



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Tomáše Herce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **TGC Energie s.r.o.**, se sídlem Folknářská 1246/21, Děčín, zastoupená JUDr. Petrem Michalem, Ph.D., advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí rady žalovaného ze dne 12. 12. 2023, č. j. 14760-23/2022-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2024, č. j. 62 A 12/2024-172,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká uložení pokuty podnikatelce, která se porušením zákazu používání nekalých obchodních praktik dopustila přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 5. 1. 2023 (není-li níže uvedeno jinak, je tento zákon vždy citován v tomto znění). Předmětem posouzení je soulad uložené pokuty s obecnými zásadami pro ukládání správních trestů, které stanoví zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Řešena je právní otázka, zda energetická krize v roce 2021, jejímž projevem byl prudký růst cen energií, byla významnou okolností podle § 37 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky nebo polehčující okolností podle § 37 písm. c) tohoto zákona.

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) je obchodní společností, která v rozhodném období dodávala elektřinu a plyn koncovým spotřebitelům. Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 2. 2023, č. j. 14760-16/2022-ERU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uznal

stěžovatelku vinnou ze spáchání pokračujícího přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, jehož se dopustila porušením zákazu používání nekalých obchodních praktik stanoveného v § 4 odst. 4 ve spojení s § 4 odst. 1 tohoto zákona. Stěžovatelka navzdory ujednané zaručené fixní obchodní ceně za silovou elektřinu a plyn oznámila v říjnu a v prosinci 2021 celkem 13 spotřebitelům zvýšení ceny nebo zrušení sjednaných produktů, ačkoli k takovéto jednostranné změně sjednaných služeb nebyla oprávněna (výrok I prvostupňového rozhodnutí). Stejný přestupek spáchala tím, že porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik stanovený v § 4 odst. 4 ve spojení s § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele a s písmenem f) přílohy č. 2 k tomuto zákonu. Elektřinu totiž dodávala jednomu ze spotřebitelů, aniž by k tomu po jeho odstoupení od smlouvy existoval právní důvod, a za takto dodanou elektřinu požadovala platbu (výrok II prvostupňového rozhodnutí). Za spáchání přestupků uložil žalovaný stěžovatelce úhrnnou pokutu ve výši 1.520.000 Kč (výrok III prvostupňového rozhodnutí) a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč (výrok IV prvostupňového rozhodnutí).

[3] O rozkladu stěžovatelky rozhodla rada žalovaného v záhlaví uvedeným rozhodnutím tak, že změnila výroky I a III prvostupňového rozhodnutí co do právní kvalifikace přestupku a výše uložené pokuty. V jednání stěžovatelky sice shledala přestupek podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, ten však měl být spáchán porušením zákazu používání nekalých obchodních praktik podle § 4 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 1 tohoto zákona, tedy klamavým konáním (výrok II rozhodnutí rady žalovaného). V důsledku upuštění od potrestání za přestupek podle výroku II prvostupňového rozhodnutí snížila pokutu na 1.500.000 Kč (výrok III rozhodnutí rady žalovaného). Ve výroci II a IV bylo prvostupňového rozhodnutí potvrzeno a rozklad proti nim zamítnut (výrok IV rozhodnutí rady žalovaného). Stěžovatelka podala rozklad také proti usnesení žalovaného, kterým byla zamítnuta její žádost o nařízení ústního jednání, tento rozklad byl ale zamítnut a usnesení potvrzeno (výrok I rozhodnutí rady žalovaného).

[4] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatelky, která směřovala výlučně proti výroku III rozhodnutí rady žalovaného o uložení pokuty. Vzhledem k takto vymezenému rozsahu žaloby, která nesměřovala proti výroku o vině, krajský soud vycházel z toho, že stěžovatelka je za jednotlivé přestupky odpovědná a její vina byla prokázána. Nemohl se proto ztotožnit s námitkou, že z důvodu energetické krize nebyla naplněna materiální stránka skutkové podstaty přestupku. Tuto skutečnost nebylo možné stěžovatelkou požadovaným způsobem zohlednit ani jako významnou okolnost spáchání přestupku, ani jako polehčující okolnost. Podstatou podnikání stěžovatelky byla na jedné straně *„spekulace ohledně budoucího vývoje cen na trhu s energiemi“* a na straně druhé, ve vztahu ke spotřebitelům, určité *„pojištění“ proti nárůstu aktuální tržní ceny energií*. Stěžovatelka se jako profesionálka smluvně zavázala spotřebitelům nést riziko růstu tržních cen energií a dodávat jim energie za fixní cenu i v případě, že bude nižší než cena tržní. Podle krajského soudu *„při zvoleném modelu podnikání [...] je nevyhnutelným důsledkem prudkého nárůstu cen energií [...] nemožnost dostat svým závazkům ve smluvené podobě“*, což ale společenskou škodlivost ani závažnost přestupku nesnižuje.

[5] V době zásadních výkyvů dotýkajících se celé ekonomiky je podle krajského soudu nezbytné trvat na tom, aby podnikatelé řešili dopady těchto výkyvů způsobem a prostředky, které právní řád předpokládá, a nikoli protiprávním jednáním spojeným s benevolentním

pokračování

přístupem při správním trestání. Stěžovatelka neučinila žádné kroky, aby zabránila spáchání přestupku. Především se nepokusila spotřebitele o své situaci informovat, ani o ceně energií s ohledem na změnu podmínek na trhu nevyjednávala. Prvním a jediným jejím krokem bylo v rozporu se sjednanými podmínkami aktivně přenést negativní důsledky energetické krize na spotřebitele. Výkyvy cen na trhu s energiemi (byť v nečekané míře) nezabavují obchodníky s energiemi odpovědnosti za nekalé obchodní praktiky, ani nesnižují jejich závažnost. Pokud by se stěžovatelka snažila chránit své odběratele, neměla by podmínky jednostranně z pozice síly.

[6] Jde-li o majetkové poměry, krajský soud vyšel z podkladů žalovaného, podle nichž stěžovatelka dosáhla v účetním období roku 2022 výsledek hospodaření ve výši 28.977.000 Kč při čistém obratu 403.465.000 Kč. Neuhrazená ztráta z minulých let činila 28.648.000 Kč a stěžovatelka disponovala vlastním kapitálem ve výši 1.529.000 Kč a peněžními prostředky ve výši 748.000 Kč. Nebylo možné učinit závěr, že by se v důsledku uložení pokuty stalo jediným smyslem podnikatelské činnosti stěžovatelky splácení této pokuty. Závěr o likvidační výši pokuty nepodporuje ani prodání části závodu dne 1. 6. 2022 a následné dobrovolné utlumení podnikatelské činnosti po zakončení posledního účetního období se ziskem schopným pokrýt celou ztrátu z minulých let podle krajského soudu. Žalovaný nepochybil, jestliže při zohlednění kritérií pro ukládání sankcí uložil stěžovatelce úhrnnou pokutu ve výši 1.500.000 Kč. Jen stěží lze hodnotit likvidační povahu uložené pokuty vůči činnosti obchodní společnosti, která fakticky již žádnou obchodní činnost nevykonává. Stěžovatelka deklarovala, že prodej části závodu nebylo možné odvrátit pro nedostatek finančních prostředků a kapacity na zajištění služeb zákazníkům, současně však připustila možnost obnovení obchodní činnosti, čemuž mělo být uložení pokuty zamezeno. Uplatnila tak argumenty, které jsou vzájemně protichůdné.

[7] Tvrzení stěžovatelky o rozporu uložené pokuty s předchozí rozhodovací praxí žalovaného krajský soud nepřisvědčil. V rozhodnutí rady žalovaného ze dne 15. 8. 2023, č. j. 14976-15/2022-ERU, ve věci obchodní společnosti Europe Easy Energy a.s. (dále jen „společnost Europe Easy Energy“) bylo jako k polehčující okolnosti přihlédnuto k ukončení obchodní činnosti ještě před zvýšením cen pro spotřebitele. V rozhodnutí rady ze dne 15. 8. 2023, č. j. 11521-11/2022-ERU, ve věci obchodní společnosti GEEN Sale a.s. (dále jen „společnost GEEN Sale“) byly spáchány pouze dva dílčí útoky, které neodůvodňovaly závěr o systematickém páchání protiprávní činnosti. To, že byly v těchto rozhodnutích uloženy nižší sankce než v nyní posuzované věci, nehraje s ohledem na skutkové okolnosti zásadní roli. Příléhavým není ani poukaz stěžovatelky na některé rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), které obsahovaly obecně platné úvahy bez spojitosti s její konkrétní situací.

[8] Krajský soud se nezabýval doplněním žaloby ze dne 2. 4. 2024 a replikou ze dne 29. 5. 2024, resp. námitkami týkajícími se porušení procesních práv stěžovatelky v souvislosti s dílčí změnou kvalifikace spáchaného skutku v řízení o rozkladu. To platí i pro námitku, podle níž měl žalovaný jako polehčující okolnost zohlednit skutečnost, že stěžovatelka činila kroky ke smírnému řešení sporů se spotřebiteli po zahájení správního řízení. Tyto námitky byly vzneseny až po uplynutí lhůty pro podání žaloby [§ 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“)].

[9] Jelikož pokuta nebyla uložena ve zjevně nepřiměřené výši, krajský soud nepřistoupil k její moderaci ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Samotné uložení pokuty v dolní třetině zákonné sazby zpochybňuje závěr o zjevně nepřiměřené sankci. V posuzované věci činí uložená pokuta 30 % horní hranice zákonné sazby, což odpovídá úvahám žalovaného o závažnosti jednání stěžovatelky. Úvahy žalovaného jsou logické a dostatečně odůvodněné a nevybočují z mezí správního uvážení.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[10] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., navrhla jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Napadený rozsudek v podstatné části přebírá argumentaci žalovaného, aniž by bylo zřejmé, s čím se krajský soud ztotožňuje a co uvádí jen pro „*dokreslení kontextu předmětu řízení*“. Krajský soud a žalovaný nezohlednili všechna zákonem stanovená kritéria pro uložení sankce, zneužili institut správního uvážení a uložili pokutu v likvidačním rozsahu 94,6 % celkových aktiv stěžovatelky.

[11] Pro posouzení věci bylo významné, že prodejem podstatné části závodu se aktiva stěžovatelky od druhé poloviny 2022 konstantně snižovala. Nešlo o prodej dobrovolný, nýbrž vynucený dopady energetické krize. Zajišťování dodávek komodit pro stávající zákazníky se stalo neudržitelné pro nedostatečnou kapacitu a prostředky. Prodej části závodu zajistil zákazníkům stěžovatelky stabilnější zázemí. Byl to postup obezřetný, souladný s péčí řádného hospodáře a v zájmu zákazníků. Nelze z něj však dovozovat nezáměr stěžovatelky v budoucnu ve svém podnikání pokračovat. Výše uložené pokuty jí v tom brání, v důsledku čehož lze tuto pokutu považovat za likvidační, byť stěžovatelka nyní fakticky žádnou obchodní činnost nevykonává.

[12] Krajský soud podle stěžovatelky zcela rezignoval na zásadu individualizace správního trestu, neboť dostatečně nepřihlédl ke všem specifikům posuzované věci. Při stanovení sankce měl zohlednit, že energetická krize byla událostí mimořádnou, nepředvídatelnou a nepřekonatelnou a vznikla nezávisle na vůli stěžovatelky. Bylo nezbytné považovat tuto událost za vyšší moc, polehčující okolnost či významnou okolnost a zohlednit ji ve výši uložené pokuty.

[13] Přestože žaloba směřovala do výroku o uložení pokuty, při jejím posouzení nebylo možné vyčlenit některé skutkové okolnosti věci z předmětu řízení. Krajský soud a žalovaný dávají stěžovateli za vinu, že v předstihu nenakoupila dostatečné množství energetických komodit. Podle stěžovatelky ale nákup vyšších desítek procent energetických komodit v předstihu není projevem zodpovědnosti či dostatečné opatrnosti. Jde naopak o rizikové počínání, jehož následkem mohou být značné finanční ztráty způsobené „*překoupeností*“ nebo výkyvy cen na krátkodobých trzích. Takováto obchodní strategie by byla vysoce nákladná a velmi neobvyklá. V praxi ji nevolí ani „*největší aktéři na energetických trzích*“. Energetická krize s podnikatelským rizikem nesouvisí. Zásadní výkyvy cen energií se zcela vymykaly podnikatelskému riziku a obecným predikcím.

[14] Stěžovatelka se neztotožňuje ani se závěrem krajského soudu, že pokud by jejím cílem byla ochrana zákazníků, neměla by podmínky jednostranně z pozice síly. S ohledem na množství jejích závazků by výsledkem takového postupu byla pravděpodobně celková

pokračování

paralýza všech dotčených smluvních vztahů. Ta by byla doprovázená ukončením obchodní činnosti stěžovatelky v důsledku nemožnosti zajistit dodávky za stávajících podmínek. Následoval by přechod zákazníků do režimu dodavatele poslední instance, který by s sebou přinesl nesrovnatelně vyšší ceny za energii. Stěžovatelka se tomu snažila především v zájmu svých zákazníků předejít. V případě nesouhlasu se změnou jim umožnila od smlouvy odstoupit.

[15] Ve věci stěžovatelky byly splněny veškeré předpoklady pro moderaci pokuty správním soudem. Pokuta byla totiž žalovaným uložena ve zjevně nepřiměřené výši a bez přihlédnutí ke všem individuálním okolnostem. Právní názor, že nepřiměřenou není pokuta ve výši jednotek procent její horní zákonné sazby, nelze vztáhnout na pokutu ve výši 30 %. Napadený rozsudek se nedostatečně vypořádal i s dosavadní rozhodovací praxí žalovaného a správních soudů. Ve věci společnosti Europe Easy Energy byla uložena pokuta toliko v rozsahu 1,8 % zákonného rozpětí, ačkoli tato společnost spáchala přestupek prostřednictvím 32 dílčích útoků. I když bylo přihlédnuto k tomu, že uvedená společnost cenu pro spotřebitele v konečném důsledku fakticky nezvýšila, nešlo o některou z polehčujících okolností ve smyslu § 39 zákona o odpovědnosti za přestupky. U stěžovatelky naopak nebylo přihlédnuto k polehčující okolnosti podle § 39 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy k dobrovolné náhradě způsobené škody. Stejně jako ve věci společnosti GEEN Sale, která spáchala dva útoky, nebyla ani u stěžovatelky zjištěna systematická praxe, byť se dopustila 13 útoků. Rozhodnutí rady žalovaného se vymyká dosavadní rozhodovací praxi žalovaného, a je v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

III. Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný s kasační stížností nesouhlasí. Stěžovatelce chybí jakákoli reflexe podstaty jí spáchaných přestupků. Shledal-li krajský soud napadený výrok rozhodnutí rady žalovaného za správný a zákonný, je pochopitelné, že „*sám své závěry odůvodní podobným způsobem*“. Výši uložené pokuty považuje žalovaný za přiměřenou, odpovídající povaze a závažnosti spáchaného přestupku i okolnostem případu a majetkovým poměrům stěžovatelky. Ohledně obchodní strategie stěžovatelky žalovaný zdůraznil, že ještě před uložením pokuty převedla své zaměstnanecké portfolio propojenému obchodníkovi. Tím záměrně (účelově) zastavila svou podnikatelskou činnost, aby následně obratem tvrdila, že žalovaný jí uložením pokuty za prokázané spáchání přestupku zabránil v podnikatelské činnosti.

[17] V době energetické krize stěžovatelka místo respektování a dodržení smluvních závazků informovala zákazníky o tom, že může přistoupit k jednostranné změně obsahu závazku. Tato informace však byla nesprávná a nepravdivá. Je povinností obchodníka s komoditami vykonávat činnost tak, aby byla zajištěna jejich bezpečná a spolehlivá dodávka a aby za tím účelem bylo nakoupeno jejich dostatečné množství. Postup stěžovatelky byl rizikový a nezodpovědný. I kdyby nemohla ovlivnit náhlou neschopnost dostat svým závazkům, nijak ji to neopravňovalo k porušování smluv jednostrannou změnou ceny, která byla pro zákazníky výrazně nevýhodná.

IV. Další podání účastníků řízení

IV.a Replika stěžovatelky

[18] Stěžovatelka v replice k tomuto vyjádření označila názor krajského soudu a žalovaného, že lze jen těžko hodnotit likvidační charakter uložené pokuty s ohledem na podnikatelskou činnost, která již není vykonávána, za alibistický. Likvidační charakter uložené pokuty lze hodnotit i bez současného posuzování podnikatelské činnosti. Na podporu svých argumentů stěžovatelka předložila Odborné posouzení: Energetická krize 2021-2022 a její predikovatelnost, zpracované CETA – Centrum ekonomických a tržních analýz, z. ú., v prosinci 2024. Příchod energetické krize nebylo možné předvídat na základě žádného obvyklého prediktivního analytického nástroje, natož se na ni připravit. V dané době ani nejlepší globální obchodní společnosti se špičkovým analytickým aparátem nebyly schopny dostát uspokojivému řízení rizik.

IV.b Duplika žalovaného

[19] V následné duplice žalovaný zdůraznil, že ceny komodit se mění každou hodinu, každý den a spotřeba konečných zákazníků taktéž, dodavatelé však mají povinnost zajišťovat elektřinu a plyn v každém okamžiku jejich spotřeby. Možnost predikce ceny v určitém okamžiku je s dostatečnou mírou jistoty možná pouze několik hodin dopředu. Žalovaný v tomto kontextu zmiňuje tři typy produktů pro spotřebitele – spotové produkty, produkty s fixovanou (pevnou) cenou a produkty bez fixace ceny. Je na každém z dodavatelů, aby si svobodně zvolil obchodní strategii na maloobchodním trhu („tj. mix těchto tří kategorií produktů“). Tomu by měl také přizpůsobit svou nákupní strategii na velkoobchodním trhu. Stěžovatelka se spolehla na levnější krátkodobé nákupy a poté nebyla schopna v době růstu cen zajistit dodávky za sjednané fixní ceny, což vedlo k pokusům o převod zákazníků na spotové produkty.

[20] I kdyby energetická krize byla podstatnou změnou okolností ve smyslu § 1765 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, kterou nešlo rozumně předpokládat ani ovlivnit, podle žalovaného by stěžovatelku neopravňovala smluvní ujednání nedodržet, ani je jednostranně měnit. Měla by jen právo domáhat se vůči svým zákazníkům obnovení jednání o smlouvě. Stěžovatelka tak zákazníkům sdělila klamavé informace. Její tvrzení o ochraně zákazníků před dodavatelem poslední instance neobstojí. Je to naopak tento institut, který je chráněn pro případ neschopnosti dodavatele zajistit jim dodávku příslušné komodity. Ekonomicky není tato dodávka nijak výhodná, po přechodnou dobu ale zajišťuje, že zákazník není bez elektřiny či plynu.

[21] To, že se stěžovatelka alespoň dočasně rozhodla ukončit svou podnikatelskou činnost, automaticky neznamená, že je uložena pokuta likvidační. Opačný závěr by mohl způsobit, že za likvidační by mohla být považována jakákoli uložena pokuta, čímž by se daný obchodník mohl jednoduchým způsobem uložení pokuty vyhnout.

IV.c Triplika stěžovatelky

[22] Ve své triplice stěžovatelka zdůraznila, že hodnocení obchodních rozhodnutí dodavatelů energií v době bezprecedentní energetické krize s odstupem času nutně vede k tzv. zkreslení zpětným pohledem (*hindsight bias*). Argumentace žalovaného, že

pokračování

stěžovatelka měla mít nastavenou obchodní strategii tak, aby ji krize „*nezasáhla*“, je nepřiměřeným morálním hodnocením rozhodnutí, která byla činěna v podmínkách nejistoty energetické krize. Ačkoli žalovaný předkládá rozsáhlý výklad fungování energetického trhu a možností zajišťovacích nástrojů, nikde neprokazuje, že by právě stěžovatelka jednala v rozporu s obvyklou, rozumnou a obezřetnou strategií. Úvaha žalovaného je tak od počátku vedena vadným východiskem, které ve svém důsledku „*kontaminuje*“ i veškerá navazující hodnocení, zejména pokud jde o závažnost vytýkaného jednání. Stěžovatelka shledává rozhodnutí rady žalovaného nepřezkoumatelným.

[23] Ve vztahu k podstatné změně okolností ve smyslu § 1765 odst. 1 občanského zákoníku stěžovatelka dodává, že práva domáhat se vůči druhé straně obnovení jednání o smlouvě využila pomocí adresného oznámení, jehož prostřednictvím vylíčila zákazníkům skutečnosti rozhodné pro potřebu změny v obsahu smluvního závazku. Současně jim poskytla několik možností, jak mohou na uvedené oznámení reagovat, včetně uplatnění práva daný smluvní závazek bez uvedení důvodů (a bez jakéhokoli postihu) ukončit. Stěžovatelka nikdy neodložila plnění smlouvy či jakýchkoli jejích povinností vůči svým zákazníkům. Žalovaný na jedné straně „*vykresluje*“ režim dodavatele poslední instance jako „*záchrannou síť*“, na straně druhé však přechod zákazníků do tohoto režimu hodnotí jako přitěžující okolnost. Tím fakticky uznává závažnost energetické krize, byť pouze optikou zákazníků, což není objektivní přístup.

IV.d Doplnění kasační stížnosti

[24] V doplnění kasační stížnosti ze dne 30. 9. 2025 stěžovatelka poukázala na další skutečnosti, které mohly mít zásadní vliv na rozhodnutí rady žalovaného. Zmiňuje podrobnější vyhodnocení energetické krize jejím připodobněním k negativním důsledkům pandemie onemocnění COVID-19 na podnikatelskou činnost účastníků trhu. S odkazem na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci společnosti XLCEE-Holding GmbH (dále jen „společnost XLCEE-Holding“) ze dne 5. 2. 2024, č. j. ÚOHS-04708/2024/164, stěžovatelka nevidí důvod, pro který by energetická krize neměla „*v očích*“ žalovaného představovat polehčující okolnost. V rozhodnutí o rozkladu předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zohlednil mimořádnost, bezprecedentnost a intenzitu vlivu pandemie na plnění závazků účastníka a pokutu snížil z částky 20.324.000 Kč na 324.000 Kč.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Bylo tak možné přistoupit k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i případných vad řízení, ke kterým je třeba přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] Stěžovatelka podala žalobu výlučně proti výroku III rozhodnutí rady žalovaného, kterým bylo prvostupňové rozhodnutí změněno ve výroku III o uložení pokuty za

přestupek. Nově byla pokuta uložena ve výši 1.500.000 Kč. Při takto vymezeném žalobním návrhu (petitu) nemohla být předmětem soudního přezkumu právní otázka, zda žalovaný posoudil odpovědnost stěžovatelky za přestupek v souladu se zákonem, včetně naplnění materiálního znaku přestupku (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, č. 4007/2020 Sb. NSS). Ta se totiž vztahuje výlučně k žalobou nenapadenému výroku o vině. Krajský soud se proto při respektování rozsahu žaloby nezabýval žalobní námitkou, zda energetickou krizi lze považovat za zásah vyšší moci (*vis maior*) mající povahu liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Předmětem jeho posouzení bylo nicméně zohlednění energetické krize při ukládání pokuty. Právě k němu směřují stěžejní námitky stěžovatelky, že energetická krize měla povahu významné okolnosti [§ 37 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky] nebo polehčující okolnosti [§ 37 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Stěžovatelka se na tomto základě domáhala moderační pokuty soudem (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), a nyní na tom, že krajský soud takto nepostupoval, zakládá kasační stížnost.

V.a Obecná východiska pro ukládání pokuty za přestupky a moderační oprávnění soudu

[28] Ukládání správního trestu za přestupky je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti a principu individualizace správního trestu. Správní orgán rozhoduje o uložení správního trestu v mezích zákona, který mu za účelem individualizace svěřuje možnost výběru některého z více možných řešení. Při výkonu takto vymezeného správního uvážení je správní orgán povinen zohlednit všechna zákonem stanovená kritéria a srozumitelně a jednoznačně formulovat logické kroky, které jej ke stanovení správního trestu vedly, aby jeho odůvodnění bylo následně možné podrobit soudnímu přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 62/2008-129). Uplatní se obecný požadavek, že „[v]ýše uložené sankce [...] musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu“ (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008-60). Zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví pro úvahu správních orgánů kritéria nezbytná „k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná“ (rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36, bod 30).

[29] Správní trest má působit preventivně i represivně. Preventivní působení spočívá v tom, že má odradit případného pachatele od protiprávního jednání, případně ho má přimět k nápravě, zatímco represivní působení se projevuje tím, že uložený správní trest by měl být citelný a přiměřeně zasáhnout do poměrů pachatele (rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2023, č. j. 2 As 127/2022-39, bod 14). V tomto ohledu jsou důležitými kritérii finanční možnosti a ekonomická síla pachatele (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 204/2019-62, bod 23). Trest, který by byl nepřiměřeně mírný nebo nepřiměřeně přísný, by nedostal svému účelu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, bod 28). Sankce má být ukládána ve výši, která bude mít odrazující účinek, aby zásadně nenastávaly případy, kdy se porušení zákona „vyplatí“ (např. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25, č. 2878/2013 Sb. NSS).

[30] Uložení pokuty za spáchání přestupku obecně je přípustným zásahem do základního práva vlastnit majetek zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, nesmí však zásadně mít vůči pachateli likvidační povahu. Jako likvidační lze označit „sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu

pokračování

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“ (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008-133, bod 27). U podnikatelů se při posuzování případné likvidační povahy správního trestu uplatní závěr, že „je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla ‚zničena‘ majetková základna pro další podnikatelskou činnost“ (nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb.; rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, č. 300/2004 Sb., nebo ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, č. 219/2014 Sb., body 33 a 34).

[31] Právě nezbytnost vyloučení takového následku opodstatňuje zkoumání majetkových poměrů pachatele při ukládání sankcí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 299/2004 Sb.). Správní orgán by měl vycházet „z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem“ (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008-133).

[32] Nepřiměřenost správního trestu může být důvodem, pro který správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodne o upuštění od trestu nebo o jeho snížení v mezích zákonem dovolených. Využití tohoto moderačního oprávnění soudu je podmíněno tím, že nejsou dány důvody zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost nebo pro vady řízení, trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši a takovéto rozhodnutí lze učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil. Takový postup musí žalobce navrhnout. Využití moderačního oprávnění nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se přestupku. Jde o výkon zvláštní zákonné pravomoci, která správnímu soudu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí (např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, a ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, bod 24).

[33] Smyslem moderačního oprávnění správního soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. není nalezení „ideální“ výše správního trestu. Správní soud takto může postupovat jen v případech, že by správní trest, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro jeho ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro jeho individualizaci, zjevně neodpovídal zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (např. již zmíněný rozsudek NSS č. j. 1 Afs 1/2012-36, body 25 až 28, rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, nebo ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, bod 25).

[34] Mezi hlediska individualizace trestu patří zejména závažnost přestupku, význam chráněného zájmu, který byl přestupkem dotčen, způsob spáchání přestupku, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti přestupku není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou byly porušeny právem chráněné hodnoty a zájmy v konkrétním případě

(např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS, nebo již zmíněný rozsudek NSS č. j. 1 Afs 1/2012-36, bod 23).

[35] Nejvyšší správní soud nemá v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku, kterým bylo užito moderační oprávnění, obdobné oprávnění jako krajský soud, a sám již úvahu krajského soudu o moderaci výše pokuty nahradit nemůže. Může hodnotit jen to, zda krajský soud nepřekročil zákonem stanovené meze uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS).

V.b Posouzení přiměřenosti uložené pokuty

[36] Stěžovatelce byla uložena pokuta v mezích stanovených § 24 odst. 17 písm. e) zákona o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 5. 1. 2023 [nyní § 24 odst. 22 písm. e) tohoto zákona], který umožňuje uložit za přestupek spočívající v porušení zákazu používání nekalých obchodních praktik podle § 24 odst. 1 písm. a) tohoto zákona pokutu do 5.000.000 Kč. Žalovaný, jak správně uvedl již krajský soud, při jejím odůvodnění dostal zákonným požadavkům a nevybočil z mezí správního uvážení ani jej nezneužil.

[37] Posouzení přiměřenosti uložené pokuty v napadeném rozsudku ani rozhodnutí rady žalovaného nelze vytknout nepřezkoumatelnost. Stěžovatelka ji spatřuje v tom, že při hodnocení obchodní strategie v době spáchání přestupku se měla rada žalovaného dopustit tzv. zkreslení zpětným pohledem (*hindsight bias*), neboť jej založila na současných poznatcích o energetické krizi. Tato námitka však není důvodná. Z napadeného rozsudku krajského soudu i rozhodnutí rady žalovaného vyplývá jejich hodnocení obchodní strategie žalovaného. To, zda jde o hodnocení správné, se již týká zákonnosti napadeného rozsudku, a nikoli jeho přezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud se takto vymezenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku zabýval bez ohledu na to, že ji stěžovatelka uplatnila až v triplice, tedy po uplynutí lhůty k doplnění kasační stížnosti o důvody. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. byl povinen se případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí krajského soudu zabývat i bez návrhu.

[38] Neobstojí námitka, že krajský soud při přezkumu rozhodnutí rady žalovaného řádně nezohlednil souvislost nezákonného jednání stěžovatelky s energetickou krizí. Krajský soud ani žalovaný nijak nezpochybnili závažnost a mimořádnost energetické krize, současně na ni ale nenahlíží jako na něco, co by relativizovalo povinnost dodavatele elektřiny a plynu vyvarovat se nekalých obchodních praktik vůči svým zákazníkům. Stěžovatelka se zavázala, že bude svým zákazníkům po stanovenou dobu dodávat energie za fixní cenu, což znamená, že po tuto dobu sama ponese případné riziko růstu tržních cen energií. Tomuto závazku však nepřizpůsobila svou obchodní strategii. Jakmile ceny energií prudce narostly, stěžovatelka protiprávně jednostranně zvýšila ceny dodávek energií. Svým postupem u svých zákazníků (spotřebitelů) účelově vyvolala dojem, že mohli jen vyšší cenu přijmout, čímž by stěžovatelka část nákladů energetické krize přenesla na své zákazníky, nebo od smlouvy odstoupit, čímž by se výhodně vyvázala z povinnosti dodávat energii za nižší cenu (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2025, č. j. 1 As 14/2025-50, bod 17). Tím ohrozila zákonem chráněný veřejný zájem na ochraně spotřebitele před klamavými obchodními praktikami, tedy praktikami vedoucími spotřebitele k ekonomickému rozhodnutí, které by jinak neučinil. Společenská škodlivost jednání stěžovatelky se v kontextu energetické krize

pokračování

nijak nesnížila. Nelze proto vytknout krajskému soudu ani žalovanému, že ji nepovažoval za okolnost odůvodňující uložení pokuty výrazně nižší.

[39] Přisvědčit není možné ani tvrzení o likvidační povaze pokuty. Krajský soud vyšel z údajů poskytnutých stěžovatelkou, podle nichž v účetním období roku 2022 dosáhla výsledku hospodaření ve výši 28.977.000 Kč při čistém obratu 403.465.000 Kč. Neuhrazená ztráta z předcházejících účetních období činila 28.648.000 Kč. Stěžovatelka disponovala vlastním kapitálem ve výši 1.529.000 Kč a peněžními prostředky ve výši 748.000 Kč. Již s ohledem na uvedené částky, včetně výsledku hospodaření, nelze dospět k závěru, že by samotná pokuta ve výši 1.500.000 Kč představovala likvidační zásah do majetkové sféry stěžovatelky znemožňující jí další podnikatelskou činnost na trhu s energiemi. Nejde o pokutu, jejíž výše by s ohledem na podnikání stěžovatelky v účetním období vyvolávala pochybnosti o její únosnosti, byť v kontextu dalších závazků stěžovatelky může jít o zásah citelný a nelze vyloučit, že stěžovatelka bude muset pokutu po určitou dobu splácet. Je namístě připomenout, že ani „[s]amotný záporný výsledek hospodaření [...] není překážkou pro uložení pokuty a neznamena ani, že uložená pokuta je likvidační“ (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2015, č. j. 4 As 236/2014-85). Nejvyšší správní soud dodává, že podnikatel utlumením své činnosti nemůže vyloučit do budoucna možnost uložení pokuty za přestupek, jehož se dopustil v době, kdy podnikal v původním rozsahu. Likvidační povahu pokuty nelze dovodit ani ve vztahu k toliko hypotetické možnosti, že by stěžovatelka v budoucnu obnovila svou dřívější obchodní činnost.

[40] Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud dodává, že pokuta byla stěžovatelce uložena v dolní třetině zákonné sazby, což do jisté míry rovněž zpochybňuje závěr o její nepřiměřenosti (rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 143/2022-46, bod 11). V minulosti byl obdobný závěr učiněn v případě pokuty uložené těsně nad spodní hranici zákonné sazby (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS) či pokuty ve výši 10 % zákonné sazby (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2015, č. j. 4 As 236/2014-85). Ze všech uvedených důvodů tak nelze pokutu uloženou stěžovatelce považovat za nepřiměřenou, natožpak za nepřiměřenou zjevně, aby při splnění dalších zákonných podmínek opodstatňovala využití moderačního oprávnění správního soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

[41] Jde-li o srovnání pokuty uložené stěžovatelce s pokutou uloženou žalovanou v jiných případech, Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jsou správní orgány povinny dbát o to, aby „při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“. To však neznamena, že za porušení identického ustanovení musí být uloženy pokuty zcela identické. Výše pokuty se odvíjí od toho, zda a v jaké míře (intenzitě) byla naplněna zákonná kritéria pro její uložení (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119). Platí, že „nelze vycházet jen ze samotných nominálních hodnot uložených pokut v jiných případech, ale je třeba vždy přihlídnout k jednotlivým individuálním okolnostem daného případu“ (rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2025, č. j. 10 As 84/2025-33, bod 25).

[42] Součástí posouzení Nejvyššího správního soudu byly i poukazy na správní praxi žalovaného. Společnost Europe Easy Energy byla uznána vinnou spácháním stejného přestupku podle zákona o ochraně spotřebitele, kterého se dopustila neoprávněným

jednostranným zvýšení ceny. Tento přestupek sestával z 32 dílčích útoků a uvedené společnosti byla uložena úhrnná pokuta ve výši 900.000 Kč. Jako polehčující okolnost bylo shledáno, že se spotřebitelům nakonec cena nezvýšila. Společnost Europe Easy Energy totiž ještě předtím ukončila svou činnost. Takováto polehčující okolnost ve věci stěžovatelky dána nebyla. Společnost GEEN Sale byla zase shledána vinnou nejen uvedeným přestupkem podle zákona o ochraně spotřebitele, ale i přestupkem podle § 91 odst. 1 písm. l) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Každý z uvedených přestupků byl spáchán dvěma dílčími útoky a uvedené společnosti byla uložena úhrnná pokuta ve výši 250.000 Kč. Skutkové okolnosti ve věci přestupků společností Europe Easy Energy a GEEN Sale se tudíž významně odlišují od věci stěžovatelky, což zohledňuje také výše pokut uložených v jednotlivých případech. Odkazovaná rozhodnutí nevypovídají o tom, že by se žalovaný při uložení pokuty stěžovatelce odchýlil od ustálené, jednotné a dlouhodobé činnosti opakovaně potvrzující určitý výklad a použití právních předpisů, která by zakládala její legitimní očekávání (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Uvedená rozhodnutí rady žalovaného se co do výše pokuty odlišují, neboť se relevantně liší i skutkové okolnosti v nich řešených věcí.

[43] Tvrzení o rozporu uložené sankce s rozhodovací praxí správních soudů v obdobných případech stěžovatelka v kasační stížnosti blíže nekonkretizuje. Postačí tak uvést, že danou námitku uplatnila (společně s odkazy na rozhodnutí, od nichž se měly správní soudy odchýlit) již v žalobě a krajský soud se s ní řádně vypořádal (bod 44 napadeného rozsudku).

[44] Krajský soud nepochybil, nezabýval-li se námitkou, že žalovaný měl jako k polehčující okolnosti přihlídnout i ke smírnému urovnání mezi stěžovatelkou a některými spotřebiteli. Tato námitka byla v řízení o žalobě uplatněna až po lhůtě pro podání žaloby (např. rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2022, č. j. 4 Azs 128/2021-47, bod 26). Prostor pro její věcné posouzení tak nebyl dán ani v řízení o kasační stížnosti (např. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, bod 11).

[45] Projednat nebylo možné ani námitku srovnání následků energetické krize a pandemie onemocnění COVID-19 pro podnikatelskou činnost účastníků trhu. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci společnosti XLCEE-Holding, kterým byla při stanovení výše pokuty zohledněna mimořádnost, bezprecedentnost a intenzita vlivu pandemie. Tato námitka byla nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. z důvodu, že ji stěžovatelka uplatnila teprve v řízení o kasační stížnosti, ačkoli ji mohla uplatnit již v řízení o žalobě. Přesto lze dodat, že již výše bylo vysvětleno, z jakého důvodu nebylo možné energetickou krizi považovat za okolnost snižující společenskou škodlivost jednání stěžovatelky. Rozhodnutí společnosti XLCEE-Holding řešilo odlišný dopad pandemie onemocnění COVID-19 na jiné povinnosti tehdejšího pachatele přestupku.

VI. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani žádnou z vad, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

pokračování

[47] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla úspěch ve věci a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, protože se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. ledna 2026

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu