



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Občanům s.r.o.**, se sídlem Vídeňská 63, Brno, zast. Mgr. Martinem Kolářem, advokátem se sídlem Královopolská 84, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 11. 2023, č. j. 62 A 66/2021-123,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zamítl její žalobu proti rozhodnutí České obchodní inspekce, ústředního inspektorátu (dále jen „ústřední inspektorát“), ze dne 5. 5. 2021, č. j. ČOI 61507/21/O100/3000/Ber/Št (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto stěžovatelčino odvolání proti rozhodnutí Inspektorátu České obchodní inspekce Jihomoravského a Zlínského kraje (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 1. 3. 2021, č. j. ČOI 25660/21/3000/R/Af (dále jen „prvostupňové

rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 24 odst.1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), neboť porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik. Tohoto jednání se stěžovatelka dopustila tím, že v období od 1. 7. 2016 do 31. 12. 2016 uzavřela s celkem 4 665 spotřebiteli, kteří byli stěžovatelkou v uvedené smlouvě označeni jako „přístupitel“, smlouvu pojmenovanou jako „Přihláška k výběrovému řízení/aukci“, jejíž součástí bylo ujednání o smluvní pokutě ve znění: *„Zmaří-li Přístupitel jakýmkoli svým jednáním či opomenutím, přímo či nepřímo, realizaci Smlouvy o sdružených dodávkách elektřiny nebo plynu, v době její platnosti po uplynutí lhůty 14 dnů ode dne jejího podpisu, uzavřené na základě této Přihlášky s Vítězným dodavatelem, je Přístupitel povinen zaplatit Poskytovateli tímto sjednanou smluvní pokutu ve výši 5.000,- Kč za každé jednotlivé odběrné místo.“* Toto ujednání bylo dle oblastního inspektorátu možné vyložit tak, že zmařením se rozumí také situace, kdy spotřebitel využije svého zákonem garantovaného práva na výpověď smlouvy o dodávkách energií bez postihu. Podle oblastního inspektorátu stěžovatelka naplnila všechny znaky generální klauzule nekalých obchodních praktik ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele a porušila zákaz zakotvený v § 4 odst. 4 téhož zákona. V souvislosti s tímto jednáním jí byla uložena pokuta ve výši 200 000 Kč. Odvolání stěžovatelky proti napadenému rozhodnutí ústřední inspektorát zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

2. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Proti rozhodnutí ústředního inspektorátu brojila stěžovatelka žalobou u krajského soudu, ve které namítala, že správní orgány nebyly věcně příslušné k vydání rozhodnutí, jelikož posuzovaly porušení zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. O porušení povinností stanovených energetickým zákonem tedy měl rozhodovat žalovaný, nikoliv orgány České obchodní inspekce. Ty nesprávně vyhodnotily smysl a účel ustanovení o smluvní pokutě a také podmínky naplnění skutkové podstaty nekalé obchodní praktiky. Podle stěžovatelky výše citované ustanovení o smluvní pokutě není způsobilé podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele a zároveň stěžovatelka dostala požadavkům odborné péče. Další námitky se týkaly procesních pochybení v průběhu správního řízení, z nichž je pro posouzení kasační stížnosti relevantní pouze neumožnění nahlédnout do správního spisu. Poslední žalobní námitkou podstatnou pro toto řízení pak byla likvidační výše uložené pokuty. Stěžovatelka se tak domáhala zrušení obou správních rozhodnutí, případně navrhovala alespoň moderaci uložené pokuty.

[4] Krajský soud žalobu považoval za nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadeným rozsudkem zamítl.

[5] Před samotným vydáním meritorního rozhodnutí přistoupil krajský soud k vydání dvou usnesení, kterými rozhodl o změně v účastnících probíhajícího řízení. První ze změn se týkala stěžovatelky, neboť původní společnost AE servisní s.r.o. zanikla fúzí sloučením s nástupnickou společností Občanům s.r.o. V řízení o žalobě tak bylo pokračováno právě s touto společností. Dále krajský soud rozhodl, že v řízení bude na straně žalované pokračováno s Energetickým regulačním úřadem. K této změně došlo v souvislosti se

pokračování

změnou právní úpravy, na jejímž základě přešla působnost v této věci z České obchodní inspekce právě na žalovaného.

[6] V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že stěžovatelčino jednání naplňuje znaky nekalé obchodní praktiky ve smyslu generální klauzule vymezené v § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Krajský soud upozornil také na § 1812 občanského zákoníku, podle kterého se nepřihlíží k ujednáním odchylovajícím se od zákonných ustanovení směřujících k ochraně spotřebitele v neprospěch spotřebitele. Toto ustanovení je podle krajského soudu možné aplikovat i v případě, že se spotřebitel vzdá zvláštního práva poskytovaného mu zákonem. Krajský soud zdůraznil, že spotřebitelé nemohou být sankcionováni za uplatnění svého práva odstoupit od smlouvy či smlouvu vypovědět ze zákonem stanovených důvodů. Zároveň krajský soud zdůraznil, že stěžovatelce není kladeno za vinu porušení energetického zákona, ale porušení zákona o ochraně spotřebitele, kterého se dopustila užitím nekalé obchodní praktiky. Námitky týkající se procesních pochybení správních orgánů krajský soud považoval za nedůvodné stejně jako tvrzení o likvidačním účinku pokuty. Krajský soud rovněž přezkoumal způsob určení výše pokuty a na základě tohoto přezkumu nevyhověl návrhu stěžovatelky na moderaci uložené pokuty.

3. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika

[7] Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které navrhla zrušení napadeného rozsudku, vrácení věci k dalšímu řízení a přiznání nároku na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[8] V první části kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že se měla dopustit přestupku tím, že spotřebitelům neumožnila bez sankce využít jejich práva zakotveného v § 11a odst. 3 energetického zákona ve znění účinném v době spáchání přestupku. V této souvislosti uvádí, že dozor nad dodržováním zákazu nekalých obchodních praktik na úseku podnikání v energetických odvětvích provádí žalovaný, nikoliv Česká obchodní inspekce. Stěžovatelka odkázala na rozsudek krajského soudu ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 30 A 187/2018, ve kterém o použití klamavé obchodní praktiky rozhodoval právě žalovaný. Podle stěžovatelky tedy byla správní rozhodnutí vydána věcně nepřislušným orgánem, a proto jsou nicotná.

[9] Další část kasační stížnosti se rozsáhle věnuje ustanovení o smluvní pokutě. Stěžovatelka uvádí, že zmaření představuje úmyslný postup v rozporu se smluvním ujednáním, ovšem výslovně povolená jednání, na něž má spotřebitel právo ze zákona (např. výpověď a odstoupení od smlouvy), pod pojem zmaření realizace nespadají a průměrný spotřebitel by předmětné ujednání o smluvní pokutě vykládal právě tímto způsobem. Spáchání přestupku tak bylo shledáno na základě příliš extenzivního výkladu. Stěžovatelka nejednala v rozporu s požadavkem odborné péče a soudy ani správní orgány dostatečně nevysvětlily, v čem porušení požadavků odborné péče spatřují. Stěžovatelka v kasační stížnosti vysvětlovala způsob svého podnikání, který spočívá v tom, že spotřebitelům bezplatně zajišťuje výhodnějšího dodavatele energií. Zakotvením ustanovení o smluvní pokutě nemohlo dojít k podstatnému narušení ekonomického chování spotřebitele, jelikož neobsahovalo výslovný postih spotřebitele za využití jeho zákonných práv. Stěžovatelka rovněž polemizovala s tvrzením krajského soudu, dle kterého smluvní pokuta ekonomické chování ovlivňovala. Toto ovlivnění však pro konstatování přestupku nepostačuje, neboť samotné ovlivnění nemusí dosahovat takové intenzity, aby šlo o podstatné narušení. Cílem

smluvní pokuty nebylo sankcionovat využití práv spotřebitele, ale šlo o oboustrannou dohodu o paušalizované náhradě škody, kterou by spotřebitel hradil v případě, že by porušil smlouvu uzavřenou se stěžovatelkou, a zmařil tak její realizaci. Stěžovatelka odkázala na obchodní podmínky některých společností podnikajících právě v oblasti energetiky či bankovníctví, ve kterých byla sjednána smluvní pokuta. Smluvní pokuty podle jejího názoru vždy do jisté míry limitují a omezují druhou stranu a v soukromoprávní oblasti je běžné, že se spotřebitel pod hrozbou smluvní pokuty zaváže nečinit některé úkony, které by mu jinak zákon umožňoval.

[10] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud sice uznal, že správní orgány při nahlížení do spisu pochybily, nicméně nevěnoval pozornost komplikacím a nejistotám spojeným s neumožněním nahlédnutí do spisu. Krajský soud hodnotil pouze neúplné zaslání spisu, podle stěžovatelky se však nezabýval tím, že právo fyzicky nahlížet do správního spisu a činit si z něj výpisy a opisy je právem plynoucím jí přímo ze zákona.

[11] V poslední části kasační stížnosti stěžovatelka brojí proti výši uložené pokuty s tím, že neodpovídá její špatné finanční situaci. Rovněž zdůraznila, že je nezbytné oprostít se od aktuálního vnímání její oblasti podnikání, jelikož stěžovatelka se snaží poctivým způsobem spotřebitelům zajistit významné úspory. Stěžovatelka také zdůraznila, že spory se spotřebiteli vždy řešila smírně a vůbec neuplatňovala svůj nárok na náhradu škody, žádní spotřebitelé tak poškozeni nebyli ani být nemohli. Stěžovatelka namítá, že má dle doložených dokladů neuhrazenou ztrátu ve výši více než 12 600 000 Kč, pokutu ve výši 200 000 Kč tak považuje za nepřiměřeně vysokou s ohledem na polehčující okolnosti a její špatnou finanční situaci.

[12] Ke kasační stížnosti se vyjadřoval také žalovaný, který uvedl, že považuje napadený rozsudek za správný a kasační stížnost za nedůvodnou. Žalovaný předně uvedl, že stěžovatelčino protiprávní jednání spočívalo v tom, že ustanovení o smluvní pokutě formulovala takovým způsobem, že se povinnost zaplatit smluvní pokutu mohla vztahovat také na případy, kdy spotřebitel využije svého zákonného práva a odstoupí od smlouvy s dodavatelem energií, případně tuto smlouvu vypoví. Podstatným přitom není, jaký výklad tohoto ustanovení předpokládala stěžovatelka, nýbrž to, jak si toto ustanovení mohl vyložit průměrný spotřebitel. Právě průměrný spotřebitel mohl předpokládat, že pod pojem zmaření přihlášky lze zahrnout i využití jeho zákonných práv, pod hrozbou smluvní pokuty těchto práv nevyužít a nevypovědět smlouvu s dodavatelem energií, kterou by bez hrozby smluvní pokuty vypovědět chtěl. Pokud stěžovatelka chtěla takovému výkladu zabránit, mohla uvedené ustanovení formulovat jiným způsobem či přesně vymezit, co je zmařením přihlášky myšleno. Žalovaný zdůraznil, že ve věci byla k rozhodování příslušná Česká obchodní inspekce, neboť žalovaný provádí dozor na úseku podnikání v energetických odvětvích. Tento pojem je potřeba vykládat ve smyslu § 3 energetického zákona, pod jehož vymezení až do účinnosti zákona č. 362/2021 Sb., kterým se mění energetický zákon (dále jen „novela“) zprostředkování smlouvy o dodávkách energií nespádalo. Žalovaný se dále vyjadřoval ke své pasivní legitimaci v této věci. Uvedl, že ustanovení energetického zákona týkající se přechodu působnosti v oblasti dozoru nad činností zprostředkovatelů v energetických odvětvích z České obchodní inspekce na žalovaného umožňuje více výkladů, které se liší časovým okamžikem, ke kterému k tomuto přechodu došlo. Podle žalovaného je možný také výklad, dle kterého k přechodu působnosti ve vztahu k některým

pokračování

subjektům vůbec nedošlo. V závěru žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[13] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou, kde ve své podstatě pouze znovu zdůraznila svá dříve zaujatá stanoviska, svou argumentaci však výrazněji nerozvíjela.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti, ověřil při tom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud v první řadě předesílá, že obdobnými kasačními stížnostmi stěžovatelky se již věcně zabýval. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod, pro který by bylo nutné odchýlit se od závěrů, které zaujal v rozsudcích ze dne 1. 3. 2024, č. j. 6 As 262/2023-30, ze dne 22. 3. 2024, č. j. 9 As 11/2023-35 a za dne 15. 5. 2024, č. j. 4 As 315/2023-32.

[17] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval přechodem věcné působnosti z České obchodní inspekce na Energetický regulační úřad. Pokud by k přechodu působnosti nedošlo, musel by Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti přihlédnout k tomu, že krajský soud jednal s orgánem, který neměl být účastníkem řízení. Otázkou přechodu věcné působnosti se Nejvyšší správní soud již několikrát zabýval, a to ve výše označených rozhodnutích. V nynějším řízení neshledal důvod pro odlišné posouzení otázky přechodu věcné působnosti. V projednávané věci je nesporné, že stěžovatelka nepodala žádost o udělení oprávnění k výkonu zprostředkovatelské činnosti, které je nezbytné pro výkon zprostředkovatelské činnosti v energetických odvětvích po nabytí účinnosti příslušné části novely. Přechodné ustanovení novely uvedené v čl. II odst. 2 stanoví, že „[t]en, 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“. Je tedy zjevné, že se citované ustanovení primárně vztahovalo na případy, kdy zprostředkovatelé o udělení oprávnění k výkonu zprostředkovatelské činnosti požádali, což však stěžovatelka neučinila. K 1. říjnu 2022 tak pozbyla oprávnění k výkonu této činnosti. Kvůli absenci podrobnějších pravidel vztahujících se na subjekty, které o udělení oprávnění nepožádaly, nelze ve světle dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu dospět k jinému závěru než že k 1. říjnu 2022 věcná působnost v této věci přešla z České obchodní inspekce právě na žalovaného. Zprostředkovatelská činnost v energetických odvětvích se totiž na základě novely stala podnikáním v energetických odvětvích ve smyslu § 3 energetického zákona.

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na § 23 odst. 11 zákona o ochraně spotřebitele a § 17 odst. 7 písm. f) energetického zákona, dle kterých dozor v energetických odvětvích provádí žalovaný, a to i nad dodržováním zákazu nekalých obchodních praktik v tomto odvětví. Z tohoto dovozuje, že pokud jí bylo kladeno k tíži porušení ustanovení energetického zákona, měl o případném přestupku rozhodovat žalovaný, nikoliv Česká obchodní inspekce. Tato skutečnost má podle stěžovatelky za následek nicotnost správních rozhodnutí.

[19] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka nebyla shledána vinnou z porušení energetického zákona, ale zákona o ochraně spotřebitele. Ustanovení § 11a odst. 3 energetického zákona, účinné v době spáchání přestupku, je pouhým příkladem nezamýšlených důsledků a omezení, ke kterým zvolená formulace ustanovení o smluvní pokutě mohla vést. Sama stěžovatelka rovněž opakovaně namítala, že jí nelze klást k tíži porušení ustanovení energetického zákona. Stěžovatelka zprostředkovatelskou činnost v energetických odvětvích vykonávala před novelou energetického zákona, tedy v době, kdy tato činnost nebyla tímto zákonem nijak upravena, a vůbec nespádala pod jeho působnost. Stěžovatelčino podnikání sice ve svém důsledku mělo vést k uzavření smlouvy o sdružených dodávkách energií, tedy právního vztahu upraveného primárně energetickým zákonem, nicméně právní vztah mezi stěžovatelkou a spotřebiteli (jak ostatně sama stěžovatelka namítala) cílil pouze na zprostředkování příležitosti k uzavření této smlouvy a sám se energetickým zákonem neřídil, ale byl sjednán v režimu zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“). Stěžovatelčino podnikání tedy nebylo podnikáním v energetických odvětvích ve smyslu § 3 energetického zákona. Na tuto okolnost nemá vliv ani to, že stěžovatelka naplnila nekalou obchodní praktiku jednáním, které ve své podstatě zabraňovalo spotřebiteli bez sankce využít práv garantovaných jim právě energetickým zákonem. Česká obchodní inspekce tedy před účinností novely a k datu vydání rozhodnutí byla věcně příslušná k projednání přestupku spáchaného stěžovatelkou.

[20] Nad rámec výše uvedeného se Nejvyšší správní soud vyjadřuje také k rozsudku krajského soudu ve věci *BOHEMIA ENERGY entity s. r. o.* (sp. zn. 30 A 187/2018), na který stěžovatelka odkazovala v kasační stížnosti a upozorňovala, že v tomto případě v pozici správního orgánu o porušení zákona o ochraně spotřebitele rozhodoval žalovaný. Nejvyšší správní soud uvádí, že se jednalo o skutkově zcela odlišnou situaci. Žalovaný totiž rozhodoval o užití klamavé obchodní praktiky vůči spotřebitelům přímo dodavatelem energií, tedy subjektem podnikajícím v energetických odvětvích ve smyslu § 3 energetického zákona. V souladu s výše uvedeným dozor nad dodržováním zákazu nekalých obchodních praktik v energetických odvětvích provádí právě žalovaný. V této věci tak nebylo pochyb, že o uvedeném přestupku měl rozhodovat právě žalovaný. Oproti tomu stěžovatelka vykonávala činnost zprostředkovatele smluv o dodávkách energií a tato činnost až do účinnosti novely nespádala pod působnost energetického zákona, ale řídila se převážně občanským zákoníkem, případně zákonem o ochraně spotřebitele. Příslušnost k doзору nad dodržováním zákona o ochraně spotřebitele nebyla svěřena žádnému specializovanému správnímu orgánu, a Česká obchodní inspekce tak byla oprávněna o porušení zákona o ochraně spotřebitele rozhodovat. Správní rozhodnutí tedy nelze považovat za nicotná.

[21] Ohledně námitek vztahujících se k formulaci ustanovení o smluvní pokutě, Nejvyšší správní soud uvádí, že se shoduje s hodnocením správních orgánů i krajského soudu. Pro posouzení toho, zda se stěžovatelka vytykaného přestupku skutečně dopustila, není

pokračování

rozhodující, jaký výklad předmětného ustanovení předpokládala sama stěžovatelka, ale to, jakým způsobem by jej mohl vyložit průměrný spotřebitel. Ustanovení o smluvní pokutě bylo formulováno takovým způsobem, že průměrný spotřebitel mohl mít za to, že mu smluvní pokuta hrozí i v případě využití jeho zákonných práv.

[22] V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zmínit, že sama stěžovatelka až do okamžiku podání kasační stížnosti vykládala pojem zmaření přihlášky takovým způsobem, že za něj lze považovat i výpověď smlouvy o sdružených dodávkách energií vůči vysoutěženému dodavateli. Například v žalobě totiž stěžovatelka uváděla: „V případě Přihlášky s žalobcem se Klient v rámci soukromoprávního vztahu zavázal nečinit určité činnosti. Dané ustanovení Přihlášky nemá žádný vliv na účinnost těchto kroků vůči dodavateli energií, tedy výpověď smlouvy je vůči dodavateli platná a účinná, klient však porušil jinou soukromoprávní smlouvu.“ Také zdůraznila, že „[p]okud však klient s vědomím výše uvedeného nenechá svá odběrná místa připojit k vysoutěženému dodavateli, vědomě a svobodně se rozhoduje uhradit žalobci paušalizovanou náhradu škody.“ Právě sjednaná smluvní pokuta podle stěžovatelčina tvrzení představuje tuto paušalizovanou náhradu škody. Až v podané kasační stížnosti stěžovatelka změnila svou argumentaci takovým způsobem, že pod pojem zmaření přihlášky využití zákonných práv spotřebitele vůbec zahrnout nelze. Je tak zřejmé, že ustanovení o smluvní pokutě vytýkaným způsobem vykládáno být mohlo.

[23] Ve vztahu k nedostatečně hodnocenému požadavku nedostatku odborné péče lze uvést, že správní orgány i krajský soud tento nedostatek ve smyslu generální klauzule nekalých obchodních praktik shledaly. Podle § 2 odst. 1 písm. p) zákona o ochraně spotřebitele se odbornou péčí 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“. Správní orgány konstatovaly, že jednáním v rozporu s odbornou péčí bylo včlenění „takového sankčního ujednání do spotřebitelských smluv, které lze vykládat tak, že se vztahuje i na situace, kdy spotřebitel využije svého práva vypovědět smlouvu, který mu přiznává zákon“. Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud přisvědčuje tomu, že toto jednání v rozporu s výše definovanými pravidly odborné péče bylo. Od stěžovatelky totiž bylo možné rozumně očekávat, že bude mít veškerá smluvní ujednání formulována takovým způsobem, aby spotřebitele neomezovala v uplatnění jejich zákonem garantovaných práv.

[24] Zároveň stěžovatelka namítala, že nebylo prokázáno naplnění té části generální klauzule nekalých obchodních praktik, podle kterého praktika „podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejím působení vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě“. Nejvyšší správní soud má za to, že ujednání o smluvní pokutě bylo způsobilé podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, což prokázaly také správní orgány. Toto podstatné narušení spočívalo v tom, že spotřebitel mohl být nucen setrvat ve vztahu s dodavatelem energií, se kterým by bez existence příslušného ustanovení ve smluvním vztahu zůstat nechtěl. Tuto skutečnost za podstatné narušení ekonomického chování Nejvyšší správní soud považuje. Jiná formulace podstatného narušení, které bylo krajským soudem označeno jako „ovlivnění“ na tomto závěru ničeho nemění.

[25] Nejvyšší správní soud také souhlasí s krajským soudem, který pro nadbytečnost neprováděl navržené dokazování obchodními podmínkami jiných společností. Stěžovatelka rovněž v kasační stížnosti citovala některá ustanovení těchto obchodních podmínek. Nejvyšší správní soud však nepovažuje odkaz na tyto podmínky za příhodný. Je totiž nepochybné, že i ve vztahu ke spotřebiteli je možné smluvní pokutu platně sjednat. Nicméně stěžovatelce není vytýkáno uplatnění smluvní pokuty jako takové, nýbrž z ní možné plynoucí důsledky, které spotřebitele mohou omezit ve využití jejich zákonných práv, u kterých přímo dotčený zákon předpokládá, že jejich uplatnění musí být „bez postihu“ (dříve „bez sankce“). Dokazování skutečnosti, že smluvní pokuty jsou i ve spotřebitelských vztazích běžné, tak není pro tuto věc relevantní.

[26] K námitce týkající se znemožnění fyzicky nahlédnout do spisu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že smyslem tohoto ustanovení je zjevně umožnit účastníkům správních řízení seznámit se se spisovým materiálem a předmětem řízení. Toto seznámení má být účastníku řízení umožněno zejména za účelem využití svých procesních práv. Účelu, kterého má být umožněním nahlédnutí do spisu dosaženo, je tak možné dosáhnout i jinými způsoby než fyzickou přítomností účastníka u správního orgánu. I nahlížení do spisu prostřednictvím vzdáleného přístupu, tedy rovněž bez fyzické přítomnosti účastníků řízení bezpochyby naplňuje právo nahlédnout do spisu. V této souvislosti je třeba reflektovat také mimořádné okolnosti, za kterých správní řízení probíhalo. S ohledem na probíhající pandemii koronaviru tak bylo žádoucí omezit fyzický kontakt mezi správními orgány a účastníky řízení. Oblastní inspektorát tak postupoval správně, pokud chtěl stěžovatelce umožnit seznámení se spisovým materiálem bez její fyzické přítomnosti u tohoto orgánu.

[27] Je ovšem třeba souhlasit s krajským soudem, který pochybení shledal ve vztahu k chybějící části zaslaného spisového materiálu. Nejvyšší správní soud se ovšem neztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že jí oblastním inspektorátem bylo znemožněno využít jejího zákonem garantovaného práva, neboť i při uplatnění nestandardního postupu byl jeho smysl, tedy možnost seznámit se se spisovým materiálem, zachován. Ze správního spisu nadto nevyplývá, že by stěžovatelce skutečně bylo správními orgány bráněno ve využití jejího práva fyzicky nahlédnout do spisu. Naopak stěžovatelka byla přípisem poučena o možnosti dostavit se ke správnímu orgánu právě za účelem nahlédnutí do spisu. Zároveň Česká obchodní inspekce v rozhodnutí o stížnosti uvedla, že veškerou spisovou dokumentaci obdržela sama stěžovatelka.

[28] Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudek ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, případně z novějších rozhodnutí např. rozsudek ze dne 10. 8. 2022, č. j. 10 Afs 436/2021-29, u vad procesního charakteru je nutné zabývat se tím, zda mohla mít vytýkaná vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Vadou procesního charakteru může být i znemožnění nahlédnutí do spisu. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelka měla možnost řádně se seznámit s obsahem spisu a připravit se na probíhající správní řízení. Dílčí pochybení, které navíc správní orgány na základě podané stížnosti uznaly, tak vliv na zákonnost správních rozhodnutí mít nemohlo.

[29] V poslední části kasační stížnosti stěžovatelka brojí proti výši pokuty uložené jí správními orgány. Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že nepřehlédl skutečnost, že stěžovatelka v žalobě proti správnímu rozhodnutí namítala ve své podstatě pouze likvidační účinek uložené pokuty a navrhovala její případnou moderaci. V kasační stížnosti pak brojí

pokračování

rovněž proti postupu, jakým správní orgán k určení konkrétní výše pokuty dospěl. Nejvyšší správní soud se však domnívá, že tato změna v argumentaci stěžovatelky je převážně reakcí na odůvodnění krajského soudu v napadeném rozsudku, kde se tento soud zabýval návrhem stěžovatelky na moderaci pokuty, na základě kterého rovněž přezkoumal způsob určení její výše. Krajský soud totiž v této části, na kterou v kasační stížnosti odkazovala také stěžovatelka, uvedl: *„Zdejší soud však dospěl k závěru, že v posuzovaném případě nejde o situaci, kdy je uložena pokuta zjevně nepřiměřená; zdejší soud tak neshledal důvody pro její moderaci či dokonce upuštění od potrestání.“*

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nedostatečné hodnocení některých okolností relevantních pro stanovení výše pokuty. Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgány řádně a dostatečně hodnocení relevantních okolností provedly, subjektivní nesouhlas stěžovatelky na této skutečnosti ničeho nemění. Stejně tak nelze správním orgánům vyčítat, že při konstatování přitěžující okolnosti spočívající v počtu spotřebitelů, se kterými byla posuzovaná smlouva uzavřena, blíže neuvedly, z jakých důvodů považují 4 665 spotřebitelů za počet vyšší, a tedy hodnotí jej jako přitěžující okolnost. Úkolem správního orgánu totiž není ve vydaném rozhodnutí konkrétně specifikovat, jaká jiná hypotetická okolnost by mohla být případně hodnocena ve prospěch či neprospěch obviněného. Správní orgány mají pouze povinnost vyhodnotit všechny relevantní okolnosti projednávaných přestupků zejména ve smyslu § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a uvést, jakým způsobem tyto okolnosti hodnotí, což v projednávané věci bylo splněno.

[31] V této části kasační stížnosti stěžovatelka také uvádí, že po spotřebitelích smluvní pokutu vůbec nevymáhala a svůj nárok na ni neuplatňovala. Tuto okolnost však nelze hodnotit v její prospěch. Ekonomické chování spotřebitelů je totiž způsobilé podstatně narušit i pouhá hypotetická hrozba povinnosti zaplatit stěžovatelce smluvní pokutu. Spotřebitel by se na i základě pouhé hrozby smluvní pokuty mohl cítit nucen setrvat ve smluvním vztahu s dodavatelem energií, ve kterém by bez hrozby pokuty za jiných okolností nesetřval. Zda stěžovatelka svůj nárok na zaplacení smluvní pokuty skutečně vymáhala, či nikoliv, tak není pro dovození těchto závěrů vůbec relevantní. Stejně tak není relevantní, zda spotřebitelé byli poškozeni v tom smyslu, že by vůči některému z nich stěžovatelka svůj nárok na zaplacení pokuty vymáhala.

[32] Likvidační pokutou se ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, rozumí taková sankce, *„která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“* Pouhý záporný výsledek hospodaření tak není důvodem pro konstatování likvidačního účinku pokuty. Pokud by tomu tak bylo, mohla by tato skutečnost vést k absurdním závěrům, jelikož např. subjektům dlouhodobě podnikajícím se ztrátou by nebylo vůbec možné uložit správní trest. Případné kontroly a následné trestání protiprávního jednání by vůči těmto subjektům pozbylo svůj smysl a účel. Likvidační charakter uložené pokuty tak není možné hodnotit pouze na základě výsledku hospodaření,

ale je nezbytné posouzení se zohledněním citovaných závěrů zdejšího soudu. V případě stěžovatelky se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s tím, že uložená pokuta likvidační charakter nemá, neboť nebyla sama o sobě způsobila přivodit stěžovatelce platební neschopnost ani ji donutit ukončit podnikatelskou činnost. Stejně tak sama o sobě nebyla způsobila docílit toho, že by se jediným smyslem stěžovatelčiny podnikatelské činnosti stalo její splacení.

[33] Ve vztahu k té části kasační stížnosti, kde stěžovatelka polemizuje nad výší uložené pokuty, Nejvyšší správní soud uvádí, že v souladu s judikaturou správních soudů, viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, případně z novějších rozhodnutí rozsudek ze dne 29. 6. 2023, č. j. 6 As 122/2022-33, úlohou soudu není hledání ideální výše sankce, ale pouze její korekce v případech, ve kterých zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlivosti trestu. Zároveň Nejvyšší správní soud odkazuje na svou dřívější judikaturu, viz např. rozsudek ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS, případně rozsudek ze dne 6. 12. 2019, č. j. 5 Afs 186/2019-26, ze které vyplývá, že pokuta ve výši 4 % zákonného rozpětí zpravidla zjevně nepřiměřená nebude. Nejvyšší správní soud reflektuje, že je vždy nutné zohlednit skutkové okolnosti projednávaných případů, má však za to, že výše citované závěry lze na nyní projednávanou věc aplikovat. Stěžovatelce byla uložena pokuta právě ve výši 4 % z horní hranice sazby stanovené pro jí spáchaný přestupek a zároveň nebyly dány okolnosti, pro které by bylo nutné tuto pokutu považovat za zjevně nepřiměřenou. Zároveň Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 19. 12. 2023, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, ze kterého ve vztahu k moderačnímu oprávnění krajského soudu vyplývá: *„Ve vztahu k diskreci krajského soudu může Nejvyšší správní soud hodnotit jen to, zda soud I. stupně nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.“* V této věci tak Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud ze zákonem stanovených mezí nevybočil a jeho úvaha je přezkoumatelná a nerozporná. Ani námitku týkající se výše uložené pokuty tak Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou.

5. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl (výrok I.).

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 25. června 2024

pokračování

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu