 2015 (ID 1585833) a ze dne 21. 8. 2015 (ID 159060) v části „Závěrečná ustanovení“ uvedla: „Během platnosti této smlouvy se Klient zavazuje... nečinit jakékoliv kroky, které mohou znemožnit plnění této přihlášky. V opačném případě je Klient povinen uhradit poskytovateli jednorázovou smluvní pokutu ve výši 5.000 Kč (slovy pětisíckorunčeských) na základě výzvy zasláné Klientovi doporučenou poštou“*, a v této

části řízení zastavil. Výrokem II. změnil v části II. výroku rozhodnutí inspektorátu slova: „úhrnná pokuta ve výši 200.000,- Kč (slovy: dvě stě tisíc korun českých)“ tak, že se 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

5. 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. Mimo to sám žalovaný v rámci rozhodnutí o odvolání proti prvnímu rozhodnutí, kterým rozhodnutí oblastního inspektorátu zrušil, uvedl, že ujednání o smluvní pokutě ve spotřebitelských smlouvách sama o sobě zakázána nejsou. Vzhledem k tomu není možné bez dalšího zkoumání vlivu textu ustanovení na konkrétní jednání spotřebitelů, považovat ustanovení o smluvní pokutě za nekalou obchodní praktiku ve smyslu zákona o ochraně spotřebitele.
6. 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 způsobí podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele.
7. 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. Žalovaný pouze konstatoval, že se jedná o tzv. ohrožovací přestupek, u kterého není podstatné, zda byl spotřebitel jednáním skutečně poškozen či nikoliv. Takový závěr žalovaného však žalobkyně považuje za nedostatečný a nepřezkoumatelný.
8. 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 plyne, že institut smluvní pokuty není sám o sobě institutem sloužícím k utvrzení dluhu, ale jedná se pouze o ujednání sloužící k paušalizaci náhrady škody, která může vzniknout porušením závazku druhé strany.
9. Nesouhlasí s postupem oblastního inspektorátu, který v roce 2017 začal jednání žalobkyně šetřit ve vztahu ke dvěma konkrétně označeným spotřebitelům, avšak následně správní řízení rozšířil na cca 600 spotřebitelů za velmi dlouhé časové období. Tento postup shledává nezákonným, neboť je bez dalšího sankcionována za cca 600 stejných jednání.
10. Uloženou pokutu považuje za nepřezkoumatelnou, neboť ústřední inspektorát 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 uvedeny nebyly. K tomu žalobkyně odkazuje na částečné zastavení správního řízení, přičemž toto zastavení se vztahovalo ke dvěma přihláškám a mělo za následek snížení pokuty o částku 30 000 Kč. Celé správní

řízení se však týkalo cca 600 spotřebitelů. Z napadeného rozhodnutí nelze dovodit postup správního orgánu při výpočtu uložené pokuty.

11. Žalobkyně proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout. Námitky žalobkyně jsou z většiny totožné s těmi, jež byly uvedeny ve správním řízení. Z tohoto důvodu odkázal na obsah vydaného rozhodnutí, ve kterém se k námitkám podrobně vyjádřil.
13. 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.
14. 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.
15. Minimálně dvěma spotřebitelům byly zaslány výzvy k úhradě smluvní pokuty z důvodu výpovědi smlouvy u dodavatelů energií, s nimiž žalobkyně jménem spotřebitelů uzavřela smlouvy o dodávce energií. Jednalo se o situace mířící právě na ustanovení § 11a energetického zákona. Sama žalobkyně však možnost vypovědět smlouvy podle § 11a odst. 3 energetického zákona využívala. Jednalo se o situace, kdy jménem spotřebitelů vypovídala smlouvy s dodavateli, s nimiž měli spotřebitelé čerstvě uzavřené smlouvy v době, kdy podepsali „Přihlášky“ do výběrového řízení se žalobkyní, aby mohla jménem spotřebitelů na základě „Přihlášky“ uzavřít smlouvy nové, ze kterých měla provizi.
16. K námitkám mířícím do uložené pokuty žalovaný uvedl, že pokuta se nevypočítává, ale stanovuje na základě hodnocení kritérií pro uložení sankce obsažených do 1. 7. 2017 v jednotlivých zákonech a po tomto datu v přestupkovém zákoně. V daném případě byla pokuta stanovena tak, aby se dostatečným způsobem projevila v majetkové rovině žalobkyně a přinutila ji upustit do budoucna od předmětného jednání. Taktéž je třeba přihlížet k vysokému počtu spotřebitelů, kteří byli jednáním žalobkyně ohroženi. Žalobkyně vždy používala stejný typ formuláře pro určité časové období. Ačkoliv formulář v rámci času prošel určitým vývojem, část týkající se ustanovení o smluvní pokutě zůstala po celou dobu nezměněna.

IV. Replika žalobkyně

17. Žalobkyně nesouhlasila s argumentací žalovaného, že v předmětných případech byla smluvní pokuta sjednána nepřipustným způsobem. Zákonná práva spotřebitelů nijak neomezovala.
18. Tvzení 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.

19. Před podpisem smlouvy s vybraným dodavatelem vždy spotřebitele telefonicky informovala o vybraném dodavateli a jeho smluvních podmínkách. Mimo to spotřebitelé měli možnost odvolat poskytnutou plnou moc. Práva podle § 11a energetického zákona tak nebyla jejich první a poslední možností.
20. 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.

V. Posouzení věci soudem

21. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s“).
22. Žaloba **není důvodná**.
23. 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.
24. 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.
25. Dále se soud věnoval uplatněným žalobním námitkám. Nejprve se vyjádřil k námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí [bod V. A. rozsudku], poté se věnoval námitce nesprávného posouzení nezákonnosti ujednání o smluvní pokutě [bod V. B. rozsudku]. V závěru se zabýval zákonností, resp. přezkoumatelností uložené pokuty [bod V. C. rozsudku].

V. A. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí

26. 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 offio*) 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).
27. 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 uplatněných námitek (srov. 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 jsoucím v rozporu se zásadou efektivy 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).
28. 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. C tohoto rozsudku.
29. 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.
30. 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 ve smlouvách uzavřených se spotřebiteli.
31. 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.
32. V nynější věci byla žalobkyně trestána za ohrožovací přestupek, u nějž 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. B. 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.

33. Námitka nepřezkoumatelnosti tak není důvodná.

V. B. Námitka nesprávného posouzení nezákonnosti ujednání o smluvní pokutě

34. Žalobkyně dále namítla, že ujednání o smluvní pokutě v „Přihláškách“ samo o sobě nebylo protiprávní a že měl být posuzován konkrétní důsledek existence takového ustanovení na jednání spotřebitelů.
35. 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.
36. 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.*“
37. Z ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele vyplývá, že „*výrobce, dovozce, vývozcce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel se dopustí přestupku tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik.*“
38. 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.*“
39. 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.*“
40. Správní orgán I. stupně v původním rozhodnutí, které bylo žalovaným zrušeno, dospěl k závěru o podřazení předmětného jednání pod agresivní praktiku ve smyslu § 5b odst. 1 a odst. 2 písm. e) zákona o ochraně spotřebitele. Žalovaný se však s jeho závěrem neztotožnil. Měl za to, že ujednání o smluvní pokutě ve spotřebitelských smlouvách není

samo o sobě zakázáno; je však nutné vnímat konkrétní okolnosti případu. V návaznosti na to správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uzavřel, že ujednání o smluvní pokutě nelze v daném případě podřadit pod naplnění žádné ze skutkových podstat uvedených v přílohách č. 1 a č. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Neshledal ani, že by dané jednání spadalo pod klamavou či agresivní obchodní praktiku podle zákona o ochraně spotřebitele. Z tohoto důvodu posuzoval jednání žalobkyně z pohledu generální klauzule nekalých obchodních praktik, přičemž dospěl k závěru, že znaky generální klauzule byly kumulativně naplněny (viz str. 9-10 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). 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.

41. Žalovaný závěry oblastního inspektorátu o naplnění znaků generální klauzule potvrdil. Na str. 6 upřesnil, že jednání žalobkyně způsobilé podstatným způsobem negativně ovlivnit obchodní rozhodování spotřebitele v tom, zda využije svých zákonných práv k ukončení smluvního vztahu s dodavatelem, tedy sice smluvního vztahu jiného, než který existoval mezi žalobkyní a spotřebitelem, ale úzce s ním provázaného, na jehož existenci a pokračování měla žalobkyně zájem.
42. Soud proto hodnotil správnost závěru žalovaného, že jednáním žalobkyně došlo k naplnění znaků generální klauzule dle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.
43. 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*.
44. 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.“

45. 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 strana 9 rozhodnutí oblastního inspektorátu z 9. 7. 2020). 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 strana 6 napadeného 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 přílehavě vysvětlil žalovaný na str. 6 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.
46. 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 (viz str. 6 napadeného rozhodnutí). 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. V případě spotřebitele M. R. navíc žalobkyně k vymáhání smluvní pokuty přistoupila.
47. K výtkám žalobkyně ohledně nesprávného procesního postupu správního orgánu, který začal šetřit jednání žalobkyně vůči dvěma konkrétně označeným spotřebitelům, avšak následně je rozšířil na cca 600 spotřebitelů, lze uvést následující. Oblastní inspektorát v roce 2017 zahájil kontrolu žalobkyně na základě podnětů spotřebitelů. V rámci probíhající kontroly zjistil (mimo jiné i na základě podkladů poskytnutých žalobkyní), že žalobkyně uzavřela se spotřebiteli smlouvy označené jako „Příhlášky“ v období specifikovaném ve výroku I. odst. 2 a odst. 3 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ve kterých bylo zakotveno ono problematické ujednání o smluvní pokutě. V tomto rozsahu následně zahájil oblastní inspektorát přestupkové řízení (viz oznámení o zahájení řízení z 2. 8. 2018, č. j. ČOI 86404/18/3000). Takový postup považuje soud za zcela standardní a souladný se zákonem. Důležité je, že v rámci zahájeného přestupkového řízení k rozšiřování předmětu řízení nedošlo.

48. 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.
49. Námitka tak není důvodná.

V. C. Námitka nepřezkoumatelnosti, resp. nezákonnosti uložené pokuty

50. Žalobkyně závěrem namítla, že určení výše úhrnné pouty považuje za nepřezkoumatelné a nepodložené. Žalovaný přistoupil ke snížení uložené pokuty správním orgánem I. stupně z důvodu zastavení řízení u správních deliktů, u kterých uplynula prekluzivní lhůta. Toto zastavení se však vztahovalo pouze vůči dvěma „Příhláškám“ a není jasné, jak žalovaný sníženou výši sankce vypočetl.
51. Přestože žalobkyně upozorňuje na nepřezkoumatelnost uložené pokuty, obsah jejích námitek míří rovněž do zpochybnění zákonnosti uložené sankce. Soud se proto hodnotil jak zákonnost, tak přezkoumatelnost uložené sankce.
52. Žalobkyni byla správním orgánem I. stupně uložena 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.
53. K uložené pokutě soud úvodem 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 28. 12. 2015 do 31. 1. 2016 zakotvena v § 24 odst. 13 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele. Od 1. 2. 2016 potom byla zakotvena v § 24 odst. 14 písm. d), a od 1. 7. 2020 došlo na základě novely zákona zakotvení pokuty v § 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 nebylo přímo zakotveno, v jakém znění zákona o ochraně spotřebitele byla 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).
54. 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 jednání projevuje ve výši uložené sankce.

55. Správní orgán I. stupně se zákonným kritériím relevantním pro stanovení pokuty věnoval na str. 11-13 rozhodnutí. Zde přezkoumatelným způsobem odůvodnil způsob spáchání přestupku, jeho okolnosti i celkovou povahu a závažnost pokuty. V neprospěch žalobkyně hodnotil, že ujednání o smluvní pokutě se týkalo až 599 smluv uzavřených v kontrolovaném období. Naopak v její prospěch hodnotil okolnost, že doposud nebyla pro porušení zákonem o ochraně spotřebitele postihována, a že během kontroly řádně s Českou obchodní inspekcí spolupracovala. Za nejzávažnější delikt pro účely stanovení úhrnné pokuty považoval žalovaný případ uzavřené smlouvy se spotřebitelem M. R. ze dne 19. 5. 2017, jež pocítil i negativní následky ustanovení o smluvní pokutě, neboť mu byla zaslána výzva k úhradě smluvní pokuty. Podle soudu je z prvostupňového rozhodnutí jasné zřejmá snaha o individualizaci pokuty a o její řádné zdůvodnění. Správní orgán I. stupně dále přihlédl k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně, přičemž vycházel z podkladů předložených žalobkyní. V účetním období roku 2017 hospodařila žalobkyně se ziskem po zdanění ve výši 364 000 Kč. Čistý obrat za účetní období potom dosáhl částky 9 762 000 Kč. Podle oblastního inspektorátu uložená pokuta nebyla likvidační.
56. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přistoupil ke snížení 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, přičemž ke snížení přistoupil s ohledem na částečné zrušení rozhodnutí a zastavení řízení u správních deliktů, u nichž uplynula prekluzivní lhůta. Dále mírněji hodnotil následky předmětných přestupků. Ústřední inspektorát uvedl, že jednání žalobkyně považuje za projev nedostatku odborné péče a nepromyšlení důsledků značně obecné formulace ustanovení o smluvní pokutě. Měl za to, že primárním cílem pokuty nebylo porušování práv spotřebitelů.
57. Soud považuje takovéto odůvodnění výše uložené pokuty 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 neznámá, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tj. vyčíslit váhu jednotlivých zvažovaných hledisek. Takový požadavek z dosavadní judikatury (...) nevyplývá. 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 uložené 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. S ohledem na zastavení řízení ve vztahu k některým přestupkům a díky mírnějšímu hodnocení následků vytýkaných přestupků považuje soud snížení sankce o 30 000 Kč za přesvědčivé a přiměřené okolnostem řešeného případu.

58. Námitka tak není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

59. Na základě výše uvedených skutečností soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
60. 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.
61. 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
předseda senátu