



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Lukáše Hloucha v právní věci žalobkyně: **Amper Market, a.s.**, se sídlem Na Poříčí 1046/24, Praha 1, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 11. 2. 2020, čj. 00627-30/2019-ERU, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2021, čj. 29 A 56/2020-53,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2021, čj. 29 A 56/2020-53, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda se žalobkyně měla dopustit správních deliktů, nebo přestupků, a zda je napadený rozsudek Krajského soudu v Brně přezkoumatelný ve vztahu k posouzení materiální stránky přestupků (resp. správních deliktů) žalobkyně.

[2] Energetický regulační úřad (dále „stěžovatel“ nebo „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 12. 7. 2019, čj. 00627-21/2019-ERU, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání osmi přestupků podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 31. 12. 2016 (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), kterých se měla dopustit tím, že jako prodávající užila v rozporu s § 4 odst. 4 a § 4 odst. 3 větou druhou zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s přílohou č. 2 písm. f) tohoto zákona agresivní obchodní praktiky, neboť požadovala po osmi spotřebitelích platby za sdružené dodávky elektřiny, které jim v prosinci 2015 dodala, přestože si je od ní tito spotřebitelé

neobjednali. Za přestupky uložil žalobkyni úhrnnou pokutu ve výši 130 000 Kč. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně rozklad, který Rada stěžovatele v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[3] Následně podala žalobkyně proti rozhodnutí Rady stěžovatele u krajského soudu žalobu. Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí Rady stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud uvedl, že o naplnění formální stránky přestupku není sporu. Zabýval se proto pouze tím, zda byla naplněna materiální stránka přestupku. V případě, kdy jsou naplněny formální znaky skutkové podstaty přestupku, ale současně existují natolik významné okolnosti, které vylučují, aby daným jednáním byl porušen či ohrožen právem chráněný zájem, nedojde k naplnění materiální stránky přestupku (rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28, *TESCOMA*). Krajský soud dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci tyto zřetele hodné okolnosti existují.

[5] Žalobkyně na základě smlouvy o sdružených dodávkách elektřiny pro hladinu NN uzavřené se společností EPK Trade s.r.o. dodávala prostřednictvím této společnosti zprostředkovaně elektřinu do odběrných míst koncových zákazníků. Společnost EPK Trade opakovaně neplatila sjednané zálohové platby za sdružené dodávky elektřiny. Žalobkyně se proto rozhodla ukončit k 30. 11. 2015 dodávky elektřiny této společnosti. Zároveň společnost Energie pod kontrolou, obecně prospěšná společnost, na konci roku 2015 podle žalobkyně neplatně převedla sdružené dodávky služeb elektřiny koncovým zákazníkům z žalobkyně na společnost Energie Pro s.r.o. V důsledku toho v prosinci 2015 hrozilo koncovým zákazníkům, že budou odpojeni od elektřiny, neboť žalobkyně přerušila dodávku společnosti EPK Trade.

[6] Podle krajského soudu tyto okolnosti vylučují, aby byl ohrožen nebo porušen právem chráněný zájem. Žalobkyně se nesnažila ohrozit právem chráněný zájem a ve zlém úmyslu se obohatit. Naopak se snažila zabránit výskytu dalších negativních důsledků a vzniku škody, která by vznikla tím, že by koncoví zákazníci byli odpojeni od dodávek elektřiny. Koncovým zákazníkům účtovala za dodávky v prosinci 2015 pouze náklady. Pokud s jejich úhradou nesouhlasili, žalobkyně po nich nevyžadovala úhradu. Stěžovatel tyto okolnosti pominul a nijak je nezohlednil. Zabýval se pouze tím, že protiprávní jednání společnosti EPK Trade a Energie pod kontrolou nemůže ospravedlnit protiprávní jednání žalobkyně. Podle stěžovatele je podstatné, že žalobkyně dodala koncovým zákazníkům elektřinu, aniž by si ji u ní objednali, a požadovala po nich úhradu. Nezabýval se však blíže důsledky, které jednání žalobkyně vyvolalo u spotřebitelů, a nevzal v úvahu důsledky, které by mohly nastat, pokud by k jednání nepřistoupila. Podle stěžovatele neexistoval právní základ pro to, aby žalobkyně mohla dodávat elektřinu přímo koncovým zákazníkům, protože smlouvu měla uzavřenou se společností EPK Trade. Koncoví zákazníci tak podle stěžovatele nebyli starostí žalobkyně. Stěžovatel však za žalobkyni vybírá, který způsob jednání nad rámec smluvních povinností byl vhodný k tomu, aby nedošlo k újmě spotřebitelů a aby na jeho základě nebyla odsouzena pro spáchání přestupků na poli ochrany spotřebitele. Krajský soud s tímto přístupem nesouhlasí, neboť by mohl vést k tomu, že

pokračování

subjekt nezabrání vzniku újmy, která hrozila v důsledku podvodného jednání, ze strachu před následnou přestupkovou odpovědností.

[7] Žalobkyně formálně naplnila znaky přestupku z důvodu ukončení spolupráce se společností EPK Trade, která jednala podvodně vůči žalobkyni a koncovým zákazníkům. Těm hrozilo, že budou v zimním měsíci odpojeni od elektřiny. Aby žalobkyně této situaci předešla, rozhodla se v prosinci 2015 dodávat elektřinu přímo koncovým zákazníkům, kterým by elektřinu za normálních okolností stejně dodala zprostředkovaně přes společnost EPK Trade. Žalobkyně proto učinila to, k čemu se zavázala, avšak vyloučila z této činnosti subjekt, který se dopouštěl podvodného jednání, a to pouze za náhradu nákladů. Tyto okolnosti jsou podle krajského soudu natolik specifické, že odůvodňují vyloučení ohrožení či porušení právem chráněného zájmu, a tedy i naplnění materiální stránky přestupku. Sám stěžovatel v tiskové zprávě ze dne 13. 1. 2016 [krajský soud chybně uvedl datum 13. 6. 2016 – pozn. NSS] uznal, že v prosinci 2015 hrozilo koncovým zákazníkům v důsledku podvodného jednání společností Energie pod kontrolou a EPK Trade, že budou odpojeni od elektřiny. Krajskému soudu není zřejmé, proč stěžovatel neupozornil v tiskové zprávě na riziko odpojení již od 1. 12. 2015. V tiskové zprávě ocenil přístup žalobkyně, která nepřerušila dodávky elektřiny koncovým zákazníkům a poskytla jim časovou rezervu k vyřešení problémů s dodávkami elektřiny. Je proto absurdní, že za totožné jednání uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[8] **Stěžovatel** namítá, že podíl společností EPK Trade, Energie pod kontrolou a Energie Pro na vzniku závadného stavu u zákazníků byl srovnatelný s podílem žalobkyně. To však samo o sobě neznamená, že přestupky nespáchala. Krajský soud nesprávně vyhodnotil okolnosti, které by vyloučily ohrožení či porušení právem chráněného zájmu ze strany žalobkyně. Zároveň nedostatečně vyhodnotil podíl žalobkyně na vzniku tohoto stavu a přisoudil příznivější význam jejímu následnému jednání stran nápravy vzniklé situace, než jaký ve skutečnosti byl. Stěžovatel posoudil materiální stránku dostatečně. Potřebná míra materiální stránky byla naplněna a konkrétní okolnosti jednání žalobkyně byly zohledněny při úvahách o výši ukládané sankce.

[9] Dotčené subjekty na základě několika smluv pokřivily standardní právní vztahy existující na trhu s energiemi. Společnost EPK Trade vystupovala za zákazníky jako správce odběrných míst. Přestože sama byla držitelkou licence na obchod s elektřinou, dodávky elektřiny nerealizovala, ale vystupovala v odběrných místech jako zákazník. Nenaplnila definici zákazníka podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Odběrnými místy totiž nijak nedisponovala a elektřinu neodebírala pro účely jejího konečného využití. Vystupovala proto pouze jako prostředník. V systému operátora trhu však jako zákazníci byli nadále uváděni jednotliví vlastníci nebo uživatelé odběrných míst a jako dodavatel elektřiny žalobkyně. Mezi nimi však žádný přímý smluvní vztah neexistoval. Žalobkyně jako podnikatel a profesionál v tomto oboru musela vědět, že právní vztahy byly nastaveny nestandardně a že porušovaly relevantní právní předpisy. Poté, co společnost EPK Trade přestala plnit své platební povinnosti, se ukázalo, jak problematické je uspořádání těchto smluvních vztahů. Šlo o spor mezi dvěma podnikateli. Koneční zákazníci totiž nebyli

smluvními odběrateli žalobkyně. Přerušením dodávky elektřiny společností EPK Trade tak došlo k přerušení dodávky jednotlivým zákazníkům, kteří byli do jisté míry rukojmími těchto subjektů.

[10] Další postup žalobkyně nebyl v souladu s právními předpisy a byl veden snahou udržet dotčené odběratele jako zákazníky, avšak bez účasti prostředníka. Žalobkyně se však měla svých nároků domáhat soukromoprávní cestou po společnosti EPK Trade, případně smlouvu ukončit. Její ukončení však nemohlo založit jakýkoliv právní vztah týkající se dodávky elektřiny přímo mezi zákazníky a žalobkyní. Tuto skutečnost však žalobkyně ani netvrdí, neboť odůvodnila svůj postup nepřikázaným jednáním podle § 3006 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. O nepřikázané jednání se však v tomto případě jednat nemohlo (usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1566/19). Jde o účelové tvrzení, které má zpětně odůvodnit postup žalobkyně. Dodání elektřiny konečným zákazníkům po ukončení dodávek společností EPK Trade je protiprávní, neboť žalobkyni k tomu nic neopravňovalo. Je třeba vyjít ze způsobu, jakým ke spáchání agresivní obchodní praxe došlo. Žalobkyně fakturovala spotřebitelům plnění, které si neobjednali, a to na základě právního důvodu, který nemůže obstát. Jde o závažné jednání vůči spotřebitelům. Ti nejsou schopni se zorientovat ve složitých smluvních vztazích subjektů, které se na dodávkách v předchozím období podílely. Žalobkyně nezůstala k 1. 12. 2015 vedena v systému operátora trhu jako dodavatel ze setrvačnosti závazkového vztahu se společností EPK Trade, nýbrž aktivně bránila provedení změny dodavatele na společnost Energie Pro.

[11] Podle § 51 odst. 1 písm. g) energetického zákona zákazník není v neoprávněném odběru prvních 10 pracovních dní. Má proto dostatečnou dobu k provedení zrychlené změny dodavatele elektřiny. Podle § 12a energetického zákona zároveň existuje dodavatel poslední instance, který se stává dodavatelem elektřiny nebo plynu zákazníka, u něhož je zjištěno, že v jeho odběrném místě není přiřazen nikdo, kdo by odpovídal za odchylku. Existovaly proto možnosti, jak danou situaci řešit. Žalobkyně však tímto způsobem nepostupovala, neboť byla vedena snahou zůstat dodavatelem elektřiny těchto zákazníků. To se projevilo i v tom, že zabránila změně dodavatele na společnost Energie Pro, tedy v okamžiku, kdy ochrana práv spotřebitelů odpadla. Následným požadováním plateb za dodanou elektřinu žalobkyně dokonala spáchání přestupků podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Byla proto naplněna i materiální stránka přestupků a žalobkyně se jich dopustila. Praxe žalobkyně byly výsledkem pokřiveného stavu, na jehož nastolení se žalobkyně sama podílela. Žalobkyni nic nebránilo nabídnout spotřebitelům uzavření smlouvy. Tisková zpráva byla ovlivněna složitou a nepřehlednou situací ohledně zajištění dodávek odběratelům. K jejímu vydání došlo na počátku šetření bez zjištění všech relevantních okolností a jejich vyhodnocení. Stěžovatel v tiskové zprávě upozornil na riziko neoprávněného odběru zákazníků. Stěžovatel nepopírá, že žalobkyně byla v tiskové zprávě oceněna. Její jednání bylo zastíněno závažnějším jednáním společností EPK Trade a Energie pod kontrolou. Stěžovatel nadto v dané době neměl informace o tom, že žalobkyně bude fakturovat uskutečněné plnění s ohledem na nepřikázané jednání.

[12] **Žalobkyně** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že její podíl na problému nebyl srovnatelný s podílem společností EPK Trade, Energie pod kontrolou a Energie Pro. Společnost EPK Trade přestala hradit své závazky a následně tyto společnosti opakovaně manipulovaly se smlouvami pro dodávku elektřiny do odběrných míst zákazníků,

pokračování

předkládaly dodatečně další smlouvy pro totožné období dodávky do totožných odběrných míst a společnost Energie Pro vymáhala smluvní pokuty za neodebrání sjednaného množství elektřiny. Jednaly proto s podvodnými úmysly. Cílem žalobkyně bylo snížit škody vzniklé přerušením dodávky elektřiny zákazníkům. To stěžovatel ve svých rozhodnutích nijak nezohlednil. Při uzavření smlouvy se společností EPK Trade žalobkyně vyšla z jejího prohlášení, že má zplnomocnění od vlastníků jednotlivých odběrných míst k uzavření smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny. Neporušila ani neobcházela proto zákon. Usnesení sp. zn. IV. ÚS 1566/19 se týkalo jiného případu. Ústavní soud v něm uvedl, že žalobkyni nenáleží náhrada nákladů za dodávku elektřiny z titulu nepřikázaného jednání, protože nešlo o obstarání cizí záležitosti a žalobkyně plnila na základě existujícího smluvního vztahu. Pokud by se tyto závěry vztáhly na nyní projednávanou věc, nedošlo by k naplnění skutkové podstaty agresivní obchodní praxe podle přílohy č. 2 písm. f) zákona o ochraně spotřebitele. Zákazníkům nevznikla žádná škoda. Náklady totiž žalobkyni buď vůbec nezaplatili, nebo platby zákazníkům vrátila. Žalobkyně doložila, že smlouvy uzavřené jménem zákazníků společností Energie pod kontrolou se společností Energie Pro jsou v rozporu s právními předpisy. Je proto nepravdivé tvrzení stěžovatele, že nemá o této skutečnosti podrobnější informace. Protože zákazníkům z těchto smluv hrozily vysoké smluvní pokuty, které byly společností Energie Pro aktivně vymáhány, neodpadla v okamžiku vstupu tohoto dodavatele potřeba ochrany práv zákazníků. Jednání žalobkyně nebylo motivováno snahou udržet si odběratele jako zákazníky, neboť jim dodala elektřinu pouze za cenu nákladů. Žalobkyně postupovala tak, aby zákazníkům byla zajištěna bezpečná a spolehlivá dodávka elektřiny, jak jí ukládá energetický zákon. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná, byť z jiného důvodu, než který namítá stěžovatel.

III.1 Správní delikt vs. přestupek

[14] S ohledem na zásadu, že soud zná právo, Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti uvádí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, *NATO HQ*), že správní orgán I. stupně v rozhodnutí chybně označil jednání žalobkyně za přestupky podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele s ohledem na § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), přestože jde o správní delikty.

[15] Podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele platilo, že *výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel se dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik.*

[16] Podle § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních*

zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.

[17] Podle § 112 odst. 1 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky se na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Citované pravidlo tak stanovuje právní fikci, podle které se na přestupky a jiné správní delikty vymezené v jiných zákonech hledí od 1. 7. 2017, kdy zákon o odpovědnosti za přestupky nabyl účinnosti, jako na přestupky podle § 5 tohoto zákona. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „*stanoví se právní fikce: Slovo „hledí se“ je nutno vykládat tak, že se finguje právní skutečnost, která nenastala, tedy výslovné terminologické i věcné nabrání pojmu správní delikt pojmem přestupek v jednotlivých zákonech. Předpokládá se, že tzv. změnový zákon by měl být přijat a nabytí účinnosti současně s tímto zákonem. Předmětem změnového zákona by měla být též zmíněná terminologická změna. Nelze však vyloučit, že při jeho přípravě dojde k opomenutí některých správních deliktů. Zejména pro tyto případy legislativního opomenutí se stanoví fikce, na základě které dojde k terminologickému i věcnému nabrání pojmu správní delikt, a to s výjimkou disciplinárních deliktů (vizte níže), pojmem přestupek tak, že se finguje existence formálního znaku přestupku, resp. výslovné označení společensky škodlivého protiprávního jednání za přestupek v jednotlivých zákonech. Absence formálního označení přestupku by totiž vzhledem k úpravě v § 5, tedy k materiálně-formálnímu pojetí přestupku, vedla k tomu, že na tyto delikty by se nový zákon nevztahoval. To však předkladatel považuje za nepřijatelné, když jedním z hlavních cílů navrhované úpravy je náprava dnešního nevyhovujícího stavu, kdy tyto delikty postrádají úpravu podmínek odpovědnosti a též odpovídající procesní úpravu, která by odpovídala sankčnímu charakteru řízení, v němž jsou tyto delikty projednávány.*“

[18] Z § 112 odst. 1 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky však nevyplývá, že by se mělo na správní delikty spáchané před nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky hledět jako na přestupky podle tohoto zákona, jak chybně dovodil správní orgán I. stupně na str. 24 svého rozhodnutí. Žalobkyně požadovala platby po dotčených spotřebitelích za sdružené dodávky elektřiny v březnu, dubnu a listopadu 2016. Jednání, kterým měla porušit § 24 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 4 odst. 4 a § 4 odst. 3 větou druhou zákona o ochraně spotřebitele a s přílohou č. 2 písm. f) tohoto zákona, se tak žalobkyně měla dopustit ještě před tím, než zákon o odpovědnosti za přestupky nabyl účinnosti. Použije se tak věta druhá § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle které se odpovědnost za dosavadní jiné správní delikty posoudí podle dosavadních zákonů (správní orgán I. stupně sám dospěl k závěru, že odpovědnost právnické osoby za přestupek podle zákona o odpovědnosti za přestupky není pro žalobkyni příznivější). Žalobkyně se proto správně měla dopustit správních deliktů podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, nikoliv přestupků. To je podstatné pro vymezení rozhodné judikatury ohledně materiální stránky. Ta však dospěla k obdobným závěrům u obou deliktů jednání, tj. přestupků i správních deliktů (rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2023, čj. 8 As 74/2021-54, *HOLOUBEK ENERGO*, bod 65 a tam citovaná judikatura). Případně by se uplatnil materiální korektiv podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky na základě retroaktivity ve prospěch pachatele. Tato vada proto nemá vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí Rady stěžovatele, která tuto vadu neodstranila. Nejvyšší správní soud však bude dále vycházet z toho, že je žalobkyni kladeno za vinu spáchání správních deliktů.

III.2 Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[19] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda žalobkyně svým jednáním naplnila materiální stránku správních deliktů podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Nejvyšší správní soud se touto otázkou nemohl nyní věcně zabývat, neboť shledal napadený rozsudek krajského soudu stran této otázky nepřezkoumatelným, a to z níže uvedených důvodů.

[20] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námítky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou, případně opomene-li krajský soud přezkoumat některou ze žalobních námitek.

[21] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „*správní delikty představují ve srovnání s trestnými činy jinou formu protiprávního společensky nebezpečného jednání a pro jejich trestnost mají platit podobné principy a pravidla, jako v případě trestných činů. Upravují-li zásady soudního trestání situaci, v níž formálně trestný skutek nelze považovat za trestný čin, je-li jeho společenská nebezpečnost nižší než nepatrná, musí obdobná pravidla platit i pro správní delikty. Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty stricto sensu materiální stránku deliktu neupravují (na rozdíl od právní úpravy trestných činů a přestupků – srov. § 3 odst. 1 trestního zákona a § 2 odst. 1 zákona o přestupcích). Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i u správních deliktů je nezbytné posuzovat materiální stránku deliktu a městský soud neposoudil tuto otázku správně [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“*

[22] Jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za správní delikt, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální stránku správního deliktu, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. K naplnění materiální stránky skutkové podstaty správního deliktu však nedochází vždy, je-li naplněn formální znak správního deliktu. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty správního

deliktu, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiální stránky správního deliktu a takové jednání potom není správní deliktem. Okolnostmi, jež snižují škodlivost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy správního deliktu, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl deliktním jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl správní delikt spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, ze dne 22. 11. 2013, čj. 4 As 135/2013-58, *Snowhill*, bod 31, nebo krajským soudem citovaný rozsudek *TESCOMA*). V obvyklých situacích tedy bude materiální stránka správního deliktu dána. Jen ve výjimečných a zvláštních situacích dána nebude [výše uvedené závěry platí obecně i pro materiální stránku přestupku podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky (bod 65 rozsudku *HOLOUBEK ENERGO*)].

[23] Krajský soud v napadeném rozsudku správně při posouzení materiální stránky správních deliktů žalobkyně zkoumal, zda v nyní projednávané věci existují významné okolnosti, které by vyloučily ohrožení nebo porušení právem chráněného zájmu společnosti jednáním žalobkyně (blíže viz rekapitulace v bodech [5] až [7] výše).

[24] Z napadeného rozsudku však nevyplývá, jaký konkrétní právem chráněný zájem společnosti měla žalobkyně správními delikty podle § 24 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 4 odst. 4 a § 4 odst. 3 větou druhou zákona o ochraně spotřebitele a s přílohou č. 2 písm. f) tohoto zákona porušit. Krajský soud toliko obecně uvedl, že skutkové okolnosti, které rekapituloval zejména v bodech 16 a 20 napadeného rozsudku, jsou „*natolik specifické, že odůvodňují vyloučení ohrožení či porušení právem chráněného zájmu, a tudíž i naplnění materiální stránky přestupku.*“ (bod 20 napadeného rozsudku). Nezabýval se však vůbec tím, jaký zájem společnosti je skutkovou podstatou tohoto správního deliktu chráněn a proč podle něj tyto specifické okolnosti snižují škodlivost jednání pro chráněný zájem pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy tohoto správního deliktu. Vymezení konkrétního právem chráněného zájmu společnosti dotčeného správním deliktem je však v situaci, kdy se posuzuje otázka, zda neexistují okolnosti snižující společenskou škodlivost jednání, zásadní (rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2017, čj. 6 As 132/2017-16, body 11 a 12). Pouze v takovém případě totiž může Nejvyšší správní soud posoudit, zda skutkové okolnosti případu odůvodňují závěr krajského soudu o tom, že nebyla naplněna materiální stránka správních deliktů žalobkyně, tedy že její jednání není společensky škodlivé, neboť neporušuje či neohrožuje právem chráněný zájem společnosti.

[25] Správní orgán I. stupně se ve svém rozhodnutí právem chráněným zájmem zabýval. Konkrétně uvedl, že „*obecná škodlivost jednání účastníka řízení vždy spočívala v narušení veřejného zájmu na ochraně práv spotřebitelů, neboť kdyby na trhu s energetikou docházelo k takovému protiprávnímu jednání běžně, jednalo by se zcela nepochybně o absolutně neudržitelný stav, který by byl v rozporu se zájmy společnosti a způsobil by značné oslabení při uplatňování práv zákazníků. [...] Konkrétní společenskou škodlivost lze pak ve všech případech spatřovat zejména v tom, že účastník řízení nerespektoval právo zákazníka svobodně si zvolit dodavatele elektřiny, resp. že účastník řízení započal s dodávkami elektřiny přímo do odběrných míst. [...] Ve správním řízení bylo prokázáno a doloženo, že účastník řízení postupoval v rozporu se zákonem a v důsledku jeho jednání byl narušen zejména veřejný zájem na tom, aby si zákazník*

pokračování

mohl svobodně zvolit dodavatele energií.“ (str. 39 a 40 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Rada stěžovatele na tomto závěru v rozhodnutí o odvolání nic nezměnila a tyto úvahy tak jsou výsledkem konečného správního rozhodnutí (rozhodnutí správního orgánu I. stupně a Rady stěžovatele tvoří pro účely soudního přezkumu jeden celek). Na tyto závěry však krajský soud v napadeném rozsudku nijak nereagoval a pouze obecně konstatoval, že okolnosti nyní projednávané věci vylučují ohrožení či porušení právem chráněného zájmu. Nezabýval se však tím, zda jsou tyto úvahy správních orgánů správné, nebo zda je právem chráněným zájmem případně něco jiného. Krajský soud si totiž měl správně nejprve vymezit konkrétní právem chráněný zájem a vůči němu následně posuzovat mimořádné okolnosti nyní projednávané věci. Krajský soud však namísto toho posuzoval pouze mimořádné okolnosti, aniž by si právem chráněným zájem vymezil. Tím zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[26] Nejvyšší správní soud dále nepřehlédl, že Rada stěžovatele v rozhodnutí při posouzení, zda neexistují významné okolnosti, které by snižovaly společenskou škodlivost jednání žalobkyně, poukázala na to, že mezi žalobkyní a společností EPK Trade byly nestandardně uspořádány smluvní vztahy. Žalobkyně dodávala elektřinu do odběrných míst, aniž by měla s jednotlivými odběrateli uzavřenou smlouvu. Žalobkyni, profesionálovi v oboru, proto mělo být zřejmé, že uzavření smlouvy se společností EPK Trade není standardní. To, že žalobkyně dodávala elektřinu do odběrných míst a účtovala ji zákazníkům, se kterými neměla uzavřenou smlouvu, poukazuje na to, že již nechtěla jednat skrze společnost EPK Trade, avšak elektřinu chtěla nadále dodávat. Dále poukázala na to, že žalobkyně aktivně bránila provedení změny dodavatele na společnost Energo Pro. Žalobkyně totiž proti požadavku na provedení změny dodavatele podala námitky s tím, že je ve smluvním vztahu k jednotlivým odběratelům. Rada stěžovatele k námitce, podle které žalobkyně jednala jako nepřikázaný jednatel, dále podotkla, že energetický zákon pamatuje na situaci, kdy dodavatel elektřiny nemá na základě smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny zajištěnou související službu v elektroenergetice, a to uplatněním institutu dodavatele poslední instance. Žalobkyně si proto musela být vědoma toho, že svým jednáním neodvrací škodu, která by hrozila zákazníkům. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě zdůraznil nestandardnost právních vztahů mezi žalobkyní, společností EPK Trade a konečnými odběrateli. Chtěla-li žalobkyně chránit konečné zákazníky, měla je upozornit na to, že společnost EPK Trade nehradí sjednané zálohy a že hrozí přerušení dodávek elektřiny do odběrných míst. Žalobkyně o problému s placením záloh věděla delší dobu. Měla proto dostatek času kontaktovat jednotlivé zákazníky s nabídkou uzavření smlouvy.

[27] Krajský soud se výše uvedenou argumentací stěžovatele v napadeném rozsudku nezabýval a popsané okolnosti nijak nehodnotil. Byť obecně platí, že soud je povinen reagovat zejména na námitky žalobce, v souladu se zásadou rovnosti podle § 36 odst. 1 s. ř. s. nemůže argumentaci žalovaného zcela pominout (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2019, čj. 8 As 320/2018-32, bod 21, a ze dne 11. 2. 2020, čj. 8 As 339/2018-35, bod 16). Stěžovatel opakovaně poukázal na nestandardnost právních vztahů mezi žalobkyní, společností EPK Trade a konečnými odběrateli. Zároveň v rozhodnutí o odvolání poukázal na institut dodavatele poslední instance a že žalobkyně aktivně bránila provedení změny dodavatele. Ve vyjádření k žalobě dále podotkl, že žalobkyně o problému s placením záloh ze strany společnosti EPK Trade věděla delší dobu, a přesto zákazníky nekontaktovala s nabídkou uzavření smlouvy. Těmito okolnostmi se krajský soud v napadeném rozsudku převážně

nezabýval. Krajský soud tak při posouzení, zda existují okolnosti, které vylučují společenskou škodlivost jednání žalobkyně, nevzal v úvahu výše uvedené okolnosti tvrzené stěžovatelem, přestože jejich posouzení je nezbytné pro závěr, zda žalobkyně svým jednáním naplnila materiální stránku správních deliktů. Výjimkou je pouze jeho úvaha, že stěžovatel za žalobkyni vybírá, který způsob jednání nad rámec smluvních povinností byl vhodný k tomu, aby nedošlo k újmě spotřebitelů. Tato úvaha však reaguje pouze na poukaz stěžovatele na možnost kontaktovat zákazníky EPK Trade, nikoliv na další důvody stěžovatele, pro které považoval za naplněnou i materiální stránku správního deliktu. Protože se krajský soud většinou argumentace stěžovatele nezabýval, zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti i z tohoto důvodu.

[28] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tak nyní nemůže pro předčasnost zabývat kasační argumentací stěžovatele, tedy tím, zda žalobkyně naplnila materiální stránku správních deliktů. Bude totiž na krajském soudu, aby se jako první zabýval tím, jaký konkrétní právem chráněný zájem společnosti měla žalobkyně správními delikty podle § 24 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 4 odst. 4 a § 4 odst. 3 větou druhou zákona o ochraně spotřebitele a s přílohou č. 2 písm. f) tohoto zákona porušit a zda okolnosti nyní projednávané věci snižují škodlivost jednání žalobkyně pro tento konkrétní právem chráněný zájem pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy tohoto správního deliktu. V tomto ohledu krajský soud vezme v potaz argumentaci stěžovatele a komplexně zhodnotí všechny relevantní okolnosti nyní projednávané věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek pro nepřezkoumatelnost (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku (zejména viz bod [28] výše).

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. května 2023

Petr Mikeš
předseda senátu