



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobkyně: **Občanům s.r.o.**, IČO 06380964
sídlem Vídeňská 995/63, 639 00 Brno
zastoupena advokátem Mgr. Martinem Kolářem
sídlem Královopolská 874/84, 616 00 Brno

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 91/5, 586 01 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí České obchodní inspekce z 10. 5. 2021, čj. ČOI
63920/21/O100/1000/Ber/Št

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí. Má za to, že je nezákonné a věcně nesprávné. Její právní předchůdkyně nenaplnila skutkovou podstatu přestupku, a pokud ji naplnila, tak odpovědnost za přestupek již zanikla.
2. Během soudního řízení se změnil žalovaný i žalobkyně. Na žalovaného přešla působnost České obchodní inspekce. Původní žalobkyně, společnost AE servisní s.r.o., zanikla fúzí sloučením s žalobkyní. O těchto změnách rozhodl soud usneseními z 9. 8. 2022, čj. 11 A 145/2021-30, a z 3. 11. 2022, čj. 11 A 145/2021-50.

II. Dosavadní průběh řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

3. Na podnět paní J. K. uskutečnil inspektorát České obchodní inspekce kontrolu původní žalobkyně dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Následně dospěl k tomu, že původní žalobkyně řádně neinformovala spotřebitelku o právu odstoupit od smlouvy v prvních 14 dnech po uzavření smlouvy dle § 1820 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. V předsmělných informacích uvedla, že spotřebitelka může odstoupit od smlouvy pouze v písemné formě a odstoupení musí doručit prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb na kontaktní adresu původní žalobkyně.
4. Inspektorát nejprve rozhodl příkazem, proti kterému podala původní žalobkyně odpor. Následně ji uznal vinnou ze spáchání přestupku dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, neboť shora uvedeným jednáním porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik dle § 4 odst. 3, odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, za což jí byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč.
5. Původní žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala. Ústřední inspektorát České obchodní inspekce snížil pokutu na 15 000 Kč a ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

III. Žalobní argumentace

6. K věci se vyjádřila původní žalobkyně i její právní nástupkyně. Pro zjednodušení je soud dále obě označuje jako žalobkyni.
7. Žalobkyně předně odmítá, že by se přestupku vůbec dopustila. Je totiž toho názoru, že spotřebitelku o jejím právu na odstoupení řádně informovala. Měla k dispozici reklamační řád, kde byl přesně vysvětlen postup k uplatnění jejích práv, a formulář pro odstoupení od smlouvy. Dle občanského zákoníku se má v takové situaci za to, že došlo k řádnému poskytnutí informací.
8. Situaci, kdy spotřebitel není řádně o odstoupení poučen, řeší § 1829 odst. 2 o. z., který prodlužuje lhůtu k odstoupení. Toto ustanovení dostatečně postihuje případné protiprávní jednání, a napadené rozhodnutí proto porušuje zásadu subsidiarity správního trestání.
9. Spotřebitelka sama od smlouvy odstoupit nechtěla a na takové rozhodnutí neměl žádný vliv postup k odstoupení dle předsmělných informací. Nemohlo tedy dojít k podstatnému narušení jejího ekonomického chování. Žalobkyně je rovněž přesvědčena, že pojem „rozhodnutí ohledně koupě“ dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, nezahrnuje i uvažování o případném odstoupení od smlouvy. Chráněným zájmem je v tomto případě toliko svobodné rozhodování spotřebitele o tom, zda zboží či službu koupí. Ujednání v předsmělných informacích nemohlo podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, ani k tomu nebylo způsobivé. Nejednalo se proto o nekalou obchodní praktiku, neboť se jedná o bagatelní záležitost, která nemohla podstatně ovlivnit ekonomické chování spotřebitelky. Žalobkyně upozorňuje na koncept průměrného spotřebitele, který má být v rozumné míře pozorný a opatrný. To, že by měl odstoupit od smlouvy písemně, by tedy nemělo mít žádný vliv na jeho rozhodnutí tak učinit, resp. by ho to v jeho rozhodování nemělo ovlivnit. V tomto ohledu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) z 19. 11. 2015, čj. 2 As 218/2015-62, z něhož citovala.
10. Dále je žalobkyně toho názoru, že pokud se přestupku dopustila, tak její odpovědnost již zanikla. Česká obchodní inspekce, Inspektorát Jihomoravský a Zlínský, vedl s žalobkyní v jiné věci správní řízení, v rámci něhož poskytla vzorovou smluvní dokumentaci a seznam spotřebitelů, se kterými tyto smlouvy uzavřela. Česká obchodní inspekce tak disponovala zněním smluv (včetně sporného ustanovení) a rovněž informací, že tato smlouva byla

uzavřena se spotřebitelkou. Správnímu orgán byly známy všechny skutkové okolnosti, na základě kterých mělo dojít ke spáchání přestupku již 11. 4. 2017, kdy mu žalobkyně informace zaslala. Žalobkyně na podporu své argumentace odkázala na § 24b odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 30. 6. 2017, a na usnesení NSS z 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011-115.

11. Závěrem žalobkyně namítá, že původní žalovaná v nyní posuzované věci neměla vůbec zahajovat správní řízení, neboť její jiný inspektorát, již s ní zahájil oznámením z 19. 4. 2018 (tedy dříve než tomu bylo v této věci) správní řízení týkající se právě přihlášek, jejichž součástí jsou i předsmluvní informace, kde posuzuje případné správní delikty z této dokumentace vyplývající. Dle žalobkyně mělo být za této situace vedeno společné řízení dle § 88 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nikoli dvě samostatná správní řízení.
12. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, případně aby upustil od uloženého trestu nebo jeho výši snížil.

IV. Vyjádření žalovaného

13. Stejně jako v případě žalující strany se i na straně žalované k věci vyjádřil jak původní, tak současný žalovaný. Soud je oba označuje jako žalovaného.
14. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhl její zamítnutí, přičemž odkázal na napadené rozhodnutí. Poukazuje na to, že povědomí o skutečnostech nasvědčujících tomu, že mohl být spáchán správní delikt, získal jiný prvostupňový orgán, neboť jednotlivé inspektoráty jsou samostatné správní orgány s vlastní územní působností.
15. Žalobkyně není viněna z toho, že neposkytla informaci o odstoupení, ale z toho, že poskytla informaci nesprávnou. Ustanovení § 1829 odst. 2 o. z. řeší až následnou situaci, správní orgán se ovšem svým počínáním snaží docílit toho, aby k takové situaci vůbec nedošlo.

V. Replika žalobkyně

16. Žalobkyně zaslala soudu repliku. Zdůraznila, že rozhodné skutečnosti byly správnímu orgánu známy již v řízení zahájeném Inspektorátem Jihomoravským a Zlínským. Jedná se o stejný správní orgán, přičemž inspektoráty jsou pouze organizačními útvary bez právní subjektivity. Seznámení se s okolnostmi se proto přičítá celé České obchodní inspekci. Svoji argumentaci podpořila odkazy na řadu soudních rozhodnutí, z nichž citovala. Správní orgán se o rozhodných skutkových okolnostech dozvěděl v první polovině roku 2017. Řízení však zahájil až 14. 11. 2019, tedy po více jak dvou letech.
17. Vymezila se též proti srovnání s případem, který NSS řešil v rozsudku z 20. 6. 2022, čj. 6 As 76/2021-59. Ten byl totiž výrazně závažnější a argumenty, které NSS posuzoval, se nekryjí s její argumentací. Zdůraznila, že jí vytýkaný nedostatek není dostatečně závažný, aby naplnil skutkovou podstatu přestupku. Zákon o ochraně spotřebitele totiž v § 4 odst. 1 vyžaduje, aby nekalá obchodní praktika podstatně narušila nebo byla způsobila podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele. O podstatném narušení však v případě žalobkyně nelze hovořit.

VI. Posouzení soudem

18. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

19. Žalobkyně odkázala na své vyjádření i argumentaci své právní předchůdkyně. Zdůraznila, že původní žalobkyni nelze považovat za tzv. „energetického šmejda“, na které se zaměřila pozornost médií a následně i správních orgánů. Česká obchodní inspekce trestala zprostředkovatele energií plošně bez toho, že by rozlišovala závažnost konkrétních jednání. Právní úprava ochrany a informování spotřebitele je nepřehledná a komplikovaná a sankcionované pochybení není nikterak závažné. Případná odpovědnost prekludovala. Zdůraznila, že rozhodnutí soudu je podstatné i pro řízení v obdobných věcech.
20. Žalovaný též odkázal na svoji dosavadní argumentaci i argumentaci původní žalované. Poukázal na to, že se v soudních řízeních objevují odlišné názory na posouzení jeho pasivní legitimace, nicméně je přesvědčený, že je v řízení legitimován. Souhlasil s tím, že protiprávní jednání není nijak extrémně závažné, čemuž ale odpovídá výše sankce.
21. Na jednání soud provedl k důkazu *příhlášku k výběrovému řízení pana J. B., R. C., Z. D., J. H., J. S., I. S., M. S., M. Š., V. U. a Z. F.* Z nich vyplývá, že tyto osoby se přihlásily k aukci u původní žalobkyně. Součástí přihlášky je prohlášení spotřebitele, že mu byly poskytnuty informace dle § 1811 a 1820 o. z. (čl. II odst. 1 *příhlášek*) a že byl na samostatné listině poučen o právu na odstoupení (čl. VI odst. 1 *příhlášek*). Soud dále provedl důkaz *dohodou o zastupování pana Z. F.*, z níž pro věc nic podstatného nezjistil.
22. K důkazu provedl též *protokol o kontrole z 13. 10. 2017 s doručenkou*, z něhož zjistil, že Inspektorát Jihomoravský a Zlínský České obchodní inspekce prováděl u původní žalobkyně kontrolu od 3. 4. 2017 do 13. 10. 2017. Kontrola proběhla z podnětu paní H. V rámci kontroly předložila žalobkyně mj. jmenný seznam osob, s nimiž uzavřela smlouvy o poskytování služeb, a smlouvy deseti osob, které inspektorát ze seznamu náhodně vybral. Inspektorát původní žalobkyni vyzval, aby sdělila, kolik typů smluv se spotřebiteli uzavřela, a zaslala každý typ smlouvy a jmenný seznam spotřebitelů, s nimiž tu kterou smlouvu uzavřela. Této výzvě žalobkyně vyhověla – se spotřebiteli uzavírala dva typy smluv, přičemž celkově je uzavřela s 4 665 osobami. Inspektorát dospěl po provedené kontrole k závěru, že původní žalobkyně nepřípustně sankcionovala právo vypovědět smlouvu ve lhůtě 15 dnů po zahájení dodávek elektřiny či plynu. Takové jednání hodnotil jako agresivní obchodní praktiku. Skutečnost, že původní žalobkyně používala dva typy přihlášek, plyne též z jejího *vyjádření z 16. 8. 2017*, které soud také provedl k důkazu. Ve *vyjádření* uvedla, že není schopna sdělit, s kolika lidmi uzavřela ten který typ přihlášky, nicméně rozdíl mezi nimi jsou zanedbatelné.
23. Soud dále provedl k důkazu *poskytnutí součinnosti původní žalobkyně z 11. 4. 2017 s přílohami*. Původní žalobkyně v tomto podání zaslala inspektorátu smluvní dokumentaci týkající se paní H: (*příhlášku k výběrovému řízení, předmluvní informace, souhlas se zpracováním osobních údajů a plnou moc*). Původní žalobkyně v podání též popsala uzavření a ukončení smluvního vztahu s paní H. V *předmluvní informaci* je uvedeno, že odstoupit od smlouvy lze pouze písemným podáním zasláním prostřednictvím pošty na kontaktní adresu původní žalobkyně (čl. V odst. 1).
24. Napadené rozhodnutí přezkoumal soud v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 odst. 1 s. ř. s.
25. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
26. Žaloba není důvodná.

VI.A Pasivní legitimace žalovaného

27. Soud nejprve považuje za vhodné vyjádřit se k určení žalovaného. Jak totiž vyplývá z jeho vyjádření, je tato otázka nejasná. Zatímco původní i současný žalovaný (a s nimi i zdejší soud) jsou přesvědčeni, že došlo k přechodu působnosti, přinejmenším jeden ze senátů Krajského soudu v Brně vyjádřil předběžný názor, že k přechodu působnosti nedojde do doby, než zprostředkovatel získá oprávnění od žalovaného dle § 11f zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).
28. Podle § 69 s. ř. s. *žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. Pasivní legitimace je tudíž spojena s působností správního orgánu, přičemž správné určení žalovaného v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. je věcí soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS).
29. Původní žalobkyně byla zprostředkovatelkou energetických aukcí. Dle správních orgánů se dopustila nekalé obchodní praktiky ve smyslu § 4 odst. 3 a 4 zákona o ochraně spotřebitele, a spáchala tak přestupek dle § 24 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.
30. Podnikání původní žalobkyně nebylo v době, kdy měla spáchat přestupek, nijak speciálně upraveno. To změnil zákon č. 362/2021 Sb., který novelizoval energetický zákon. Novelou se zprostředkovatelská činnost v energetických odvětvích zařadila mezi podnikání upravená v energetickém zákoně (§ 3 odst. 1 tohoto zákona ve znění účinném od 1. 1. 2022). Zákon stanoví náležitosti smlouvy o zprostředkování (§ 11m), výpověď smlouvy (§ 11n) a nové skutkové podstaty přestupků (§ 91c).
31. Působnost žalovaného je upravena v § 17 energetického zákona. Jeho úkolem je zejména chránit oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích (§ 17 odst. 4). V oblasti podnikání v energetických odvětvích mu zákon svěřuje dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele [§ 17 odst. 7 písm. f)].
32. Přestupky podle zákona o ochraně spotřebitele projednává ten správní orgán, který vykonává dozor nad dodržováním povinností, jež byla spácháním přestupku porušena (§ 24b odst. 1 tohoto zákona). Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 4 až 6 zákona o ochraně spotřebitele vykonává žalovaný (§ 23 odst. 11), který je tím pádem též příslušný pro projednání přestupku dle § 24 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.
33. Novela energetického zákona rozšířila od 1. 1. 2022 množinu podnikání v energetických odvětvích o zprostředkovatelskou činnost. V působnosti Energetického regulačního úřadu je výkon dozoru nad touto množinou, přičemž právě s výkonem dozoru spojuje zákon o ochraně spotřebitele příslušnost k projednání přestupku, kterého se měla žalobkyně dopustit. Žalovaným je proto Energetický regulační úřad.
34. Na tomto závěru nic nemění čl. II bod 2 přechodných ustanovení novelizačního zákona č. 362/2021 Sb., který stanoví, že *ten, kdo je oprávněn vykonávat zprostředkovatelskou činnost v energetických odvětvích k 30. červnu 2022 podle zvláštního zákona, může tuto činnost vykonávat bez oprávnění k činnosti zprostředkovatele podle tohoto zákona nejdéle do 31. prosince 2023, pokud podá žádost o udělení oprávnění k činnosti zprostředkovatele podle tohoto zákona do 30. září 2022, přičemž do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o oprávnění k činnosti zprostředkovatele podle tohoto zákona se podmínky podnikání zprostředkovatele a kontrola jejich dodržování řídí dosavadními právními předpisy*.

35. Kontrola, jejíž výkon svěřil zákonodárce České obchodní inspekci do nabytí právní moci rozhodnutí o oprávnění, a dozor totiž nejsou totožné pojmy. Jak poukazuje např. prof. Průcha: „kontrola zpravidla bezprostředně nezahrnuje vlastní nápravu případného zjištěného závadného stavu, kdežto dozor ano“ (Průcha, P.: *Správní právo – obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, 2012, s. 326). Kontrolní orgán zpravidla nemůže sám sankcionovat zjištěné nedostatky v kontrolované činnosti, ale pouze svými zjištěními iniciovat zahájení správního řízení, v němž teprve může být zjištěné protiprávní jednání trestáno.
36. Zákonodárce spojil v posuzované věci působnost správního orgánu s výkonem dozoru, přičemž z energetického zákona a zákona o ochraně spotřebitele jednoznačně vyplývá, že dozor vykonává žalovaný. Jednou ze základních zásad jazykového výkladu je terminologická jednota, resp. zákaz synonymického výkladu (srov. Wintr, J.: *Metody a zásady interpretace práva*, 2. vydání, Praha: Auditorium 2019, s. 64 a násl.). Odchýlit se od doslovného výkladu a chápat **kontrolu** v čl. II bodu 2 zákona č. 362/2021 Sb. jako **dozor** ve smyslu zákona o ochraně spotřebitele by bylo možné, pokud by pro to existovaly silné důvody. Ty však soud nenachází.
37. Z novelizačního zákona, jeho důvodové zprávy ani rozpravy v Poslanecké sněmovně nevyplývá, že by záměrem zákonodárce bylo ponechat po přechodnou dobu působnost České obchodní inspekci. Z jednání správních orgánů vyplývá, že zákon chápou stejným způsobem jako soud.
38. Soud přiznává, že rozdělení kontroly a dozoru při dohledu nad činností energetických zprostředkovatelů není úplně elegantní, nicméně výklad, že působnost vykonává nadále Česká obchodní inspekce, by též vedl v praxi k obtížím. Znamenal by totiž, že působnost správního orgánu by (i pro účely soudního řízení) byla nejistá až do právní moci rozhodnutí o oprávnění k činnosti zprostředkovatele. Určení působnosti by pro přechodné období bylo v rukou zprostředkovatele, který by se mohl rozhodnout, zda o oprávnění požádá nebo ne. Pokud by o něj požádal, byl by v nejistotě i on sám, protože působnost by poté záležela na tom, kdy žalovaný o jeho žádosti rozhodne a následném procesní vývoji. Takové určení působnosti se soudu jeví jako nepraktické a rozhodně nepředstavuje silný důvod pro odchýlení se od doslovného výkladu relevantních zákonných ustanovení.
39. NSS již navíc ve své judikatuře posuzoval do určité míry obdobný problém, když se zabýval výkladem přechodného ustanovení, jež svěřovalo dokončení *řízení a postupů*, které nebyly do nabytí účinnosti novely dokončeny, orgánu, který měl doposud působnost. NSS zdůraznil, že z pohledu § 69 s. ř. s. je podstatná pouze otázka, který orgán má ohledně dané věci působnost, nikoliv oprávnění dokončovat řízení (srov. aktuální rozsudky NSS z 1. 9. 2022, čj. 6 Afs 89/2022-28, bod 12 a judikatura tam citovaná, a z 24. 10. 2022, čj. 7 As 125/2022-41, bod 15 a násl.).
40. Soud uzavírá, že novelou energetického zákona přešla působnost na žalovaného, ponechání kontroly v rukou České obchodní inspekce na to nemá vliv.

VI.B Naplnění skutkové podstaty přestupku

41. Soud se dále věnoval tomu, zda žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupku.
42. Dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele se výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel dopustí přestupku tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik.

43. Dle § 4 odst. 1 téhož zákona *obchodní praktika je nekalá, je-li v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejím působením vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě. Je-li obchodní praktika zaměřena na určitou skupinu spotřebitelů, posuzuje se podle průměrného člena této skupiny. Dle odst. 3 tohoto ustanovení se nekalou obchodní praktikou rozumí zejména klamavé konání podle § 5 nebo klamavé opomenutí podle § 5a a agresivní obchodní praktika podle § 5b. Obchodní praktiky, které se považují za nekalé za všech okolností, jsou uvedeny v příloze č. 1 a 2 tohoto zákona.*
44. Dle § 5 odst. 1 téhož zákona *se obchodní praktika považuje za klamavou, pokud obsahuje věcně nesprávnou informaci a je tedy nepravdivá, což vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil.*
45. Má-li soud určit, zda je možné jednání žalobkyně považovat za klamavé jednání, je nutno předně posoudit, zda informace o způsobu odstoupení poskytnutá spotřebitelce byla věcně nesprávná, tedy nepravdivá, jak to předvídá § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.
46. Občanský zákoník vychází z principu bezformálnosti právního jednání, což se odráží mimo jiné v § 559 o. z., dle kterého *má každý právo zvolit si pro právní jednání libovolnou formu, není-li ve volbě formy omezen ujednáním nebo zákonem. Zákon neobsahuje žádnou normu, která by pro odstoupení od smlouvy, kterou původní žalobkyně uzavřela se spotřebitelkou, stanovila požadavek písemné formy. Ze smlouvy ani neplyne, že by si takovou povinnost strany sjednaly. Jediným dokumentem, který zmiňuje písemnou formu odstoupení, jsou předmluvní informace. Tento dokument ovšem nelze považovat za ujednání mezi stranami, jedná se totiž o dokument, kterým původní žalobkyně toliko plnila svoji informační povinnost dle § 1820 odst. 1 písm. f) o. z. Ostatně z návětí § 1820 o. z. vyplývá, že ke splnění povinnosti informovat spotřebitele má dojít ještě před uzavřením smlouvy, tedy před vznikem závazku, nemohlo se tedy jednat o ujednání.*
47. Ochranu spotřebitele upravují též evropské předpisy. Pro úpravu formy odstoupení je relevantní především směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU o právech spotřebitelů, která v čl. 11 odst. 1 stanoví, že *spotřebitel před uplynutím lhůty pro odstoupení od smlouvy informuje obchodníka o svém rozhodnutí odstoupit od smlouvy. K tomuto účelu může spotřebitel buď: a) použít vzorový formulář pro odstoupení od smlouvy, který je uveden v části B přílohy I, nebo b) učinit jakékoli jiné jednoznačné prohlášení o svém rozhodnutí odstoupit od smlouvy. Bod 44 preambule této směrnice pak stanoví, že spotřebitel by však měl mít i nadále možnost odstoupit od smlouvy na základě prohlášení formulovaného vlastními slovy za předpokladu, že je toto prohlášení určené obchodníkovi, v němž spotřebitel uvádí svoje rozhodnutí odstoupit od smlouvy, jednoznačné. Dopis, telefonní hovor nebo navrácení zboží spolu s podáním jednoznačného prohlášení by tomuto požadavku mohly vyhovovat, avšak důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že odstoupil od smlouvy v časové lhůtě stanovené směrnicí, by měl nést spotřebitel. Je proto v zájmu spotřebitele, aby obchodníka o svém odstoupení od smlouvy informoval prostřednictvím trvalého nosiče.*
48. Směrnice o právech spotřebitelů byla transponována (mimo jiné) do občanského zákoníku. Zákonodárce se navíc v důvodové zprávě k občanskému zákoníku výslovně dovolává právě této směrnice. Jeho záměr umožnit spotřebitelům odstoupit v jakékoliv formě je zřejmý (srov. zvláštní část důvodové zprávy k občanskému zákoníku, k § 1829 – 1837, str. 452).
49. Spotřebitel může dle § 1829 o. z. odstoupit v jakékoliv formě. Pokud původní žalobkyně poskytla spotřebitelce informaci o tom, že může od smlouvy odstoupit toliko v písemné

formě prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb, poskytla ji informaci věcně nesprávnou, a tudíž nepravdivou dle § 5 odst. zákona o ochraně spotřebitele. Namítá-li, že tak učinila výhradně pro ochranu spotřebitelky, je tento výklad zcela v rozporu se zněním citované směrnice, která stojí na tom, že v této věci poskytuje spotřebiteli volnost s tím, že odstoupení pomocí trvalého nosiče pouze doporučuje kvůli unesení důkazního břemene.

50. Dále se soud zabýval, zda mohla nepravdivá informace vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil.
51. Pojem *rozhodnutí ohledně koupě* definuje § 2 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně spotřebitele, tak, že se jím rozumí *rozhodnutí spotřebitele o tom, zda, jak a za jakých podmínek výrobek nebo službu koupí, zda za ně zaplatí najednou nebo částečně, zda si je ponechá nebo neponechá nebo zda ve vztahu k nim uplatní právo vyplývající ze smlouvy, ať již se spotřebitel rozhodne jednat nebo zdržet se jednání*.
52. Úvaha o odstoupení či neodstoupení od smlouvy je rozhodnutím ohledně koupě, neboť se jedná o rozhodnutí spotřebitele, zda uplatní právo vyplývající ze smlouvy a zda si službu ponechá nebo ne. Forma odstoupení je způsobilá ovlivnit, zda spotřebitel svého práva využije či nikoliv. Písemné odstoupení zaslané poštou vyžaduje totiž ze strany spotřebitele vyšší aktivitu, než odstoupení zaslané např. e-mailem nebo učiněné telefonicky. Stejného názoru je i NSS, který v již citovaném rozsudku čj. 6 As 76/2021-59 uvedl, že: „*Nepravdivá informace o výhradně písemné možnosti odstoupení od smlouvy (včetně zmínky o doporučeném dopise) přitom nepochybně může spotřebitele ovlivnit v jeho rozhodnutí od smlouvy neodstoupit, které by jinak neučinil*“ (bod 29).
53. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že v nyní posuzované věci, nebylo dle poučení původní žalobkyně nutné zaslat odstoupení doporučeně. Podstatné je naopak, že předsmluvní informace zásadně omezila formu odstoupení. Pokud se tedy žalobkyně dovolává závěrů rozsudku NSS čj. 2 As 218/2015-62, že musí správní orgán prokázat způsobilost ovlivnit rozhodování spotřebitele, je nutné uzavřít, že původní žalovaný tuto způsobilost v posuzované věci prokázal a své závěry dostatečně odůvodnil.
54. Neobstojí ani žalobkyniny námitky, že spotřebitelka měla k dispozici reklamační řád, který uváděl, jak může uplatnit svá práva. Reklamační řád sice obsahuje informaci, jak od smlouvy odstoupit. Jedná se ale o formulaci, která odporuje poučení, jež původní žalobkyně spotřebitelce poskytla v předsmluvních informacích. Spotřebitelka byla tedy o svém právu odstoupit informována dvakrát, jednou v předsmluvních informacích a jednou v reklamačním řádu. Pokud žalobkyně poskytne prakticky v jeden okamžik dvě verze poučení, z nichž jedno naplňuje znaky klamavého konání, zatímco druhé nikoli, je nutno na tuto situaci hledět tak, že se ve vztahu k nepravdivě poskytnuté informaci o klamavé konání jedná, naplňuje-li znaky § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Pravdivě poskytnutá informace na to nemá vliv. Žalobkyně je nadto jakožto podnikatel profesionál ve svém oboru a měla se ujistit, že poskytuje spotřebitelce pravdivé informace, které si vzájemně neodporují.
55. Dále žalobkyně namítá, že spotřebitelka měla k dispozici formulář pro odstoupení s tím, že se má dle občanského zákoníku za to, že pokud byl spotřebiteli formulář pro odstoupení předán, došlo k řádnému poskytnutí informací. Z tohoto vyvozuje, že nelze na jedné straně řádně předat formulář a na straně druhé spáchat přestupek spočívající v tom, že nedošlo k řádnému předání informací. Žalobkyně má pravděpodobně na mysli vzorové poučení o odstoupení od smlouvy dle § 1820 odst. 2 o. z. s tím, že vyvratitelná domněnka

je stanovena § 1820 odst. 3 o. z. Náležitosti vzorového poučení stanovuje nařízení vlády č. 363/2013 Sb., které upravuje ve svých přílohách vzorové poučení o právu na odstoupení a vzorový formulář pro odstoupení od smlouvy. Vyvratitelná domněnka o splnění zákonných povinností dle § 1820 odst. 3 o. z. se vztahuje ovšem toliko na vzorové poučení o odstoupení od smlouvy, nikoliv na vzorový formulář pro odstoupení, jak tvrdí žalobkyně. Užití vzorového formuláře pro odstoupení žádnou vyvratitelnou domněnku dle § 1820 odst. 3 o. z. nezakládá.

56. Nesprávné poučení sice řeší § 1829 odst. 2 o. z. prodloužením lhůty k odstoupení, to ale neznamená, že nesprávným poučením nelze zároveň spáchat přestupek. Je běžné, že určitá právní skutečnost vyvolá právní důsledky v rovině práva soukromého i veřejného. Prodloužení lhůty dle § 1829 odst. 2 o. z. má vyrovnat vzájemná práva a povinnosti vzniklé v konkrétním smluvním vztahu, která jsou tím, že podnikatel špatně informoval spotřebitele, vychýlena v jeho prospěch. Naproti tomu cílem úpravy nekalých obchodních praktik je dle bodu 23 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu o nekalých obchodních praktikách vysoká úroveň ochrany spotřebitelů a ochrana vnitřního trhu. Je tak evidentní, že k naplňování cílů vytýčených směrnicí o nekalých obchodních praktikách nemůže dojít postupem dle § 1829 odst. 2 o. z., neboť ten sleduje cíle odlišné. Za této situace je tedy následek spočívající v uložení pokuty za spáchání přestupku zcela na místě, jiné nástroje totiž nevedou k naplnění účelu právní úpravy. Námitka tedy není důvodná.
57. Ani námitka, že spotřebitelka podepsala prohlášení, ve kterém popisuje, že na její rozhodování ohledně případného odstoupení neměla informace o písemném odstoupení žádný vliv, není relevantní. Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele totiž referuje o pouhé způsobilosti ovlivnit chování spotřebitele. Skutečnost, že v tomto případě k ovlivnění nedošlo, nemůže tedy hrát žádnou roli za situace, kdy soud ve shodě s judikaturou NSS dospěl k závěru, že způsobilost ovlivnit jednání spotřebitele je dána.
58. Relevantní není ani odkaz žalobkyně na § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, z něhož dovozuje, že její jednání nenaplnilo znaky obchodní praktiky. Správní orgány i soud dospěly totiž k tomu, že se žalobkyně dopustila klamavého konání dle § 5 odst. 1 uvedeného zákona. Za této situace není rozhodné, zda došlo k naplnění generální klauzule obsažené v § 4 odst. 1, postačí, že došlo k naplnění znaků uvedených v § 5 odst. 1 (viz rozsudek NSS z 23. 10. 2014, čj. 7 As 110/2014-52).
59. Co se týká námitky, že mělo proběhnout společné řízení dle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, tak ani tuto neshledal soud důvodnou. Byť § 88 odst. 1 tohoto zákona stanovuje povinnost vést společné řízení, pokud dojde k naplnění uvedených podmínek, tak tato vada nemůže sama o sobě způsobit nezákonnost rozhodnutí.
60. Na příhodné rozhodnutí odkázala původní žalovaná ve svém vyjádření: „Byť by přestupky, jichž se pachatel dopustí v souběhu, měly být projednány ve společném řízení (podle [§ 57 zákona o přestupcích](#) platí, že *„[j]estliže pachatel se dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a které je příslušný projednávat též orgán, projednávají se tyto přestupky ve společném řízení.“* shodné pravidlo stanoví také v současné době účinný [§ 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky](#)), samotné porušení [§ 57 odst. 1 zákona o přestupcích](#) nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního

orgánu (viz rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. j. [1 As 28/2009 - 62](#), č. [2248/2011 Sb. NSS](#))“ (viz rozsudek NSS z 21. 6. 2018, č. j. 1 As 255/2017-27, bod 19).

61. NSS ve stejném rozhodnutí dále uvádí: „K nezákonnosti by mohlo dojít pouze tehdy, byly-li by přestupky projednány v samostatných řízeních a u v pořadí druhého (či dalšího) rozhodnutí by nebyla dodržena absorpční zásada zakotvená v [§ 12](#) odst. 2 zákona o přestupcích pro ukládání trestu za souběh přestupků. Ustanovení [§ 57 zákona o přestupcích](#) je totiž pouhou procesní cestou k naplnění [§ 12](#) odst. 2 téhož zákona, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb (poena maior absorbet minorem, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější; viz např. rozsudek ze dne 22. 9. 2005, č. j. [6 As 57/2004 - 54](#), č. [772/2006 Sb. NSS](#)). Uložení sankce za přestupek v blokovém řízení tedy nebrání pozdějšímu samostatnému projednání souběžně spáchaných přestupků. Při ukládání sankce za ně však musí být v souladu se zásadou absorpce přihlédnuto k již uložené pokutě v blokovém řízení“ (bod 20).
62. Je tedy zřejmé, že pokud žalovaná dostatečně zohlední absorpční zásadu, tak není důvod k tomu, aby soud rozhodnutí pro nezákonnost zrušil. Dle názoru soudu přesně tato situace nastala, neboť žalovaná se v závěru napadeného rozhodnutí dostatečně absorpční zásadou zabývala. Byť tedy neproběhlo společné řízení, došlo k naplnění absorpční zásady, což je cílem právě společného řízení dle [§ 88](#) odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, není tedy důvod rozhodnutí zrušit jen z toho důvodu, že společné řízení neproběhlo.

VI.C Zánik odpovědnosti za přestupek

63. Dle [§ 24b](#) odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 30. 6. 2017 *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.*
64. Žalobkyně v této části namítá, že pokud vůbec došlo k přestupku, tak její odpovědnost již zanikla. V této souvislosti dovozuje, že Česká obchodní inspekce již měla povědomí o všech skutkových okolnostech, za kterých byl přestupek spáchán, tedy vzorovou smluvní dokumentaci a informaci, že na základě této vzorové smluvní dokumentace vznikl závazkový vztah mezi původní žalobkyní a spotřebitelkou.
65. Předně je nutno zdůraznit, že pro aplikaci [§ 24b](#) odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele ve znění do 30. 6. 2017 je nutné, aby se o skutkových okolnostech nasvědčující tomu, že byl spáchán přestupek, dozvěděl věcně a místně příslušný orgán (viz rozsudek NSS z 12. 7. 2022, č. j. 6 Afs 110/2021-31, bod 10).
66. Žalobkyně se přitom mýlí v tom, že jednotlivé inspektoráty nejsou samostatnými správními orgány. Od 1. 11. 2017 tato skutečnost plyne přímo z [§ 1](#) odst. 5 věty první zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, který stanoví, že *jako orgán prvního stupně rozhoduje ve správním řízení inspektorát příslušný podle své územní působnosti*. I před tímto datem byly inspektoráty samostatnými správními orgány. Dle [§ 1](#) odst. 1 zákona o České obchodní inspekci ve znění účinném do 31. 10. 2017 se inspekce členila na ústřední inspektorát a jemu podřízené inspektoráty, přičemž inspektoráty rozhodovaly o přestupcích a měly ze zákona prostřednictvím svého ředitele svěřenu rozhodovací pravomoc ([§ 9](#) a [§ 12](#); srov. v obecnosti též rozsudek NSS z 20. 10. 2014, č. j. 8 As 134/2014-14, bod 12 a judikaturu tam citovanou).
67. Dle [§ 62](#) odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich *je místně příslušný k projednání přestupku správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán.*

68. Přestupek byl spáchán v místě, kde došlo k poskytnutí nepravdivých informací, tedy ve Zlíně. Místně příslušným k projednání přestupku tak je Česká obchodní inspekce, Inspektorát Jihomoravský a Zlínský. To, že byl Inspektorát Středočeský a Hl. město Praha České obchodní inspekce místně příslušný k provedení kontroly dle kontrolního řádu, resp. dle § 11 odst. 1 písm. e) správního řádu, na tom nic nemění. Soud však připomíná, že samotná místní nepříslušnost správního orgánu není důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí (viz rozsudek NSS z 16. 8. 2018, čj. 7 As 186/2018-52, bod 18).
69. K vědomosti správního orgánu o rozhodných okolnostech NSS uvádí: *„Rozšířený senát proto stojí na stanovisku přísnějším a vnímá institut prekluzivní lhůty v sankčním řízení striktně jako nástroj bránící právní nejistotě a průtahům na straně správního orgánu. Za okamžik, kdy se správní orgán po rozumu zákona ‚dozví‘ o porušení cenových předpisů, tak sluší pokládat již ten den, kdy sankcionující orgán soustředí ony poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání deliktu usoudit, lhotejno, zda proběhlo jejich posouzení se závěrem o tom, že delikt byl spáchán a kým. Proto tedy žalovaným již zmiňované analýzy, srovnávání a vyhodnocování atp. probíhají v prekluzivní lhůtě již běžící, a v téže lhůtě také musí doběhnout do pravomocného výsledku také řízení o uložení sankce“* (viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011-115, č. 2748/2013 Sb. NSS, bod 50). Pokud by proto soud dospěl k závěru, že Česká obchodní inspekce, Inspektorát Jihomoravský a Zlínský, skutečně měl k dispozici všechny informace potřebné k tomu, aby mohl usazovat, že došlo k přestupku ve vztahu ke spotřebitelce, tak by bylo na místě rozhodnutí zrušit. Nelze totiž akceptovat, aby nečinnost místně příslušného orgánu suploval orgán místně nepříslušný, který se bude dovolávat toho, že o rozhodných okolnostech souvisejících s počátkem běhu subjektivní prekluzivní promlčecí lhůty věděl toliko orgán místně příslušný, nikoli on jako orgán rozhodující.
70. Soud ovšem dospěl k závěru, že ani místně příslušný orgán o rozhodných skutkových okolnostech nevěděl, tudíž k zániku odpovědnosti za přestupek nedošlo. Původní žalobkyně totiž poskytla České obchodní inspekci, Inspektorátu Jihomoravskému a Zlínskému, informace o tom, že se spotřebitelkou uzavřela smlouvu a také poskytla tomuto orgánu vzory všech smluvních dokumentací, které v požadovaném období uzavřela, ovšem bez předsmělných informací. Tyto měl k dispozici pouze jedny, a to ve vztahu k jinému spotřebiteli. Správní orgán nemohl vědět, že předsmělní informace byly identické též u paní K. Ani skutečnost, že předsmělní informace tvoří se smlouvou jeden celek, jak tvrdí žalobkyně, na uvedeném závěru nic nemění. Správní orgán u sebe nesoustředil žádné poznatky, informace nebo důkazní prostředky, ze kterých mohl usuzovat, že byl spáchán přestupek, který je nyní projednáván, tedy přestupek, kterého se dopustila žalobkyně poskytnutím nepravdivých informací paní J. K. Správní orgán totiž nevěděl a ani vědět nemohl, jakým způsobem a zda vůbec byla o svém právu odstoupit od smlouvy poučena.
71. V prvním stupni rozhodující správní orgán získal povědomí o skutkových okolnostech, za kterých mohl být spáchán přestupek, až 16. 7. 2019, kdy je žalobkyně doručila inspektorátu do datové schránky. Vzhledem k tomu, že příkaz byl žalobkyni doručen 14. 11. 2019, je patrné, že prekluzivní lhůta neuběhla.
72. Ani tato žalobní námitka proto není důvodná.

VI.D Pozdější právní úprava

73. Soud musí zohlednit pozdější úpravu, byla-li by pro žalobkyni příznivější (viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS).
74. Ohledně otázky zániku odpovědnosti to znamená zohlednit § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ani podle této úpravy však nezanikla žalobkynina odpovědnost. Přestupek spáchala předáním předmluvních informací 16. 11. 2016, avšak běh promlčecí doby se přerušil doručením příkazu, tedy 14. 11. 2019 [§ 32 odst. 2 písm. b) citovaného zákona]. Je tedy patrné, že ani v tomto případě potřebná doba neuběhla.
75. Soud nezohlednil novelizovaný energetický zákon, ačkoliv žalobkynina činnost odpovídá zprostředkovatelské činnosti dle § 3 odst. 7 energetického zákona. Dle energetického zákona však takovou činnost mohou vykonávat pouze osoby s oprávněním (§ 3 odst. 6 tohoto zákona) a pouze osoby s tímto oprávněním mohou též spáchat přestupky dle § 91c tohoto zákona, což vyplývá jak z použití legislativní zkratky zavedené v § 3 odst. 6 tohoto zákona, tak z nadpisu § 91c: *Přestupky držitele oprávnění k činnosti zprostředkovatele*. Dle vyjádření žalovaného žalobkyně držitelkou oprávnění není.

VI.E Moderace sankce

76. Žalobkyně dále navrhla, aby soud upustil od uložení sankce, nebo ji snížil.
77. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. *může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě*.
78. Moderace je výjimečným postupem. Jejím smyslem a účelem není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, že by sankce zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V případech méně závažných je proto moderace zpravidla vzácnější než u výrazných sankcí (srov. rozsudek NSS z 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS). Původní žalobkyni za spáchaný přestupek hrozila pokuta do výše 5 000 000 Kč [§ 24 odst. 17 písm. e) zákona o ochraně spotřebitele], přičemž dostala pokutu 15 000 Kč (tj. 0,3 %). Za takové situace nelze dle soudu vůbec hovořit o zjevně nepřiměřené výši trestu. Žalobkyně ani žádné výjimečné okolnosti, které by k takovému závěru mohly vést, neuvedla.

VII. Závěr a náklady řízení

79. Soud dospěl k závěru, že žalobní námitky nejsou důvodné a nejsou ani dány důvody pro zmírnění uloženého trestu, žalobu proto zamítl postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
80. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná byla ve věci plně úspěšná, avšak nevznikly jí žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. listopadu 2022

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu