



# Český telekomunikační úřad

se sídlem Sokolovská 219, Praha 9

poštovní přihrádka 02, 225 02 Praha 025

Praha 8. 10. 2018

Čj. ČTÚ-77 042/2017-603

Na základě rozkladu, který podala dne 15. 11. 2017 obchodní společnost [redacted] IČO [redacted], se sídlem [redacted] (dále jen „obchodní společnost [redacted]“), právně zast. [redacted], IČO [redacted], advokátem se sídlem [redacted], podle § 152 odst. 1 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro východočeskou oblast, ze dne 21. 9. 2017, čj. ČTÚ-78 430/2015-636/XII. vyř. – KaJ, ve věci uložení úhrnné pokuty obchodní společnosti [redacted], podle § 24 odst. 14 písm. d) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“) ve znění účinném do 31. 12. 2016, za pokračující správní delikty podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele (v příslušném znění), spáchané ve vícečinném souběhu, vydávám (po zohlednění ustanovení § 2 a § 112 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) podle § 23 odst. 15 zákona o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a § 123 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), a po projednání v rozkladové komisi ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, toto

## rozhodnutí:

Podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se napadené rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro východočeskou oblast, ze dne 21. 9. 2017, čj. ČTÚ-78 430/2015-636/XII. vyř. – KaJ, mění tak, že nově zní:

- I. „Obchodní společnost [redacted] se coby podnikatel poskytující veřejně dostupné služby elektronických komunikací níže uvedenými dílčími útoky dopustila pokračujícího správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 27. 12. 2015, a to tím, že porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik dle § 4 odst. 3 téhož zákona, když užíla agresivní obchodní praktiku ve smyslu § 5a odst. 1 téhož zákona.

IČO: 70106975

- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisů ze dnů 14. 8. 2015 a 7. 9. 2015 zaslaných k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED], č. [REDACTED], č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 9 952 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-172 767/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 28. 3. 2014 zpět.
- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisu ze dne 7. 10. 2015 zaslaného k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED], č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 6 037 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-128 661/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.
- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisu zaslaného v roce 2015 k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 2 150 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-130 003/2012-637, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.
- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisu ze dne 15. 10. 2015 zaslaného k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED], č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 5 250 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-146 311/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 28. 3. 2014 zpět.
- Po spotřebitelce, již je paní [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisu ze dne 15. 10. 2015 zaslaného k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši

3 045 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-150 532/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.

- Po spotřebitelce, jíž je paní [REDAKCE], nar. [REDAKCE], se prostřednictvím dopisů ze dnů 15. 10. 2015 a 16. 10. 2015 zaslaných k tomu zmocněnou inkasní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednané smluvní pokuty, která byla vyúčtována fakturou č. [REDAKCE] ve výši 2 713,69, ačkoliv tuto s ohledem na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-56 380/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 28. 3. 2014 zpět.
- Po spotřebitelce, jíž je paní [REDAKCE], nar. [REDAKCE], se prostřednictvím dopisu ze dne 16. 10. 2015 zaslaného k tomu zmocněnou inkasní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDAKCE] a č. [REDAKCE] v celkové výši 6 272 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-131 090/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.
- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDAKCE], nar. 6. 6. 1985, se prostřednictvím dopisu zaslaného v roce 2015 k tomu zmocněnou inkasní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDAKCE] a č. [REDAKCE] v celkové výši 12 838 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-99 961/2013-636, s následkem jeho částečného zpětvzetí, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.
- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDAKCE], nar. [REDAKCE], se prostřednictvím dopisu ze dne 6. 11. 2015 zaslaného k tomu zmocněnou inkasní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDAKCE] a č. [REDAKCE] v celkové výši 33 717 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-99 135/2013-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.
- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDAKCE], nar. [REDAKCE], se prostřednictvím dopisu ze dne 6. 11. 2015 zaslaného k tomu zmocněnou inkasní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], domáhala

úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDAKCE], č. [REDAKCE] a č. [REDAKCE] v celkové výši 10 865 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-103 404/2013-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.

- Po spotřebitelce, jíž je paní [REDAKCE], nar. [REDAKCE], se prostřednictvím dopisu ze dne 9. 11. 2015 zasláno k tomu zmocněnou inkasní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednané smluvní pokuty ve výši 16 060 Kč, která byla vyúčtována fakturou č. [REDAKCE], ačkoliv tuto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-86 981/2013-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 23. 7. 2014 zpět.
- Po spotřebitelce, jíž je paní [REDAKCE], nar. [REDAKCE], se prostřednictvím dopisu zasláno v roce 2015 k tomu zmocněnou inkasní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednané smluvní pokuty, která byla vyúčtována fakturou č. [REDAKCE] ve výši 6 396,71 Kč, ačkoliv tuto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-133 667/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 28. 3. 2014 zpět.

II. Obchodní společnost [REDAKCE] se coby podnikatel poskytující veřejně dostupné služby elektronických komunikací níže uvedenými dílčími útoky dopustila pokračujícího správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016, a to tím, že porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik dle § 4 odst. 4 téhož zákona, když užíla agresivní obchodní praktiku ve smyslu § 5b odst. 1 téhož zákona.

- Po spotřebitelce, jíž je paní [REDAKCE], nar. [REDAKCE], se prostřednictvím dopisu ze dne 4. 12. 2015 zasláno k tomu zmocněnou inkasní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDAKCE] a č. [REDAKCE] v celkové výši 13 808 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-104 295/2013-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.
- po spotřebitelce, jíž je paní [REDAKCE], nar. [REDAKCE], se prostřednictvím dopisu ze dne 10. 12. 2015 zasláno k tomu zmocněnou inkasní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], domáhala

úhrady absolutně neplatně sjednané smluvní pokuty ve výši 2 300 Kč, která byla vyúčtována fakturou č. [REDACTED], ačkoliv tuto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-152 402/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.

- Po spotřebitelce, jíž je paní [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisu ze dne 22. 1. 2016 zasláného k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 9 461 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-98 534/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 17. 2. 2014 zpět.
- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisu ze dne 16. 2. 2016 zasláného k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 15 192 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-107 893/2013-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 18. 3. 2015 zpět.
- Po spotřebitelce, jíž je paní [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisů ze dnů 16. 2. 2016 a 7. 3. 2016 zasláných k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednané smluvní pokuty, která byla vyúčtována fakturou č. [REDACTED] ve výši 12 510 Kč, ačkoliv tuto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-76 437/2013-635, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 23. 7. 2014 zpět.
- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisu ze dne 17. 2. 2016 zasláného k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 8 041 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-110 494/2013-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 18. 3. 2015 zpět.

- Po spotřebiteli, jímž je pan [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisu ze dne 19. 2. 2016 zasláno k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 9 473 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-110 646/2013-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 18. 3. 2015 zpět.
  - Po spotřebiteli, jímž je pan [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisů ze dnů 22. 2. 2016 a 23. 2. 2016 zasláných k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 15 519 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-110 067/2013-635, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 18. 3. 2015 zpět.
  - Po spotřebitelce, již je paní [REDACTED], nar. [REDACTED], se prostřednictvím dopisů ze dnů 26. 4. 2016, 23. 5. 2016, 17. 6. 2016 a 12. 7. 2016 zasláných k tomu zmocněnou inkasní společností [REDACTED], IČO [REDACTED], domáhala úhrady absolutně neplatně sjednaných smluvních pokut, které byly vyúčtovány fakturami č. [REDACTED], č. [REDACTED], č. [REDACTED] a č. [REDACTED] v celkové výši 5 635 Kč, ačkoliv tyto s ohledem na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 vzala v rámci řízení čj. ČTÚ-9 099/2012-636, s následkem jeho částečného zastavení, podáním ze dne 23. 7. 2014 zpět.
- III. Za správní delikty uvedené ve výrocích I. a II. tohoto rozhodnutí, spáchané ve vícečinném souběhu, se obchodní společností [REDACTED] podle § 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016 ukládá úhrnná pokuta ve výši 500 000 Kč, splatná do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet č. 3754-3520511/0710 vedený u České národní banky, pod variabilním symbolem 6150784305.
- IV. Podle ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu se obchodní společností [REDACTED] ukládá povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč, a to do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet č. 3754-3520511/0710 vedený u České národní banky, pod variabilním symbolem 7000784305.“

### Odůvodnění:

Dne 19. 11. 2015 bylo Českým telekomunikačním úřadem (dále též „Úřad“ nebo „ČTÚ“), odborem pro východočeskou oblast (dále jen „správní orgán I. stupně“), na základě 6 spotřebitelských podnětů z moci úřední zahájeno správní řízení s obchodní společností [REDAKCE], IČO [REDAKCE], se sídlem [REDAKCE] (dále jen „účastník řízení“), a to pro podezření ze spáchání správního deliktu porušení zákazu užívání nekalých obchodních praktik podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, jehož se měl účastník řízení dopustit tím, že prostřednictvím inkasních agentur vymáhal po spotřebitelích absolutně neplatně sjednané smluvní pokuty, ačkoliv tyto byly předmětem řízení podle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Dané řízení ovšem nedospělo do meritorního řešení ohledně posouzení oprávněnosti nároku na smluvní pokuty, neboť s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 učinil účastník řízení částečné zpětvzetí návrhu.

**Po provedeném dokazování, vyjádření účastníka řízení a zhodnocení shromážděných podkladů vydal správní orgán I. stupně dne 10. 2. 2016 rozhodnutí čj. ČTÚ-78 430/2015-636/V. vyř. – KaJ,** kterým ve výroku I. shledal účastníka řízení odpovědným ze spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, jehož se dopustil tím, že „od 1. 8. 2015 do 18. 1. 2016 vymáhal prostřednictvím zmocněných inkasních společností po 13 spotřebitelích zpět vzaté smluvní pokuty ze správních řízení ve věci sporů ve finančním plnění (na základě hromadných zpětvzetí ze dne 17. 2. 2014 a 28. 3. 2014), které byly sjednány ve spotřebitelských smlouvách nepoctivě, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, jelikož se dopustil zakázané nekalé obchodní praktiky“. Výrokem II. byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 300 000 Kč dle § 24 odst. 12 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele. Ve výroku III. mu byla uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve smyslu § 79 odst. 5 správního řádu, a to paušální částkou 1 000 Kč.

Správní orgán I. stupně úvodem poznamenal, že v prosinci 2013 vydal Český telekomunikační úřad řadu rozhodnutí, na základě nichž nebylo vyhověno nárokům účastníka řízení na smluvní pokuty sjednané se spotřebiteli, a to z důvodu, že byly ujednány v obchodních podmínkách (viz např. rozhodnutí čj. ČTÚ-107 355/2010-631 ze dne 30. 12. 2013, přičemž správnost takového postupu byla potvrzena i rozhodnutími předsedy Rady, kupř. čj. ČTÚ-6 948/2015-603 nebo čj. ČTÚ-1 730/2014-603). Počínaje lednem 2014 podával účastník řízení hromadná zpětvzetí návrhů co do uplatněných smluvních pokut, aby zabránil vydání nevyhovujících rozhodnutí. Ze 13 stížností, které Úřad obdržel, vyplývá, že spotřebitelé splnili svoji povinnost vyplývající z pravomocných rozhodnutí a dlužné ceny za poskytnuté služby elektronických komunikací včetně příslušenství uhradili. Byli tak přesvědčeni, že nad rámec toho nejsou povinni hradit i smluvní pokuty, ohledně kterých bylo

správní řízení zastaveno na základě učiněných zpětvzetí. Počínaje srpnem 2015 přistoupil účastník řízení k vymáhání těchto pokut.

Správní orgán I. stupně posuzoval oprávněnost nároku na úhradu smluvních pokut, které si měl účastník řízení sjednat se spotřebiteli. Poukázal na rozhodnutí předsedy Rady ČTÚ čj. ČTÚ-41 451/2014-603 (pozn.: *správně jde o rozhodnutí čj. ČTÚ 122 208/2011-603, případně čj. 122 209/2011-603*) ze dne 26. 1. 2015, vydané ve věci účastníka řízení, v němž dospěl předseda Rady ČTÚ k závěru, že na základě aktuálního nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013, ujednání o smluvní pokutě zásadně nemohou být součástí tzv. všeobecných obchodních podmínek, nýbrž toliko spotřebitelské smlouvy samotné. Předseda Rady ČTÚ dále uvedl, že text spotřebitelem podepsané smlouvy předložený účastníkem řízení ujednání o smluvní pokutě neobsahuje. Dospěl tak k závěru, že nárok na smluvní pokutu nikdy nevznikl. Na základě uvedeného je zřejmé, že účastník řízení si musel být vědom toho, že nárok na smluvní pokutu mu nevznikl ani v ostatních případech, kdy tyto pokuty ujednal stejným způsobem.

Správní orgán I. stupně podrobil jednání účastníka řízení testu nekalosti. Měl za prokázané, že účastník řízení se snažil cíleně obejít vydání rozhodnutí věcně příslušným orgánem, a to tím, že již podané návrhy vzal co do neplatně sjednaných smluvních pokut zpět, a započal je vymáhat mimosoudní cestou prostřednictvím inkasních společností, přičemž údajný dluh byl navýšen o náklady spojené s vymáháním. Správní orgán I. stupně konstatoval, že vymáhání nepoctivě sjednaných smluvních pokut (u nichž došlo ke zpětvzetí) neodpovídá poctivé obchodní praxi vůči spotřebitelům, jelikož nárok na takto sjednanou smluvní pokutu nikdy nevznikl. Správní orgán I. stupně měl za to, že tato poprodejní obchodní praktika byla učiněna v rozporu s požadavky odborné či profesionální péče. Účastník řízení se snažil dotlačit spotřebitele k „dobrovolné“ úhradě smluvních pokut, přestože si byl vědom, že mu po právu nebudou v rámci řízení u věcně příslušného orgánu přiznány. Při určení výše pokuty vycházel z toho, že za rok 2014 vykázal účastník řízení čistý zisk v částce ████████ Kč. Výše pokuty tak odpovídá ████████ zisku účastníka řízení.

**Rozhodnutím předsedy Rady ČTÚ ze dne 6. 6. 2017, čj. ČTÚ-21 386/2016-603, bylo rozhodnutí ze dne 10. 2. 2016 s ohledem na včas podaný rozklad zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.** Předseda Rady ČTÚ se neztotožnil s námitkami účastníka řízení, uplatněnými s cílem vyloučit jeho odpovědnost za spáchaný delikt, dospěl ovšem k závěru, že správní řízení trpí vadami, jež mají zásadní dopad na zákonnost rozhodnutí. Poznamenal, že pro řízení o správním deliktu zahajovaném z moci úřední je zásadní popis skutku, aby bylo zřejmé, jaké konkrétní a nezaměnitelné jednání je pachatelem vytýkáno. Předseda Rady ČTÚ shledal, že oznámení o zahájení správního řízení ze dne 18. 11. 2015 nebylo v tomto směru dostatečné. Dle Závěru č. 62 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu<sup>1</sup> „se vymezení předmětu řízení (skutku)

<sup>1</sup> Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-62-pdf.aspx>.



v oznámení o zahájení řízení nemůže podstatně lišit od vymezení ve výrokové části rozhodnutí. Přitom lze vycházet z toho, že správní orgán v oznámení o zahájení řízení vymezí předmět řízení (skutek) a tento se v průběhu řízení nemůže bez dalšího zásadně změnit.“ V oznámení o zahájení správního řízení bylo zmíněno toliko 6 stížností spotřebitelů, avšak rozhodnutí stíhá účastníka řízení za 13 případů (stížností), aniž by mu byla sdělena skutečnost, že došlo ke změně v podobě navýšení počtu stížností, za které bude postihován. Účastník řízení se tak před vydáním rozhodnutí neměl možnost vyjádřit k nadpoloviční většině případů. Předseda Rady ČTÚ rovněž konstatoval, že správní orgán I. stupně skutek náležitě a jednoznačně nepopsal ani ve výroku I. rozhodnutí. Správní orgán I. stupně byl rovněž zavázán k tomu, aby v rámci nového projednání věci posoudil a ohledně všech postihovaných případů v odůvodnění rozhodnutí vyjádřil, zda byla smluvní pokuta sjednána neplatně.

**Přípisem ze dne 29. 6. 2017 byl účastník řízení vyrozuměn o novém projednání věci.** Správní orgán I. stupně upřesnil popis skutku (ve vztahu k 12 stěžovatelům) i právní kvalifikaci (když v jednání účastníka řízení nově shledal agresivní obchodní praktiku). **Následně byl účastník řízení přípisy ze dnů 20. 7. 2017 a 1. 9. 2017 informován o zahájení řízení pro stejné jednání s ohledem na dalších 9 stížností spotřebitelů.** Správní orgán I. stupně **postupoval ve smyslu § 140 odst. 1 správního řádu a všechna řízení spojil do jednoho, vedeného pod čj. ČTÚ-78 430/2015-636**, což účastníku řízení oznámil přípisy ze dnů 20. 7. 2017 a 1. 9. 2017.

**Účastník řízení se k věci vyjádřil dopisem ze dne 12. 9. 2017.** Namítl, že mimosoudně vymáhal pohledávky, které byly splatné a současně o nich nebylo rozhodnuto v žádném správním či soudním řízení (tj. nebylo shledáno, že by neexistovaly, resp. že by na ně neměl nárok). V rámci vymáhání tak disponoval s existující pohledávkou, kterou je zákazník povinen uhradit. Poukázal na to, že nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 je závazný jen pro účastníky řízení v tam posuzovaném případě.<sup>2</sup> Poznamenal rovněž, že jím vydané obchodní podmínky jsou logicky uspořádány, přehledné s navazujícími ustanoveními (řešícími typové situace), přičemž obsahují samostatné ustanovení označené jako „Smluvní pokuty“. Pokud by spotřebitel postupoval dostatečně opatrně a pozorně, tj. alespoň si přečetl nadpisy jednotlivých ustanovení obchodních podmínek (na jím podepsovaném formuláři prohlašuje, že obchodní podmínky mu jsou známy, přečetl si je a souhlasí s nimi), o smluvní pokutě by se nepochybně dozvěděl. Zmíněný nález Ústavního soudu nelze aplikovat plošně na všechny smluvní pokuty, je třeba se vždy zabývat aspekty konkrétního případu. V případě

---

<sup>2</sup> Předseda Rady ČTÚ se touto námitkou vypořádal již v rozhodnutí čj. ČTÚ-21 386/2016-603, kde zejména uvedl: „Rozhodovací činnost Ústavního soudu sice nelze ztotožnit s vytvářením precedentů, jak je tomu v angloamerickém precedenčním systému, nicméně význam činnosti Ústavního soudu spočívá zejména ve vytváření jednotného právního prostředí, a svým způsobem slouží k sjednocování judikatury, neboť tato má zavazovat k tomu, aby se dotčená ustanovení do budoucnosti vykládala stejným způsobem. Dále odkazují na ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého platí, že ‚Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby‘.“

všech dotčených spotřebitelů je zřejmé, že obchodní podmínky jim byly známé a ke smlouvě přiložené.

**Správní orgán I. stupně vydal dne 13. 6. 2017 rozhodnutí čj. ČTÚ-61 034/2015-636/XII. vyř. – KaJ** (dále též „*napadené rozhodnutí*“), jímž ve **výrocích I. až XXI.** popsal jednotlivé skutky, kterými se účastník řízení dopustil správních deliktů podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele v příslušném znění. **Výrokem XXII.** uložil účastníku řízení podle § 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016 pokutu ve výši 500 000 Kč. **Výrokem XXIII.** jej zavázal povinností uhradit náklady řízení.

Správní orgán I. stupně úvodem konstatoval, že úprava nekalých obchodních praktik byla do českého právního řádu (zákon o ochraně spotřebitele) transformována ze směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách na základě úplné harmonizace. Vnitrostátní právní úprava tak musí být vykládána podle znění a účelu této směrnice.<sup>3</sup> Dle článku 2 písm. d) směrnice 2005/29/ES se obchodními praktikami vůči spotřebiteli rozumí jednání, opomenutí, chování nebo prohlášení, obchodní komunikace včetně reklamy a uvedení na trh ze strany obchodníka přímo související s propagací, prodejem nebo dodáním produktu spotřebiteli. Dle článku 3 odst. 1 směrnice 2005/29/ES se tato vztahuje na nekalé obchodní praktiky vůči spotřebitelům před obchodní transakcí týkající se produktu, v jejím průběhu a po ní. Pracovní dokument útvaru Komise – Pokyny k provedení/uplatňování směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách (dále jen „*Pokyny k provedení/uplatňování směrnice*“) uvádí, že definici obchodních praktik je nutno vykládat ve spojení s článkem 3 upravujícím působnost směrnice, a dodává, že obchodní praktiky se neobjevují pouze ve fázi uvádění na trh a prodeje či dodání, nýbrž rovněž po prodeji. Komise tuto skutečnost zdůraznila rovněž v bodě 59 důvodové zprávy k návrhu Komise týkajícího se směrnice 2005/29/ES (KOM (2003) 356 v konečném znění).<sup>4</sup> Ke shodnému názoru dospěla i v Pokynech k provedení/uplatňování směrnice, kde je na str. 52 uvedeno, že „ *lze-li skutečnými fakty prokázat, že obchodník používá dotyčnou praktiku [uvedenou ve výčtu přílohy I citované směrnice], nemusí vnitrostátní donucovací orgány použít kritérium týkající se podstatného narušení (tj. posoudit dopad praktiky na ekonomické chování průměrného spotřebitele), aby mohly jednat a danou praktiku zakázat nebo uložit v souvislosti s touto praktikou sankce.*“

<sup>3</sup> Správní orgán I. stupně odkázal na rozsudky Soudního dvora EU ve věci 14/83 Von Colson a Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, Sb. rozh. 1984, s. 1891 a ve věci C-106/89 Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA, Sb. rozh. 1990, s. I-4135.

<sup>4</sup> „*Evropská komise v důvodové zprávě uvedla, že obchodník musí zajistit, aby obchodní praktiky po prodeji splňovaly stejné normy přiměřenosti jako obchodní praktiky před prodejem. V bodě 13 odůvodnění směrnice se uvádí, že za účelem podpory důvěry spotřebitele by se obecný zákaz měl vztahovat rovněž na nekalé obchodní praktiky jak mimo smluvní vztah mezi obchodníkem a spotřebitelem, tak i po uzavření smlouvy nebo během jejího plnění. V případě posuzování obchodní praktiky uvedené v příloze č. 1 a č. 2 zákona o ochraně spotřebitele (taxativní výčet nekalých praktik odpovídající příloze I citované směrnice) nemusí vnitrostátní orgán posuzovat dopad praktiky na ekonomické chování průměrného spotřebitele, respektive nemusí zvažovat otázku, zda např. setrvačný prodej [bod f) přílohy č. 2 zákona o ochraně spotřebitele] způsobil, nebo mohl způsobit, že spotřebitel učinil rozhodnutí o obchodní transakci, které by jinak neučinil.*“

Správní orgán I. stupně neshledal, že by účastník řízení svým protiprávním jednáním vůči spotřebitelům naplnil definici některé z praktik uvedených v přílohách č. 1 a č. 2 zákona ochrany spotřebitele, proto přistoupil k posouzení, zda obchodní praktika nenaplní znaky agresivní obchodní praktiky. Zabýval se otázkou, zda je možno užitou lest (vymáhání pohledávek) zahrnout do působnosti zákona o ochraně spotřebitele (směrnice 2005/29/ES). Odkázal na publikaci Zákon o ochraně spotřebitele – Komentář (str. 70 a 71), ve které Doc. JUDr. Blanka Vítová, Ph.D., LL.M. uvedla následující: *„Spotřebitelé jsou v těchto případech ovlivňováni obtěžováním (často opakovaným nebo vytrvalým), donucováním (jak psychickým, tak fyzickým, ať už ve vztahu k samotnému spotřebiteli, nebo třetím osobám, jako jsou například členové jeho rodiny nebo jiné osoby blízké) nebo jakýmkoli nepatřičným ovlivňováním definovaným v § 2 odst. 1 písm. t) zák. o ochraně spotřebitele (např. Istí). To vše vede nebo může vést (není tedy nutné, aby k ovlivnění skutečně došlo) k tomu, že má spotřebitel omezenou svobodu volby a rozhodne se jinak, než by se rozhodl, kdyby k těmto agresivním praktikám nedošlo.“* Z výše uvedeného vyplývá, že jednání podnikatele, který využije Isti (vyžije svého silnějšího postavení ve vztahu se spotřebitelem s cílem obohatit se na jeho úkor), lze zahrnout pod působnost citované směrnice, obzvláště, když v konkrétních případech byli spotřebitelé obtěžováni (opakovaným voláním a vymáhacími dopisy) a psychickým donucováním tlačeni k zaplacení neplatně ujednaných smluvních pokut. Vymáhání pohledávek spadá do působnosti směrnice 2005/29/ES i podle Pokynů k provedení/uplatňování směrnice, stejně tak to potvrzuje judikatura Soudního dvora EU. V rozsudku ve věci C-357/16 (Gelvora) ze dne 20. 7. 2017 dospěl Soudní dvůr EU k následujícímu závěru *„Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách) musí být vykládána v tom smyslu, že se vztahuje na právní vztah mezi společnostmi zabývající se vymáháním pohledávek a dlužníkem v prodlení se splácením dluhu ze smlouvy o spotřebitelském úvěru, který byl postoupen této společnosti. Pojem „produkt“ ve smyslu čl. 2 písm. c) této směrnice se vztahuje na praktiky, které tato společnost používá za účelem vymožení své pohledávky. Skutečnost, že dluh byl potvrzen soudním rozhodnutím, jehož výkonem byl pověřen soudní exekutor, nemá v tomto ohledu žádný vliv.“* Působnost směrnice na činnost spočívající ve vymáhání pohledávek odůvodnil následovně: *„Co se týče nejprve otázky, zda může určitá činnost v oblasti vymáhání pohledávek spadat do oblasti působnosti směrnice o nekalých obchodních praktikách, je třeba připomenout, že čl. 2 písm. d) této směrnice vymezuje, když používá zvláště širokou formulaci, pojem „obchodní praktiky“ jako „jednání, opomenutí, chování nebo prohlášení, obchodní komunikace včetně reklamy a uvedení na trh ze strany obchodníka přímo související s propagací, prodejem nebo dodáním produktu spotřebiteli“ (rozsudek ze*

dne 19. září 2013, CHS Tour Services, C-435/11, EU:C:2013:574, bod 27). Kromě toho podle čl. 3 odst. 1 ve spojení s bodem 13 odůvodnění směrnice o nekalých obchodních praktikách se tato směrnice vztahuje na nekalé obchodní praktiky, které obchodník používá i mimo smluvní vztah, a to jak před uzavřením smlouvy a během jejího plnění, tak po jejím uzavření. V důsledku toho se výraz „přímo související s [...] prodejem [...] produktu“ vztahuje na jakékoli opatření přijaté v souvislosti nejen s uzavřením smlouvy, ale také v souvislosti s jejím plněním, včetně opatření přijatých za účelem získání platby za tento produkt. V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že pohledávky postoupené společností Gelvora mají svůj původ v poskytnutí služby, a sice v poskytnutí úvěru, jejíž protiplnění spočívá ve splacení úvěru ve lhůtách splatnosti navýšeného o úroky v předem stanovené sazbě. Z tohoto důvodu může být činnost vymáhání pohledávek, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, považována za „produkt“ ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice o nekalých obchodních praktikách.“

Správní orgán I. stupně pro úplnost dodal, že v průběhu protiprávního jednání účastníka řízení, tj. v období od 29. 1. 2014 (první zpětvzetí) do 26. 7. 2016 (ukončení vymáhání po spotřebitelce ██████████), byl zákon o ochraně spotřebitele šestkrát novelizován. Skutková podstata předmětného správního deliktu ovšem novelizována nebyla, ani výše sankce za užití nekalé obchodní praktiky se nezměnila. Došlo pouze k přesunutí definice agresivní obchodní praktiky z § 5a do § 5b zákona o ochraně spotřebitele a obsahu ustanovení § 24 odst. 12 písm. d) nově do § 24 odst. 14 písm. d) cit. zákona.

Správní orgán I. stupně rovněž odkázal na rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-388/13: „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách), musí být vykládána v tom smyslu, že takové sdělení nesprávné informace obchodníkem spotřebiteli, jako je sdělení dotčené ve věci v původním řízení, musí být kvalifikováno jako „klamavá obchodní praktika“ ve smyslu uvedené směrnice, třebaže se toto sdělení týkalo pouze jednoho spotřebitele.“, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 110/2014 – 52: „Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani se závěry krajského soudu, že agresivní obchodní praktika obsahuje prvek agrese, přičemž je přiměřené tento prvek „vykládat jako vědomé (z pohledu podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli) využití jakékoliv konkrétní individuální situace spotřebitele nebo jiných závažných okolností“. Podle Nejvyššího správního soudu je v ust. § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele upravena objektivní odpovědnost výrobce, dovozce, vývozce, dodavatele, prodávajícího nebo jiného podnikatele, který se dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik.“

V části odůvodnění vztahující se k **výrokům I. až XXI.** správní orgán I. stupně popsal konkrétní okolnosti jednotlivých případů. Obecně lze shrnout, že ve vymáhání neexistujícího dluhu shledal obtěžující postup. Účastníku řízení byl znám nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11. Smlouvy, které spotřebitelé podepsali, neobsahovaly ujednání zakládající právo účastníka řízení účtovat si smluvní pokuty za prodlení s úhradou či za předčasné ukončení smlouvy, ujednání bylo obsaženo pouze ve všeobecných obchodních podmínkách. To zapříčinilo značnou nerovnováhu v právech a povinnostech účastníků ve smyslu § 56 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „*občanský zákoník*“). Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že smluvní pokuty byly sjednány neplatně. Účastník řízení vzal smluvní pokuty, které původně uplatnil návrhem podaným k Úřadu zpět, a následně je započal mimosoudně vymáhat prostřednictvím zmocněných inkasních společností (viz doložené písemnosti nazvané jako „*Zahájení inkasního řízení*“). Lstivě využil svého silnějšího postavení a vyšší právní erudovanosti. Toto jednání načasoval do doby, kdy dluh za poskytnuté služby elektronických komunikací byl uhrazen. Jednalo se o intenzivní obtěžování (opakované obtěžování spotřebitele s výzvami k úhradě neplatně ujednaných smluvních pokut prostřednictvím dopisů a telefonických hovorů), způsobilé vyvolat ve spotřebiteli strach, přičemž požadovány byly i náklady za vymáhání. Správní orgán I. stupně konstatoval, že byly naplněny znaky agresivní obchodní praktiky, tj. obchodní praktika, kterou účastník řízení užil, svým obtěžováním a nepatřičným ovlivňováním (lest, kdy účastník řízení využil svých znalostí nálezu Ústavního soudu a správního řádu, aby o neplatně ujednaných smluvních pokutách nebylo rozhodnuto a mohl realizovat mimosoudní vymáhání dluhu), výrazně zhoršil možnost svobodného rozhodnutí spotřebitele v tom, zda neplatně ujednané smluvní pokuty uhradí či nikoliv.

V rámci odůvodnění **výroku XXII. o pokutě** správní orgán I. stupně konstatoval, že v posuzovaném případě bylo spácháno více správních deliktů, což odůvodňuje **uložení úhrnného trestu**<sup>5</sup>. Za tímto účelem postupoval podle § 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016. Správní orgán I. stupně **neshledal přítomnost liberačního důvodu** ve smyslu § 24b odst. 1 citovaného zákona („*právnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila*“), neboť účastník řízení neprokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Z hlediska **způsobu spáchání** správních deliktů vycházel z toho, že účastník řízení jednal úmyslně, neboť si byl nesporně vědom předmětného nálezu Ústavního soudu a stovek rozhodnutí, které vydal Úřad ve sporech dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Správní orgán I. stupně poukázal na obsah zpětvzetí ze dne 17. 2. 2014, z něhož vyplývá, že účastník řízení si byl prokazatelně vědom toho, že smluvní

<sup>5</sup> Správní orgán I. stupně poukázal na analogii s § 43 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „*trestní zákoník*“), dle něhož „*odsuzuje-li soud pachatele za dva nebo více trestných činů, uloží mu úhrnný trest podle toho ustanovení, které se vztahuje na trestný čin z nich nejprávníji trestný.*“

pokuty byly ve smlouvách ujednány neplatně, a na sdělení k případu spotřebitele [REDAKCE] [REDAKCE] ze dne 21. 10. 2015, kde účastník řízení zmocněné inkasní společnosti sdělil následující: „V dotčeném rozhodnutí od ČTÚ je jasně vidět, že řízení ohledně smluvních pokut bylo zastaveno – ne zamítnuto, protože [REDAKCE] vzal návrh na rozhodnutí zpět. Znovu zákazníkovi vysvětlíte, že zastaveno neznamená zamítnuto, že ČTÚ o pokutách nerozhodoval a teď je vymáháme mimosoudně.“ Dle správního orgánu I. stupně je nesporné, že zpětvzetími smluvních pokut se snažil zabránit vydání meritorního rozhodnutí, přičemž spoléhal na to, že spotřebitelé si následky zpětvzetí neuvědomí. Následně za použití argumentu, že o předmětných smluvních pokutách nebylo rozhodnuto, započal tyto vymáhat agresivním způsobem mimosoudně. Úmyslnost jednání potvrdila tisková mluvčí, [REDAKCE], když uvedla: „U rozhodnutí, která padla do 11.11. 2013 (před vydáním nálezu ÚS) neměl ČTÚ se zákonností vymáhání smluvních pokut sebemenší problém a rozhodoval v náš prospěch. Postoj ČTÚ se změnil na počátku roku 2014 a Úřad začal dosud nerozhodnutá podání zamítat. My jsme většinu nerozhodnutých podání vzali zpět, a rozhodli se vymáhat dluhy dále pouze prostřednictvím vymáhacích agentur.“<sup>6</sup> **Následek spáchání** spočívá v tom, že spotřebitelé byli vystaveni důmyslné lsti v podobě obejití ochrany před nepoctivým jednáním podnikatelů v rámci adhezních smluv uzavíraných se spotřebiteli. Účastník řízení působil na spotřebitele prostřednictvím zmocněných společností opakovaným a dlouhotrvajícím obtěžováním telefonními hovory, dopisy a osobními návštěvami vymáhacích inspektorů, což v mnoha případech umocnil hrozbami soudního a exekučního řízení a možným navýšením celkového dluhu o další náklady spojené s vymáháním. To mohlo ve spotřebitelích vyvolat strach a obavu a jejich rozhodnutí vymáhané dluhy uhradit, již z toho důvodu, aby „psychický teror“ ze strany účastníka řízení ustal. Mohlo být ohroženo psychické zdraví spotřebitelů a zasažena jejich majetková sféra, což je z pohledu základních principů ochrany spotřebitele zcela neakceptovatelné. Za polehčující okolnost považoval správní orgán I. stupně **součinnost** účastníka řízení **v průběhu vedeného řízení** a skutečnost, že u některých spotřebitelů po žádosti o podání vysvětlení ze strany správního orgánu vymáhání zanechal (stížnost paní [REDAKCE]). Naopak za přitěžující okolnost byla shledána **úmyslnost obchodní praxe**, tj. zavinění nejméně ve formě úmyslu nepřímého<sup>7</sup>, dále skutečnost, že vytýkaného jednání se dopustil **i vůči spotřebitelce vyššího věku**<sup>8</sup> (viz stížnost paní [REDAKCE]). Za přitěžující okolnost

<sup>6</sup> Článek s názvem „[REDAKCE] posílá na bývalé dlužníky vymahače. Nemá nárok, oponuje ČTÚ“ ze dne 14. 10. 2016. Dostupný z: [REDAKCE]

<sup>7</sup> Viz např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 1161/2005 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. čj. 62 Ca 47/2009-159). Správní orgán I. stupně odkázal na rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-388/13, kde soud uvedl: „Z toho vyplývá, že členským státům přísluší zavést vůči obchodníkům provádějícím nekalé obchodní praktiky vhodný režim sankcí a dohlédnout na to, aby tyto sankce odpovídaly zejména zásadě proporcionality. Právě v této souvislosti je nutno důkladně zvážit takové faktory, jako je frekvence výskytu vytýkané praxe, její úmyslná či neúmyslná povaha a rozsah újmy, kterou způsobila spotřebiteli.“

<sup>8</sup> Toto je dle správního orgánu I. stupně v souladu s Pokyny k uplatňování směrnice 2005/29/ES. Na str. 48 je uvedeno, že studie prokázaly, že porovnání nabídek a výběr obchodních transakcí na klíčových trzích pokládají starší spotřebitelé (ve věku 65-74 let a 75+) za obtížnější než spotřebitelé středního věku (33-44 let). Obecně jsou

bylo shledáno, že vytykaného jednání se dopustil vůči **21 spotřebitelům** (viz § 42 písm. m) a n) trestního zákoníku) a **recidiva**, když správní orgán I. stupně konstatoval, že účastník řízení se v oblasti vymáhání pohledávek již v posledních 2 letech dopustil porušení svých povinností ze zákona o ochraně spotřebitele (viz rozhodnutí čj. ČTÚ-21 403/2016-636, které nabylo právní moci dne 28. 4. 2016 a čj. ČTÚ-68 425/2016-636, které nabylo právní moci dne 4. 10. 2016). Konečně správní orgán I. stupně vycházel z toho, že při stanovení výše samotné sankce musí být dodržena zásada přiměřenosti, tj. uložený trest musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného, jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004. Účastník řízení patří mezi tři největší poskytovatele služeb elektronických komunikací na trhu, sankce udělená ve výši 10 % maximální zákonem stanovené sazby není pro něho likvidační, ale dostatečně plní preventivní a výchovný účel tak, aby zavedl patřičná opatření s cílem zabránit opakování takového jednání. Účastník řízení se u 21 spotřebitelů snažil celkově obohatit o 253 106,40 Kč za neplatně sjednané smluvní pokuty a náklady za vymáhání.<sup>9</sup>

**Proti uvedenému rozhodnutí se účastník řízení brání včasným rozkladem.** Domnívá se, že předseda Rady ČTÚ byl odlišného názoru než správní orgán I. stupně a v jednání účastníka řízení nespatořoval užiti lsti. Dovolává se zásady *nullum crimen sine lege* (*nullum crimen sine lege certa*), která nebyla při rozhodování v předmětné věci důsledně naplněna. Zákaz určitého jednání musí být vyjádřen jasně, přesně, srozumitelně a dostatečně určitě, to vše s cílem vyloučit jakékoli pochybnosti jednajícího o tom, kdy a za jakých podmínek se jeho chování stává postižitelným. Složitost či nemožnost orientace adresátů norem v tom, co je pro ně závazné, podstatným způsobem narušuje jejich právní jistotu. Nedostatečná určitost právní normy zakládá riziko účelového (subjektivistického) výkladu či aplikace ze strany rozhodujících orgánů. Účastník řízení má za to, že skutková podstata uvedená v § 5a (resp. § 5b) zákona o ochraně spotřebitele charakteristiky nedostatečně určité normy naplňuje. Dispozice této normy je natolik nekonkrétní a nejasná, že mu objektivně neumožnila předvídat, že by se určitým jednáním mohl dostat do rozporu se zákazem agresivních obchodních praktik. Citovaný zákon se v žádném ze svých ustanovení výslovně nevztahuje na poprodejní praktiky (tedy na praktiky během plnění, v době po uzavření smlouvy). Správní orgán I. stupně tuto působnost dovozuje z nepřímo účinné směrnice o nekalých obchodních praktikách. Účastník řízení si této skutečnosti nemohl být objektivně vědom. Jednalo by se o omluvitelný právní omyl, který vylučuje

---

starší spotřebitelé využívající služby elektronických komunikací zranitelnější vůči obchodním praktikám, jelikož většinu služeb nerozumí jak po technické stránce, tak se i obtížněji orientují ve smluvní dokumentaci a svých právech.

<sup>9</sup> Pro ilustraci správní orgán I. stupně dodal, že z podkladů, které má k dispozici, vyplývá, že na základě zpětvzetí ze dne 17. 2. 2014 vzal účastník řízení částečně zpět smluvní pokuty v celkem 40 622 případech. Předmětem zpětvzetí byly nepoctivě ujednané smluvní pokuty za prodlení/nedodržení MNP v celkové výši 50 598 184,64 Kč a nepoctivě sjednané pokuty za předčasné ukončení smlouvy ve výši 242 274 686 Kč. Zpětvzetí ze dne 28. 3. 2014 se vztahovalo k 32 349 případům. Celková výše smluvních pokut za prodlení/nedodržení MNP činila 38 804 300 Kč, výše smluvních pokut za předčasné ukončení smlouvy činila 97 861 302,96 Kč.

úmyslné zavinění i zavinění ve formě vědomé nedbalosti. Zavinění ve formě nevědomé nedbalosti, které jediné přichází v úvahu, se nutně musí projevit ve výši uložené pokuty. Správní orgán I. stupně vyvodil z předložených důkazů celou řadu nesprávných a nepodložených skutkových zjištění. Účastník řízení se vůči tomu důrazně ohrazuje a předkládá stručnou rekapitulaci všech rozhodných okolností, pod jejichž vlivem činil jednotlivé kroky. Převážnou většinu smluv o poskytování služeb elektronických komunikací uzavíral se svými zákazníky před 1. 8. 2010 (před účinností novely občanského zákoníku), tj. při posuzování platnosti ujednání o smluvní pokutě je třeba vycházet z právní úpravy účinné do 31. 7. 2010 a zvažovat pouze neplatnost relativní. Uvedené se týká většiny z postihovaných skutků. I po zveřejnění předmětného nálezu Ústavního soudu byl účastník řízení v dobré víře v závaznost právní úpravy ve znění účinném do 31. 7. 2010. Na všechny smluvní pokuty tak důvodně nahlížel tak, že do doby případného vznesení námítky relativní neplatnosti právně existovaly, byť úspěšnou uplatnitelnost dle změněné rozhodovací praxe Úřadu ztratily.

Základním předpokladem správného posouzení vytýkaného jednání je schopnost důsledně rozlišit obsah pojmu právo (míra a způsob možného chování subjektu, které objektivní právo nezakazuje) od obsahu pojmu nárok (oprávnění domoci se s úspěchem svého subjektivního práva uplatněním donucení u státního orgánu) na zaplacení smluvních pokut, o které se v posuzovaném případě jedná. Uplatnění donucení u státního orgánu je jedním z možných způsobů chování subjektu práva. Účastník řízení souhlasí s tím, že nárok na smluvní pokutu nikdy nevznikl, tudíž že jeho uplatnění v řízení před Úřadem nepožívá právní ochrany (nelze jej přiznat). Úřad ve skutečnosti sankcionuje uplatnění subjektivního práva přímo vůči dlužníkům (tj. bez ingerence Úřadu). Pokud by účastník řízení ono subjektivní právo neschválil ani v této prosté podobě, nebylo náležitě posouzeno, zda vynaložil veškeré úsilí k tomu, aby si byl případné protiprávnosti svého jednání vědom a mohl jí zabránit. Z rozhodnutí čj. ČTÚ-41 451/2014-603 ze dne 26. 1. 2015 se dozvěděl pouze to, že nárok na smluvní pokutu nikdy nevznikl. V souladu s tím je i odůvodnění nálezu Ústavního soudu, na který se zmíněné rozhodnutí odvolává (Ústavní soud mluví o „*jednání, jemuž nelze přiznat právní ochranu*“). Zásada poctivého obchodního styku v § 265 obchodního zákoníku a právní následky jejího porušení jsou v judikatuře i odborné literatuře interpretovány zcela jednoznačně tak, že takové jednání není neplatné (v přímém rozporu se zákonem), ale pouze nepožívá právní ochrany. Zásada poctivosti dle § 6 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „*NOZ*“) dle zmíněného nálezu spočívá toliko v odepření právní ochrany. Úřad tak interpretuje právní následky porušení zásady poctivosti v rozporu s nálezem, když za následek nepoctivého jednání považuje jeho absolutní neplatnost. Zmíněné zásady slouží k výkladu a aplikaci jiných ustanovení, sama o sobě nejsou způsobilá zakládat, měnit či rušit právní vztahy, pouze zamezit ve výkonu práva. Ačkoliv Ústavní soud ustanovením § 56 občanského zákoníku ve svém nálezem jistým



způsobem argumentuje, jím posuzované jednání výslovně pod účinky tohoto ustanovení nepodřazuje (právní kvalifikace Ústavního soudu spočívá pouze v porušení § 265 obchodního zákoníku a § 6 NOZ). Správní orgán I. stupně tak nesprávně akcentuje absolutní neplatnost podle § 56 občanského zákoníku. Účastník řízení naproti tomu od počátku uplatňoval logický argument stran relativní neplatnosti v případě vztahů založených v režimu občanského zákoníku ve znění účinném do 31. 7. 2010 (před účinností novelizace provedené zákonem č. 155/2010 Sb.). V této souvislosti připomíná závěr vyplývající z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 131/2012 ze dne 29. 8. 2013. Účastník řízení tak za klíčové považoval právní závěry vyjádřené v nálezů Ústavního soudu (tj. vycházel z toho, že ze strany rozhodujících orgánů mu bude odepřena ochrana výkonu práva), proto se nesprávnými závěry Úřadu neřídil. Při vědomí ztráty možnosti nárokovat svá práva na úhradu smluvních pokut se logicky obrátil na své dlužníky přímo, tj. bez neúčinné ingerence veřejné moci. Zpětvzetí návrhů bylo pouze vedlejším projevem učiněným bez jakéhokoliv postranního úmyslu. Účastník řízení se rozhodl nemarnit náklady na uplatnění pohledávek v řízeních před správním orgánem a svá práva „objektivně nezatížená Úřadem nesprávně přičítanou neplatností“ aktivně uplatňovat v přímé komunikaci s dlužníky. Není si vědom toho, že by při výkonu subjektivních práv věřitele na plnění v rámci soukromoprávního vztahu existovala jakákoliv právní překážka, jež by zapovídala možnost zvolit si za způsob uplatnění svých práv přímou komunikaci s dlužníkem. Úřad netvrdí (natož aby měl k tomu důkazy), že účastník řízení si takové překážky měl být vědom (resp. že by nevynaložil maximální úsilí k tomu, aby této vědomosti nabyl). Účastník řízení si nemohl být vědom absolutní neplatnosti ujednání o smluvní pokutě, neboť tato neplatnost neexistovala ani v rovině objektivní. K naplnění hypotézy správního deliktu chybí specifikace určitého, právem zakázaného jednání, jehož se měl dopustit (Úřad toto nespecifikoval). Dále namítá nedostatky v hodnocení subjektivní stránky vytýkaného jednání, z napadeného rozhodnutí není jasné, čeho si měl či musel být v rozhodné době vědom a jakým způsobem (s jakými úmysly) vzhledem ke stupni této (ne)vědomosti jednal (to nevyplývá ze žádných důkazů, ani z jeho komunikace s inkasní agenturou). Případné protiprávní jednání inkasní agentury mu z hlediska správní odpovědnosti nemůže být v žádném ohledu přičitatelné. Výkon existujícího práva je žádoucím jednáním, které je v souladu s plněním požadavku jednat s péčí řádného hospodáře. Dle účastníka řízení by měly být vzaty v potaz všechny poukazované odlišnosti, které závažnost či společenskou škodlivost vytýkaného jednání, jakož i míru zavinění podstatným způsobem snižují. Ve svém jednání nespátřuje významný rozdíl oproti postupu Všeobecné zdravotní pojišťovny při vymáhání promlčených práv na zaplacení pojistného. Navrhuje, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

\* \* \*

Správní orgán I. stupně neshledal důvod pro postup dle ustanovení § 87 správního řádu (tzv. autoremedura) a dle ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu postoupil správní spis odvolacímu správnímu orgánu.

Podle ustanovení § 108 odst. 1 písm. n) Český telekomunikační úřad ukládá, vybírá a vymáhá pokuty za porušení povinností.

Dle § 123 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích o rozkladu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhoduje předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „*správní orgán II. stupně*“).

Podle § 152 odst. 5 správního řádu nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.

Dle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na jeho správnost se nepřihlíží.

**Vzhledem k tomu, že některé dílčí útoky spáchal účastník řízení dle zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 27. 12. 2015 a zbylé dle cit. zákona ve znění účinném po novele<sup>10</sup> provedené zákonem č. 378/2015, budou na věc dopadající ustanovení rozepsána níže v obou zněních.**

**Příslušná ustanovení zákona o ochraně spotřebitele ve znění do 27. 12. 2015:**

Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele „*obchodní praktika je nekalá, je-li jednání podnikatele vůči spotřebiteli v rozporu s požadavky odborné péče a je způsobilé podstatně ovlivnit jeho rozhodování tak, že může učinit obchodní rozhodnutí, které by jinak neučinil.*“

Podle § 2 písm. o) zákona o ochraně spotřebitele „*pro účely tohoto zákona se rozumí odbornou péčí 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.*“

---

<sup>10</sup> Jak vyplývá z důvodové zprávy, „1.2.1 Česká republika obdržela upozornění Evropské komise na nedostatečné provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu (...). Ve formálním upozornění ze dne 23.1.2014 (2013/2204) vytýkají Česká republika, že zřejmě nedostatečně provedla články 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a body č. 8, 11 a 14 přílohy I směrnice, a dále, že si Česká republika zachovala vnitrostátní předpisy o některých obchodních praktikách, jež jdou nad rámec ustanovení směrnice. Konkrétně se jedná o výtku, že Česká republika dostatečně neimplementovala vymezení pojmu "výrobek", dále že chybí vymezení pojmů "obchodní praktika vůči spotřebiteli", "podstatné narušení ekonomického chování spotřebitele", rozhodnutí o obchodní transakci", "výzva ke koupi", "nepatřičné ovlivňování", časové vymezení zákazu nekalých obchodních praktik, dále že nebyly dostatečně (v souladu se směrnicí) vymezeny nekalé obchodní praktiky. Evropská komise vytýkala České republice též nedostatečné provedení některých bodů přílohy směrnice, kde je uveden výčet obchodních praktik, jež jsou za všech okolností považovány za nekalé. Vzhledem k výše uvedenému je nezbytné přijmout odpovídající změny stávající právní úpravy.“

Dle § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele „užívání nekalých obchodních praktik při nabízení nebo prodeji výrobků, při nabízení nebo poskytování služeb či práv se zakazuje. Nekalé jsou zejména klamavé a agresivní obchodní praktiky.“

Podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele „obchodní praktika je agresivní, pokud s přihlédnutím ke všem okolnostem svým obtěžováním, donucováním, včetně použití síly nebo nepatřičným ovlivňováním výrazně zhoršuje možnost svobodného rozhodnutí spotřebitele. Při posuzování, zda je obchodní praktika agresivní, se přihlíží zejména k těmto okolnostem:

- a) načasování, místo a doba trvání obchodní praktiky,
- b) způsob jednání, jeho výhrůžnost a urážlivost,
- c) vědomé využití nepříznivé situace spotřebitele,
- d) nepřiměřené překážky pro uplatnění práv spotřebitele, nebo
- e) hrozba protiprávním jednáním.“

**Příslušná ustanovení zákona o ochraně spotřebitele ve znění do 31. 12. 2016 (tj. po novele provedené zákonem č. 378/2015):**

Podle ustanovení § 2 odst. 1 pro účely zákona o ochraně spotřebitele se rozumí:

„o) obchodní praktikou způsob chování prodávajícího spočívající v konání, opomenutí, prohlášení, obchodním sdělení včetně reklamy a uvedení na trh související s propagací, prodejem nebo dodáním výrobku nebo služby spotřebiteli,

p) odbornou péčí 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,

q) nabídkou ke koupi obchodní sdělení, které způsobem vhodným pro použitý typ obchodního sdělení uvádí informace o výrobku nebo službě a cenu a umožňuje tak spotřebiteli uskutečnit koupi,

r) rozhodnutím ohledně koupě rozhodnutí spotřebitele o tom, zda, jak a za jakých podmínek výrobek nebo službu koupí, zda za ně zaplatí najednou nebo částečně, zda si je ponechá nebo neponechá nebo zda ve vztahu k nim uplatní právo vyplývající ze smlouvy, ať již se spotřebitel rozhodne jednat nebo zdržet se jednání,

s) podstatným narušením ekonomického chování spotřebitele použitím obchodní praktiky, která významně zhoršuje schopnost spotřebitele učinit informované rozhodnutí, což vede k tomu, že učiní rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil,

t) nepatřičným ovlivňováním využívání silnější pozice prodávajícího vůči spotřebiteli způsobem, který významně omezuje jeho schopnost učinit informované rozhodnutí, a to i bez použití fyzické síly nebo hrozby jejího použití.“

Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele „obchodní praktika je nekalá, je-li v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejím působení vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě. Je-li obchodní praktika zaměřena na určitou skupinu spotřebitelů, posuzuje se podle průměrného člena této skupiny.“

Dle § 4 odst. 3 cit. zákona „nekalou obchodní praktikou se rozumí zejména klamavé konání podle § 5 nebo klamavé opomenutí podle § 5a a agresivní obchodní praktika podle § 5b. Obchodní praktiky, které se považují za nekalé za všech okolností, jsou uvedeny v příloze č. 1 a 2 tohoto zákona.“

Dle § 4 odst. 4 cit. zákona „užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí se zakazuje.“

Podle § 5b odst. 1 cit. zákona „obchodní praktika se považuje za agresivní, pokud ve svých věcných souvislostech a s přihlédnutím ke všem jejím rysům a okolnostem výrazně zhoršuje nebo může výrazně zhoršit svobodu volby nebo chování spotřebitele ve vztahu k výrobku nebo službě, a to obtěžováním, donucováním včetně použití fyzické síly nebo nepatřičným ovlivňováním, čímž způsobí nebo může způsobit, že spotřebitel učiní rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil.“

Dle § 5b odst. 2 cit. zákona „při posuzování, zda je obchodní praktika agresivní, se přihlíží

- a) k načasování, místu, povaze nebo době trvání obchodní praktiky,
- b) ke způsobu jednání, jeho výhružnosti nebo urážlivosti,
- c) k vědomému využití nepříznivé situace spotřebitele, která vede ke zhoršení úsudku spotřebitele, k ovlivnění jeho rozhodnutí ve vztahu k výrobku nebo službě,
- d) k nepřiměřené mimosmluvní překážce uložené prodávajícím pro uplatnění práv spotřebitele včetně uplatnění práv na ukončení smlouvy nebo změnu výrobku nebo služby nebo změnu prodávajícího, nebo
- e) k výhrůžce právně nepřipustným jednáním.“

**Správní orgán II. stupně poznamenává, že sankční ustanovení v rozhodném období změn nedoznala.<sup>11</sup>**

Dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele (jak ve znění účinném do 27. 12. 2015, tak ve znění účinném do 31. 12. 2016) „výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel **se dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik.**“

Dle § 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016 „za správní delikt se uloží pokuta do 5 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) a b), odstavce 4, odstavce 7 písm. a), f), j) a odstavců 8, 9 a 11.“

<sup>11</sup> S výjimkou přečíslování § 24 odst. 12 písm. d) na § 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele.

Podle § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016 „*právní osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“

Dle § 24b odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016 „*při určení výměry pokuty se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.*“

**Po přezkoumání předmětné věci dospěl správní orgán II. stupně k závěru, že podaný rozklad je nedůvodný.**

### I. Vymezení skutku

Z hlediska koncipování rozhodnutí je vhodné poukázat na důležitost znění výroku, jímž se konstatuje spáchání správního deliktu. Podle ustanovení § 68 odst. 2 věty první správního řádu „*ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1.*“ Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 7 Afs 59/2013 ze dne 21. 11. 2013, „*(...) výrok rozhodnutí je esenciální součástí správního rozhodnutí, protože je to právě výroková část rozhodnutí, v níž jsou konstituována nebo deklarována práva a povinnosti účastníků řízení. Ve správních rozhodnutích vydaných v oblasti správního trestání pak musí být výrok formulován tak, aby z něho bylo zcela jednoznačně zřejmé, jakého správního deliktu (z hlediska skutku a jeho právní kvalifikace) se účastník řízení dopustil a jaká mu byla uložena sankce (viz např. rozsudky ze dne 23. 2. 2005, č.j. 3 Ads 21/2004-55, a ze dne 28. 11. 2007, č.j. 7 As 7/2007-63, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Jak Nejvyšší správní soud konstatoval již v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č.j. 6 As 57/2004-54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, v oblasti správního trestání vyplývá požadavek na určitost a přesnost výroku správního rozhodnutí jednak z obecných ústavních principů (např. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož je možno státní moc uplatňovat pouze způsoby, které stanoví zákon), jednak ze zákona.*“

Pojmy skutek a popis skutku se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009 sp. zn. 4 As 7/2009-66, v němž uvedl následující: „*Skutek je to, co se ve vnějším světě objektivně stalo, přičemž správní orgán vede správní řízení právě ohledně samotného skutku. Naproti tomu popis skutku je jen slovní formou, jímž prostřednictvím se skutek odráží ve vyjadřovacích projevech lidské komunikace. Popisem skutku je tedy zapotřebí rozumět jazykový popis těch jednání či skutkových okolností, které lze kvalifikovat (tj. podřadit) formálním znakům správního deliktu uvedeným v zákoně. Popis skutku tak musí obsahovat ty skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem řízení, tj. za nějž byla žalobkyně v dané věci pokutována.*“

Míře specifikace, kterou si vyžaduje „řešení otázky, která je předmětem řízení“ při rozhodování o jiných správních deliktech, se věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 15. 1. 2008 sp. zn. 2 As 34/2006-73 (publikovaném pod č. 1546/2008 Sb. NSS). Dospěl k závěru, že „vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu (...) vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. (...). V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku apod. (...). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.“

Ze spisové dokumentace vyplývá, že v období let 2012 až 2013 podal účastník řízení k Českému telekomunikačnímu úřadu proti spotřebitelům vymezeným ve výrokové části tohoto rozhodnutí návrhy na zahájení správních řízení, a to za účelem rozhodnutí sporů ve smyslu § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích o úhradu dlužných cen za poskytnuté služby elektronických komunikací a smluvních pokut. K vyúčtování těchto pokut vedl odpůrce minimálně jeden ze třech důvodů (prodlení se zaplacením vyúčtování, předčasné ukončení smlouvy sjednané na dobu určitou nebo nedodržení minimální výše měsíčního plnění, jak vyplývá z doložených faktur nebo i z vyjádření účastníka řízení ze dne 17. 2. 2014 k učiněnému zpětvzetí). Smluvní pokuty byly s jednotlivými spotřebiteli sjednány prostřednictvím obchodních podmínek, tj. dokumentu s názvem „Všeobecné podmínky společnosti [redacted] pro spotřebitele, vydané podle zákona č. 127/2005 Sb., v platném znění“ (dále jen „všeobecné obchodní podmínky účastníka řízení“), jehož znění se v příslušných člancích 8.1 až 8.3 obsahujících ujednání o smluvních pokutách v rozhodném období neměnilo. Předtím, než došlo k meritornímu rozhodnutí v těchto sporech, byl dne 11. 11. 2013 vydán nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11, který vyvolal změnu v rozhodovací praxi Úřadu, což vedlo k vydávání zamítavých rozhodnutí ohledně uplatněných nároků na smluvní pokuty. Účastník řízení na tuto skutečnost

reagoval<sup>12</sup> podáním hromadných částečných zpětvzetí návrhů ze dnů 29. 1. 2014, 17. 2. 2014, 28. 3. 2014, 9. 4. 2014 a 29. 7. 2014 (tj. co do uplatněných smluvních pokut) a následně udělil vícero inkasním agenturám (obchodním společnostem [redacted], IČO [redacted], [redacted], IČO [redacted], [redacted], IČO [redacted], [redacted], IČO [redacted]) plnou moc k vymáhání smluvních pokut, jež byly předmětem řízení vedených u Úřadu (až do pravomocného částečného zastavení těchto řízení). Samotné vymáhání probíhalo zejména tak, že inkasní agentury spotřebitelům zasílaly dopisy, v nichž je vyzývaly k úhradě jistin (smluvních pokut), úroků z prodlení a nákladů za vymáhání (ve výši tisíců Kč).<sup>13</sup>

Znění jednotlivých dopisů se lišilo podle toho, která společnost smluvní pokuty vymáhala. Např. dopisy společnosti [redacted] obsahovaly následující informaci: „*Tímto Vás informujeme, že jsme na základě plné moci nám udělené společností [redacted] (...) převzali vymáhání Vašeho dluhu, který je evidován pod číslem (...) jako Smluvní pokuta z Vyúčtování služeb, Vyúčtování smluvní pokuty.*“ Dopis společnosti [redacted] byl uvozen tímto sdělením: „*Vážený zákazníku, je naší povinností Vám oznámit, že jsme byli zmocněni společností [redacted] vymáhat Vámi vzniklý dluh. V rámci Právního řádu České republiky, jsme oprávněni podniknout veškeré kroky vedoucí k úhradě Vašeho dluhu (...).*“ Za zmínku stojí upozornění v dopise zaslaném společností [redacted]: „*Dáváme Vám tímto možnost mimosoudního vyřízení dlužné částky. Jinak budeme nuceni věřiteli doporučit správní řízení s následnou exekucí.*“ Výzva k okamžité úhradě dluhu od společnosti [redacted] obsahovala i následující sdělení: „*Do dnešního dne jsme nezaznamenali z Vaší strany žádnou platbu ani pokus o smírné dořešení Vašeho závazku, a proto zvažujeme další kroky v rámci vymáhacího procesu, které budou vůči Vám vedeny. Zároveň Vás upozorňujeme, že i přes dosavadní neřešení Vašeho závazku jsem ochotni se s Vámi dohodnout, a celou záležitost vyřešit smírnou cestou bez dodatečných nákladů. V tuto chvíli je další postup pouze na Vás!*“

Stupňování požadavku na úhradu je znatelné z dopisů zaslaných panu [redacted] (dopis ze dne 1. 12. 2015), paní [redacted] (ze dne 10. 12. 2015) nebo paní [redacted] (ze dne 23. 5. 2016): „*Váš případ je v současné době posuzován pro přidělení našemu inspektorovi za účelem osobní návštěvy a inkasování dluhu.*“ Prokazatelnému tlaku byla vystavena paní [redacted], viz citace z dopisu ze dne 7. 3. 2016 od společnosti [redacted] „*(...) nabízíme Vám poslední možnost mimosoudního vyřešení dlužné částky (...). Okamžitá úhrada dlužné částky Vám ušetří další náklady a nepříjemnosti.*“

<sup>12</sup> Ve zpětvzetí datovaném 17. 2. 2014 uvedl: „*S ohledem na nové stanovisko Ústavního soudu vyjádřené v nálezu I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013, ve kterém Ústavní soud v čl. 33 vyjádřil (...) bere navrhovatel návrh na zahájení správního řízení v předmětné věci, podaný před vydáním uvedeného nálezu Ústavního soudu částečně zpět, co do částky představující vyúčtované smluvní pokuty.*“

<sup>13</sup> Popsaný skutkový stav se neliší od stavu zjištěného správním orgánem I. stupně a vymezeného ve vyrozměření o novém projednání věci ze dne 29. 6. 2017.

Nebudete-li na tuto výzvu znovu nijak reagovat, zahájí věřitel neprodleně správní řízení u Českého telekomunikačního úřadu a po vydání pravomocného rozhodnutí ihned přistoupí k řízení EXEKUČNÍMU, což Vám přinese podstatné navýšení o náklady s tím spojené v průměru o 20 %, minimálně však o částku 5.000,00 – 6.000,00 Kč. Tento dopis považujte za poslední výzvu před zahájením správního a exekučního řízení.“ Stejně tak paní [REDAKCE], které byl zaslán dopis datovaný 17. 6. 2016 s upozorněním: „Neuhradíte-li dluh v požadovaném termínu nebo nás nebudete kontaktovat, budeme považovat Váš dluh za odsouhlasený a předáme ho našemu právnímu oddělení k dalšímu řešení. Upozorňujeme Vás, že v případě podání žaloby může dojít k dalšímu navýšení Vašeho dluhu dle předmětných vyhlášek. Úhradou bude záležitost ze strany [REDAKCE] uzavřena a informace o zaplacení bude neprodleně zaktualizována i v databázi SOLUS.“ Vymáhání dospělo v případě paní [REDAKCE] až k osobním návštěvám, o čemž svědčí dopis ze dne 12. 7. 2016: „Protože nereagujete na písemné ani telefonické výzvy, navštívil jsem Vás osobně. Bohužel jsem Vás nezastihl, proto Vás za účelem inkasa dluhu opětovně navštívím dne 22. 7. 2016 v době od 8:00 hod. do 10:00 hod. Pokud mi nezavoláte, a přesto nebudete v čase osobní návštěvy k dispozici, budu nucen podniknout další kroky k zajištění úhrady předmětného dluhu. V případě, že dluh ve výši (...) zaplatíte do 5 dnů od obdržení tohoto dopisu, nebude nutné další osobní návštěvy realizovat.“

## II. Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 (východiska)

Pro posuzování platnosti ujednání o smluvní pokutě, které se v rámci spotřebitelských smluv nenachází přímo ve smlouvě spotřebitelem podepsované, ale v obchodních podmínkách, na které smlouva odkazuje, je zcela klíčovým nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013. Ten jednak změnil náhled Úřadu na platnost takového ujednání (zaměřil jeho pozornost na zohlednění spotřebitelského aspektu – ochrany spotřebitele), jednak měl nepřímý vliv na rozhodnutí účastníka řízení domoci se úhrady smluvních pokut jinou cestou (působením inkasních agentur), než kterou volil obvykle (tj. cestou státního donucení, za účelem získání vykonatelného exekučního titulu), neboť si byl vědom hrozícího neúspěchu v řízení.

Nález nelze vnímat pouze optikou jeho právní věty, kterou bylo vyřčeno, že „**v rámci spotřebitelských smluv ujednání zakládající smluvní pokutu zásadně nemohou být součástí tzv. všeobecných obchodních podmínek, nýbrž toliko spotřebitelské smlouvy samotné (listiny, na niž spotřebitel připojuje svůj podpis)**“, byť ta svou obecností dopadá na široké spektrum případů<sup>14</sup>. Je tedy namístě rozepsat jednotlivá východiska, z nichž tato věta vychází.

<sup>14</sup> Výjimku dle Ústavního soudu představují specifické případy, kdy se z povahy věci uplatňuje specifický režim (např. smlouva o přepravě osob s ohledem na § 3 vyhlášky č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu).



Předně je třeba zdůraznit, že Ústavní soud se věcí zabýval přesto, že se jednalo o tzv. bagatelní spor, neboť v řízení shledal natolik závažná pochybení, která způsobují zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele, jak bude pojednáno níže.

Ústavní soud v citovaném nálezu dává do pozornosti ochranu, kterou je třeba věnovat spotřebiteli, coby straně smlouvy, která není ve fakticky rovnovážném postavení s dodavatelem.<sup>15</sup> Ochrana spotřebitele přitom není pouze věcí podústavního práva, ale projevuje se i v ústavní rovině, tj. v materiálním či faktickém pojetí principu rovnosti (viz bod 19. nálezu). Na věc je nutno nahlížet i pohledem unijního práva, o čemž svědčí jednotlivé směrnice vydané Evropskou unií (viz bod 24. nálezu).<sup>16</sup>

Ústavní soud v bodě 18. nálezu připomíná, že „(...) i v případě volby režimu obchodního zákoníku je třeba dle ustanovení § 262 odst. 4 obchodního zákoníku vždy použít ustanovení občanského zákoníku nebo zvláštních právních předpisů o spotřebitelských smlouvách, adhezních smlouvách, zneužívajících klauzulích a jiná ustanovení směřující k ochraně, je-li to ve prospěch smluvní strany, která není podnikatelem. Z toho vyplývá, že je třeba skutečně ve věci aplikovat příslušná ustanovení chránící spotřebitele jakožto slabší smluvní stranu (zejména ustanovení § 51a a následující občanského zákoníku).“ A dále v bodě 28. nálezu poznamenává, že, „ve spotřebitelském právu je dodavatel ve fakticky výhodnějším postavení, neboť má odbornou převahu nad spotřebiteli, kterým své služby poskytuje. A proto kromě omezení vyplývajících z výše uvedeného principu rovnosti prostředků **Ize od dodavatele také očekávat (případně i vyžadovat), že se ve vztahu ke spotřebiteli bude chovat v obecné poloze poctivě.**<sup>17</sup> **Nepostupuje-li tímto způsobem,**

<sup>15</sup> Viz bod 21. nálezu: „Samotným východiskem spotřebitelské ochrany je potom postulát, podle něhož se spotřebitel ocitá ve fakticky nerovném postavení s profesionálním dodavatelem, a to s ohledem na okolnosti, za nichž dochází ke kontraktaci, s ohledem na větší profesionální zkušenost prodávajícího, lepší znalost práva a snazší dostupnost právních služeb a konečně se zřetelem na možnost stanovovat smluvní podmínky jednostranně cestou formulářových smluv. Zákonodárce se proto pokusil vyrovnat tuto faktickou nerovnost cestou práva, a to formou omezení autonomie vůle [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 342/09 (N 144/53 SbNU 765)].“

Ústavní soud zmiňuje (bod 33. nálezu) i konkrétní projev této nerovnosti, když uvádí, že „fakticky je smluvní svoboda spotřebitele při určování, které ujednání bude uvedeno ve smlouvě a které ve všeobecných podmínkách, pouze zdánlivá, neboť obě listiny ve formulářové podobě připravuje dodavatel a s ohledem na nepoměr ve vyjednávací síle dodavatele a spotřebitele je na první pohled patrné, že se spotřebitel jen stěží může domoci změny předem připravených smluvních ujednání.“

<sup>16</sup> Ústavní soud na tomto místě poukazuje na směrnici Rady č. 93/13/EHS ze dne 5. 4. 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách a cituje Soudní dvůr Evropské unie, který k její interpretaci uvedl: „Systém ochrany zavedený směrnicí vychází z myšlenky, že se spotřebitel nachází v nerovném postavení vůči prodávajícímu nebo poskytovateli, co se týče jak vyjednávací pravomoci, tak úrovně informovanosti, které jej vede k tomu, že přistoupí k podmínkám předem vyhotoveným prodávajícím nebo poskytovatelem, aniž by mohl ovlivnit jejich obsah (rozsudek ze dne 27. června 2000, Océano Grupo Editorial a Salvat Editores, C-240/98 až C-244/98, Recueil, s. I-4941, bod 25).“

<sup>17</sup> S tím souvisí bod 26. nálezu, v němž Ústavní soud poukazuje na to, že „princip autonomie vůle a princip rovnosti je doplňován a korigován principem ekvity či spravedlnosti. **Zcela jasně je to patrné na ustanovení § 56 odst. 1 občanského zákoníku, kde je uvedeno, že spotřebitelské smlouvy nesmějí obsahovat ujednání, která v rozporu s požadavkem dobré víry znamenají k újmě spotřebitele značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran. Zde uvedený pojem "dobrá víra" (dále též "zásada poctivosti") je nutno vykládat v jeho objektivním slova smyslu, tudíž se blíží pojetí "dobrých mravů", případně pojetí "poctivého obchodního styku" a v pojetí nového občanského zákoníku je tento pojem obsažen v imperativu "každý má povinnost jednat v právním styku poctivě" (srov. § 6 NOZ a důvodovou zprávu k tomuto ustanovení). Výklad pojmu "dobré víry" jako projevu principu ekvity podporuje i článek 3 odst. 1 směrnice Rady č. 93/13/EHS, který byl právě do § 56 občanského zákoníku implementován. V tomto ustanovení**

**zpronevěří se důvěře druhého účastníka smluvního vztahu v poctivost svého jednání, a takovému nepoctivému jednání nelze poskytnout právní ochranu** [srov. § 265 obchodního zákoníku nebo § 6 nového občanského zákoníku].“ Na uvedené Ústavní soud navazuje bodem 29., v němž uvádí: „**V praxi se zásada poctivosti projevuje mimo jiné tím, že text spotřebitelské smlouvy, obzvláště jedná-li se o smlouvu formulářovou, má být pro průměrného spotřebitele dostatečně čitelný, přehledný a logicky uspořádaný. Například smluvní ujednání musí mít dostatečnou velikost písma, nesmějí být ve výrazně menší velikosti, než okolní text, nesmějí být umístěna v oddílech, které vzbuzují dojem nepodstatného charakteru. Uvedená zásada poctivosti dopadá i na aplikaci všeobecných obchodních podmínek. Jak bylo uvedeno v bodě 9, i ve spotřebitelských smlouvách je možno všeobecné obchodní podmínky uplatnit, nicméně taková aplikace má nejen uvedená formální omezení, nýbrž i omezení obsahová.**“<sup>18</sup>

Ústavní soud tak poukázal na rozdílnost účelu obchodních podmínek ve spotřebitelské a obchodní smlouvě (bod 30. nálezu): „(...) obchodní podmínky ve spotřebitelských smlouvách (...) mají sloužit především k tomu, aby nebylo nezbytné do každé smlouvy přepisovat ujednání technického a vysvětlujícího charakteru. **Naopak nesmějí sloužit k tomu, aby do nich v často nepřehledné, složité formulované a malým písmem psané formě skryl dodavatel ujednání, která jsou pro spotřebitele nevýhodná a o kterých předpokládá, že pozorností spotřebitele nejspíše uniknou (například rozhodčí doložka nebo ujednání o smluvní pokutě). Pokud tak i přesto dodavatel učiní, nepočíná si v právním vztahu poctivě a takovému jednání nelze přiznat právní ochranu.**“ Přitom necílí k tomu (bod 31. nálezu), aby výše uvedené závěry byly interpretovány jako „a priori vyloučení (příkladmo) jmenovaných podstatných ujednání ze spotřebitelských smluv obecně, nýbrž zejména jako omezení jejich uplatnění v tzv. všeobecných obchodních podmínkách.“

Závěrem (v bodě 34. nálezu) se Ústavní soud opětovně vyjádřil k ústavněprávnímu rozměru jím posuzovaného případu, když uvedl, že „pokud obecný soud nezohlednil ústavní aspekt materiální rovnosti mezi spotřebitelem a dodavatelem (projevující se v rovině podústavního práva jako ochrana spotřebitele), principy důvěry a poctivosti ve smluvních vztazích, a uložil stěžovateli povinnost zaplatit žalobci (postupníkovi) částku odpovídající smluvní pokutě nastupující po marně uplynulé lhůtě sedmi dnů od data ukončení smlouvy ve smyslu čl. 3 Všeobecných obchodních podmínek, porušil základní právo stěžovatele plynoucí z čl. 11 odst. 1 Listiny, tedy právo na ochranu vlastnictví.“

---

je uvedeno, že smluvní podmínka, která nebyla individuálně sjednána, je považována za nepřiměřenou, jestliže v rozporu s požadavkem přiměřenosti způsobuje významnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran, které vyplývají z dané smlouvy, v neprospěch spotřebitele.“

<sup>18</sup> Ústavní soud je názoru (bod 10. nálezu), že „uplatnění obchodních podmínek není neomezené, naopak právní úprava stanovuje základní limity. Pro spotřebitelské smlouvy platí, že nesmějí pod hrozbou absolutní neplatnosti dle ustanovení § 56 občanského zákoníku obsahovat ujednání, která v rozporu s požadavkem dobré víry znamenají k újmě spotřebitele značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran.“

**Nehledě na všechny výše popsané souvislosti se účastník řízení dovolává pouze Ústavním soudem užitého obratu „nelze poskytnout/přiznat právní ochranu“ (body 28. a 30. nálezu), jemuž připisuje nálezem nevyslovené účinky a z něhož vyvozuje vědomost o tom, že svým jednáním pozbyl pouze nárok, nikoliv i právo na úhradu smluvních pokut.**

Ústavní soud při vyslovení zmíněného závěru odkázal na srovnání s § 265 obchodního zákoníku a § 6 NOZ. Podle § 265 obchodního zákoníku „výkon práva, který je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, nepožívá právní ochrany.“ Zatímco podle § 6 odst. 1 NOZ platí, že „každý má povinnost jednat v právním styku poctivě“. Nelze ovšem opomenout, že § 6 odst. 2 NOZ toto ustanovení doplňuje a vyjadřuje tak jednu ze základních právních zásad (*nemo turpitudinem suam allegare potest*), když uvádí, že „nikdo nesmí těžit ze svého nepoctivého nebo protiprávního činu“. Závěry, které účastník řízení vyvozuje z poukazu na ustanovení § 265 obchodního zákoníku<sup>19</sup> jsou ve zjevném rozporu s filozofií nálezu.

Jednání dodavatele spočívající ve vtělení ujednání o smluvní pokutě do obchodních podmínek, které jsou pouhou přílohou spotřebitelské smlouvy, bylo shledáno nepoctivým, přičemž jak uvedl Ústavní soud poukazem na úpravu ochrany spotřebitele, je materiální nerovnost (která je důsledkem principu autonomie smluvních stran) ve vztazích mezi podnikatelem a spotřebitelem vyvažována požadavkem dobré víry (neboli zásadou poctivosti).<sup>20</sup> Dobrou víru je přitom třeba vykládat objektivně, ve smyslu blížícím se dobrým mravům. Ustanovení § 39 občanského zákoníku stanoví, že právní úkon, který se přičí dobrým mravům, je absolutně neplatný. Jak bylo uvedeno výše, z nepoctivého jednání nelze těžit, a to přirozeně platí jak na uplatnění práva v soudním (správním) řízení, tak mimo jeho rámec. Je tedy třeba odmítnout tvrzení účastníka řízení, že s nepoctivým jednáním právo nespojuje důsledky mající vliv na jeho platnost.

K tomu je vhodné poukázat i na rozsudek sp. zn. 32 ICdo 86/2015 ze dne 28. 2. 2017, v němž Nejvyšší soud uvedl následující: „Listina, na niž strany připojily svůj podpis, co do smluvní pokuty obsahuje toliko informaci, že „zájemce a T-Mobile si pro případ porušení povinností vyplývajících z Účastnické smlouvy sjednávají smluvní pokuty, které jsou uvedeny ve VPST, v podmínkách služby Internet ADSL, v Ceníku služeb nebo v dalších obchodních podmínkách, které jsou součástí Účastnické smlouvy“. Tvrzení žalobkyně, že „už tato formulace je sjednáním smluvní pokuty jako takové“, neobstojí. Z uvedeného ujednání pro strany nevyplývají žádná konkrétní práva ani povinnosti, není z něj patrné, splnění jaké konkrétní smluvní povinnosti je zajištěno smluvní pokutou v každém z uvedených dokumentů, ani výše smluvní pokuty nebo způsob jejího určení. Jde pouze o odkaz na tři konkrétní dokumenty a na další, blíže nespecifikované obchodní podmínky, „které jsou

<sup>19</sup> Z pouhého odkazu na srovnání s obchodněprávní úpravou nelze vyvodit, že by se měly aplikovat i důsledky spojené s § 265 obchodního zákoníku.

<sup>20</sup> Ústavní soud tedy spojil zásadu poctivosti s dobrou vírou.

*součástí Účastnické smlouvy“, to vše bez označení konkrétních ustanovení, která se vztahují ke smluvní pokutě. Z textu smlouvy se nepodává, zda jsou ujednání o smluvní pokutě obsažena na více místech všeobecných podmínek a dalších uvedených dokumentů nebo jen v některém z nich. Ze smlouvy nelze zjistit ani to, jaké znění těchto dokumentů (ke kterému datu) bude v případě porušení té které povinnosti použito. **Pouhý odkaz v textu smlouvy na ustanovení o smluvní pokutě ve všeobecných podmínkách a v dalších specifikovaných i nspecifikovaných dokumentech vytváří pro spotřebitele překážku pro to, aby se s takovým ujednáním před uzavřením smlouvy skutečně seznámil. Jde o ujednání podřaditelné pod ustanovení § 56 odst. 1 obč. zák., neboť v rozporu s požadavkem dobré víry znamená k újmě spotřebitele značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran, a je proto s ohledem na § 55 odst. 2 obč. zák. neplatné.***

Východiska nálezu Ústavního soudu, i výše zmíněného rozsudku převzal Krajský soud v Plzni, který rozsudkem sp. zn. 18 Co 188/2017 ze dne 20. 9. 2017 rozhodoval spor mezi jedním z dotčených spotřebitelů (panem Kohlem) a účastníkem řízení. Pan Kohl se v něm dovolával určení neexistence práva účastníka řízení účtovat mu smluvní pokutu ve výši 15 192 Kč za prodlení s úhradou vyúčtování dle článků 8.1 a 8.2 obchodních podmínek.

Účastník řízení je rovněž názoru, že Ústavní soud porušení zásady poctivosti nespojuje s jakoukoli neplatností (tím spíše s neplatností absolutní). Případné porušení ustanovení § 56 občanského zákoníku zakládá dle jeho názoru pouze relativní neplatnost, neboť jednotlivé smlouvy byly uzavřeny ještě před příslušnou novelou občanského zákoníku. I po zveřejnění nálezu Ústavního soudu byl v dobré víře v závaznost právní úpravy ve znění účinném do 31. 7. 2010. Všechny smluvní pokuty do doby případného vznesení námítky relativní neplatnosti právně existovaly, byť úspěšnou uplatnitelnost dle změněné rozhodovací praxe Úřadu ztratily.

Správní orgán II. stupně opětovně (tak jak učinil již ve svém předchozím zrušujícím rozhodnutí) odkazuje na nálezn sp. zn. Pl. ÚS 1/10 ze dne 9. 2. 2011, kde se Ústavní soud zabýval návrhem Městského soudu v Brně domáhajícího se zrušení části ustanovení § 40a občanského zákoníku (tj. ve znění před novelou provedenou zákonem č. 155/2010 Sb.), a to slova „§ 55,“ ve větě první citovaného ustanovení a ustanovení § 55 odst. 2 cit. zákona. Dospěl k závěru, že zákon, jehož měl při řešení případu užít, je ve shora označených částech, které zakotvují relativní neplatnost spotřebitelských smluv, v nesouladu s ústavním pořádkem, konkrétně s principy rovnosti, přiměřenosti a právní jistoty a porušuje i závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodních smluv podle čl. 1 odst. 1, odst. 2, Ústavy, čl. 1 Listiny. Městský soud v Brně mimo jiné konstatoval následující: „*Relativní neplatnost (...) působí, že právní úprava spotřebitelských smluv nevede v některých případech k ochraně spotřebitele, ale dokonce zhoršuje jeho právní postavení. Ujednání, které je v rozporu se zákonem nebo dobrými mravy, je absolutně neplatné (§ 39 ObčZ).*

Naprostá většina skutkových podstat uvedených v demonstrativním výčtu v § 56 odst. 3 ObčZ jako ujednání, která porušují ochranu spotřebitele podle odst. 1 citovaného ustanovení, je podle své povahy způsobilá být v konkrétním případě posouzena jako ujednání v rozporu s dobrými mravy. V právních vztazích mezi podnikateli i v právních vztazích mezi samotnými "nepodnikateli" jsou ujednání popsána v § 56 odst. 3 ObčZ v řadě případů nezákonná nebo nemravná a proto v souladu s ustanovením § 39 ObčZ i absolutně neplatná. Ve spotřebitelských vztazích je však aplikace § 39 ObčZ podle převažujícího názoru vyloučena, neboť ustanovení § 55 a 56 ObčZ jsou vůči němu ustanoveními speciálními; platné právo tak neposkytuje větší ochranu spotřebiteli ve spotřebitelském vztahu, ale "nespotřebiteli či obchodníkovi". Jako příklad zneužívání relativní neplatnosti zmínil i „jednání, která stanoví jednostranně v neprospěch spotřebitele sankce za porušení smlouvy. Ve spotřebitelských smlouvách mohou být sjednány sankce za porušení povinností (zejména smluvní pokuta, odstoupení od smlouvy, povinnost strpět předčasné splacení dluhu apod.), leč taková ujednání nesmí podle § 56 odst. 1 ObčZ v rozporu s požadavkem dobré víry znamenat k újmě spotřebitele značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran. Je však naprostým pravidlem, že ve spotřebitelských smlouvách jsou stanoveny sankce pouze pro spotřebitele, navíc jsou často různým způsobem kombinované či kumulované, v některých případech jsou dokonce sjednávány sankce paušálně za jakékoli porušení smlouvy spotřebitelem.“

Ústavní soud považoval za potřebné zdůraznit, že „věcně plně sdílí názory navrhovatele, který koncepci relativní neplatnosti spotřebitelských smluv chápe jako nesouladnou i s českým ústavním pořádkem, konkrétně s principy rovnosti, přiměřenosti a právní jistoty, tedy koncepci porušující závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodních smluv (čl. 1 odst. 1, odst. 2 Ústavy a čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny), která je neslučitelná s podstatou a účelem takové právní úpravy, jež má být projevem zásady ochrany fakticky slabší smluvní strany (spotřebitele), v soukromém právu korigující uplatnění zásady autonomie vůle. **Aby bylo těchto ústavních předpokladů dosaženo, je nezbytné porušení zákonných pravidel, obsažených v ustanovení § 55 a § 56 občanského zákoníku k vyvážení uvedené faktické nerovnosti, spojit s absolutní neplatností nastávající ze zákona, ke které soud přihlíží ex offo, aniž by se spotřebitel musel neplatnosti smlouvy dovolat.** Tu lze zopakovat, jak uvedeno již v závěru bodu 32., že vodítkem je i to, že zákonodárce v mezidobí změnil napadená ustanovení v intencích komunitárního práva. Sama instituce relativní neplatnosti spotřebitelských smluv vede, respektive vedla - i podle názoru Ústavního soudu - k nepřijatelným právním důsledkům a k zřejmé nespravedlnosti, umožňující dodavatelům porušovat práva spotřebitelů a následně z takového protiprávního jednání výrazně profitovat. Typické případy, týkající se úvěrových smluv, vyjmenované příkladmo navrhovatelem se již dávno staly problematickým celospolečenským fenoménem. (...). Jestliže jsou navíc ve spotřebitelských smlouvách

stanoveny různě kombinované či kumulované sankce - pouze pro spotřebitele - resp. ujednání, která umožňují dodavateli jednostranně měnit obsah závazku nebo prorogační dohody, jimiž je sjednána místní příslušnost soudu v obvodu sídla dodavatele (v důsledku čehož jsou spotřebitelé zbaveni možnosti hájit se u soudu v místě svého bydliště), nelze - ve svém souhrnu - než považovat takové odsouzeníhodné, vpravdě lichvářské smlouvy za protiprávní a zákonná ustanovení, jež je umožňují, za protiústavní. **Ústavní soud proto dovozuje, že kdyby nebylo výše popsané situace, která umožňuje obecnému soudu ponechat napadená a v mezidobí již zrušená ustanovení občanského zákoníku (jež byla zcela zjevně v nesouladu s komunitárním právem) v konkrétním případě nepoužitá (srov. bod 33) a rozhodnout spravedlivě v souladu s právem evropským, nezbylo by, než deklaratorním výrokem vyslovit, že předmětná ustanovení byla v nesouladu i se shora citovanými články Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod.**

Správní orgán II. stupně uzavírá, že Ústavní soud hodnotil jednání účastníka řízení při uzavírání smluvních pokut jako nepoctivé (ve smyslu jeho rozporu s dobrými mravy). Jako takové ve sféře podústavního práva naplňuje znaky nepřiměřené smluvní podmínky (projev spotřebitelské ochrany). Tu stihá absolutní neplatnost i před 1. 8. 2010, neboť je zapotřebí rozhodovat spravedlivě v souladu s evropským právem, v němž má ochrana spotřebitele svůj původ. Jak konstatoval Ústavní soud, přiznání smluvní pokuty sjednané za výše popsaných podmínek by bylo protiústavním zásahem do práva na vlastnictví. Správní orgán II. stupně je názoru, že tím spíše musí jít o jednání, které nemá účinky (je neplatné). Bylo by proti smyslu nálezu, kdyby z něj bylo vyvozeno, že nepoctivé jednání nepožívá právní ochrany pouze před státní mocí. Působení jinými prostředky než správním řízením, ve kterém má každá ze stran procesní práva, může být pro spotřebitele ještě více citelné. Takové jednání by tak požívalo ochrany ve sféře, kde se spotřebitel nemůže spoléhat na rozřešení třetí neustrannou osobou. Proti smyslu nálezu by rovněž bylo hledět na právo účastníka řízení jako na naturální obligaci (argumentace praxí zdravotnických pojišťoven je tudíž nepřipadná). Konečně pokud účastník řízení vehementně namítá, že jeho všeobecné obchodní podmínky byly spotřebitelům při podpisu smluv předloženy, tuto skutečnost nijak neprokázal. Stejně tak okolnost, že by obchodní podmínky byly případně koncipovány přehledně, nemění nic na závěru Ústavního soudu, že ujednání o smluvní pokutě mělo být součástí vlastní (spotřebitelem podepsované) smlouvy.

### **III. Naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu, nekalá (agresivní) obchodní praktika**

Správní orgán II. stupně má za prokázané, že v dotčených případech byly uzavřeny spotřebitelské smlouvy, přičemž ujednání o smluvní pokutě, k jejíž úhradě se spotřebitelé při uzavření těchto smluv měli zavázat, nebylo součástí jimi podepsované listiny, nýbrž bylo

obsaženo v člancích 8.1 až 8.3<sup>21</sup> všeobecných obchodních podmínek účastníka řízení. Je tedy bezesporu, že na posuzovanou věc dopadají výše popsané závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3512/11.

Skutková podstata účastníku řízení vytykaného deliktu zní následovně: „Výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel **se dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik.**“ Úvodem považuje správní orgán II. stupně za vhodné pojednat o právní úpravě zákazu nekalých obchodních praktik. Jak kupř. rekapituloval Krajský soud v Brně v rozsudku sp. zn. 30 A 53/2015 ze dne 30. 6. 2016, „(...) **právní úprava nekalých obchodních praktik v § 4, § 5 a § 5a zákona o ochraně spotřebitele je výsledkem implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. 5. 2005, o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu (dále jen „směrnice“ nebo též „směrnice o nekalých obchodních praktikách“).** **Podle konstantní judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“)** jsou všechny orgány členských států, včetně soudů, povinny při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v souladu se zněním a účelem směrnice či jiného právního předpisu Evropské unie, k jejichž implementaci slouží (srovnej např. rozsudek SDEU ze dne 13. 11. 1990, věc C-106/89, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*). Obdobně též Ústavní soud dospěl ve své rozhodovací činnosti k závěru, že povinností soudní moci je aplikovat a interpretovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tj. při více výkladových metodách volit tu, která bude v souladu s právem Evropské unie (k tomu srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015 ve věci sp. zn. III. ÚS 1996/13, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).“

Je rovněž vhodné připomenout, tak jak učinil i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 7 As 141/2015 ze dne 6. 11. 2015, když uvedl, že účelem směrnice o nekalých obchodních praktikách je „(...) „přispět k řádnému fungování vnitřního trhu a dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitele sblížením právních a správních předpisů členských států týkajících se nekalých obchodních praktik, které poškozují ekonomické zájmy spotřebitelů“. V bodě 1 odůvodnění směrnice je dále uvedeno, že „[p]odle čl. 153 odst. 1 a odst. 3 písm. a) Smlouvy má Společenství přispívat k dosažení vysoké úrovně ochrany spotřebitele prostřednictvím opatření přijatých podle článku 95 Smlouvy“. Podle bodu 11 odůvodnění citované směrnice „[v]ysoká úroveň sjednocení dosažená sblížením vnitrostátních

21

„8.1 Z důvodu prodlení Účastníka s úhradou Vyúčtování je [redacted] oprávněn účtovat smluvní pokuty za podmínky a ve výši uvedené v Ceníku služeb.

8.2 Nezaplatí-li Účastník tři po sobě jdoucí Vyúčtování nebo je-li v prodlení s úhradou jakéhokoliv svého peněžitého závazku déle než 90 dnů, je povinen zaplatit smluvní pokutu ve výši součtu měsíčních paušálů zbývajících do konce sjednané doby trvání Účastnické smlouvy. Tento součet se spočítá za období od začátku suspendace (viz čl. 7), během níž vznikl nárok na smluvní pokutu, do konce sjednané doby trvání Účastnické smlouvy. Rozhodující je měsíční paušál naposled vyúčtovaný ve Vyúčtování bez DPH. Nárok na tuto smluvní pokutu nevzniká v případě smluv uzavřených na dobu neurčitou. (...).

8.3 Pokud Účastník poruší závazek dodržovat sjednané Minimální měsíční plnění, vzniká mu povinnost zaplatit [redacted] smluvní pokutu podle Podmínek minimálního měsíčního plnění.“

právních předpisů prostřednictvím této směrnice vytváří vysokou společnou úroveň ochrany spotřebitele. Tato směrnice zavádí jednotný obecný zákaz těch nekalých obchodních praktik, které narušují ekonomické chování spotřebitelů. Rovněž stanoví pravidla pro agresivní obchodní praktiky, které dosud nejsou na úrovni Společenství upraveny.“ Podle bodu 12 odůvodnění směrnice „[h]armonizace značně zvýší právní jistotu spotřebitelů i podniků. Spotřebitelé i podniky se budou moci spolehnout na jednotný právní rámec vycházející z jasně vymezených právních pojmů upravujících veškerá hlediska nekalých obchodních praktik v celé Evropské unii “. **Nejvyšší správní soud dále poukazuje na bod 13 odůvodnění směrnice o nekalých obchodních praktikách, kde je stanoveno, že „[z]a účelem podpory důvěry spotřebitele by se obecný zákaz měl vztahovat rovněž na nekalé obchodní praktiky jak mimo smluvní vztah mezi obchodníkem a spotřebitelem, tak i po uzavření smlouvy nebo během jejího plnění “. V souladu s tímto účelem citované směrnice může být jednání obchodníka hodnoceno jako nekalé, přestože se neuskutečnilo v rámci smluvního vztahu. Podstatným rysem nekalosti obchodní praktiky však je, že takové jednání výrazně zhoršilo, nebo mohlo zhoršit, svobodnou volbu nebo chování spotřebitele, čímž způsobilo, nebo mohlo způsobit, že spotřebitel učinil rozhodnutí o obchodní transakci, které by jinak neučinil.**

Jak poznamenal Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 7 As 110/2014 ze dne 23. 10. 2014, postup, jakým má být určité jednání subsumováno pod zmíněnou skutkovou podstatu, je následující: „Správní orgán při určení, zda obchodní praktika představuje nekalou obchodní praktiku (ve smyslu zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu), nejprve zjišťuje, zda dotčená obchodní praktika naplňuje znaky některé z nekalých obchodních praktik uvedených v příloze č. 1 a č. 2 citovaného zákona, resp. v příloze I uvedené směrnice. Pokud obchodní praktika nespadá do výčtu nekalých obchodních praktik uvedených v příloze č. 1 a č. 2 citovaného zákona, posuzuje správní orgán, zda obchodní praktika představuje klamavou či agresivní obchodní praktiku dle § 5 a § 5a zákona o ochraně spotřebitele (články 5 až 9 uvedené směrnice). Konečně až poté, co správní orgán dospěje k závěru, že se nejedná o klamavou či agresivní obchodní praktiku, přistoupí k vyhodnocení otázky, zda dotčená obchodní praktika naplňuje znaky nekalé obchodní praktiky dle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele (čl. 5 odst. 2 uvedené směrnice).“ Jedná se o logický postup od speciálního k všeobecnému.

Správní orgán II. stupně ve shodě s prvostupňovým orgánem konstatuje, že jednání vytýkané účastníku řízení nelze podřadit pod praktiku vymezenou přílohami zákona o ochraně spotřebitele (resp. přílohou I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES).

Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgán I. stupně shledal v jednání účastníka řízení užití agresivní obchodní praktiky. Znaky agresivní obchodní praktiky jsou



popsány v ustanovení § 5a zákona o ochraně spotřebitele, resp. po novele v § 5b zákona o ochraně spotřebitele. Agresivní obchodní praktika spočívá v působení na spotřebitele formou obtěžování, donucování nebo nepatřičného ovlivňování, čímž může (tj. je způsobilá, ale nemusí) výrazně zhoršit možnost jeho svobodného rozhodnutí. Je třeba přihlídnout ke všem okolnostem, za nichž byla užitá. Na základě novelizované definice je třeba zvažovat věcné souvislosti, všechny rysy a okolnosti, přičemž výše specifikovaná forma jednání musí být způsobilá výrazně zhoršit svobodu volby nebo chování spotřebitele ve vztahu k výrobku nebo službě, čímž způsobí nebo může způsobit, že učini rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil. Pokud je praktika posouzena jako agresivní, není třeba zkoumat, zda byla v rozporu s požadavky náležité odborné péče.<sup>22</sup>

Účastník řízení zmocnil inkasní společnosti k tomu, aby po spotřebitelích vymáhaly smluvní pokuty, které si s nimi sjednal prostřednictvím obchodních podmínek (pohledem Ústavního soudu nepoctivě sjednaných). Spotřebitelům byly zasílány dopisy upozorňující je na existenci dluhu a apelující na co nejrychlejší úhradu, což lze hodnotit jako obtěžování i nepatřičné ovlivňování (účastník řízení využil silnější pozici vůči spotřebiteli způsobem, který významně zasáhl do jeho schopnosti učinit informované rozhodnutí, neboť v něm vyvolal dojem, že má vůči němu splatnou pohledávku, jejíž úhradu očekává a bude jí nadále vymáhat). Tím bylo zasaženo do svobodného rozhodnutí spotřebitelů s majetkovou dispozicí (ohledně vynaložení peněžitých prostředků na úhradu smluvních pokut), neboť na základě částečného zpětvzetí měli věc za uzavřenou (to jednoznačně vyplývá ze stížností, jimiž se obrátili na Úřad). Nelze pochybovat o tom, že částečným zpětvzetím vyslal účastník řízení spotřebitelům signál, že na úhradě smluvních pokut netrvá, neboť výsledkem řízení, která u Českého telekomunikačního úřadu se spotřebiteli zahájil, byla pouze rozhodnutí o uložení povinnosti k úhradě cen za poskytnuté služby. Z pohledu spotřebitelů si jednání účastníka řízení lze vyložit tak, že tento v řízení k tomu určeném netrval na tom, aby jim byla uložena povinnost uhradit smluvní pokuty. Časový odstup mezi tímto „mimosoudním“ vymáháním a úhradou dluhu na základě pravomocného rozhodnutí Úřadu byl navíc ve většině případů prokazatelně delší než rok.

Na základě výše uvedeného má správní orgán II. stupně za to, že jednání účastníka řízení bylo s přihlédnutím ke všem okolnostem natolik intenzivní, že naplňovalo znaky agresivní obchodní praktiky.

Přes výše rozepsanou logickou posloupnost zkoumání, zda je určité jednání nekalou obchodní praktikou, správní orgán II. stupně je toho názoru, že pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele není

---

<sup>22</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 218/2015 ze dne 19. 11. 2015: „Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že při posuzování naplnění znaků klamavé obchodní praktiky podle § 5 zákona o ochraně spotřebitele není namístě zkoumat, zda je taková praktika rovněž v rozporu s požadavky náležité odborné péče, neboť tak směrnice o nekalých obchodních praktikách ve svých čl. 6 a 7 ani interpretované ustanovení zákona o ochraně spotřebitele výslovně nestanovuje (srov. rozsudek SDEU ze dne 19. 9. 2013, věc C-435/11, CHS Tour Services GmbH proti Team4 Travel GmbH).“

rozhodné, zda jednání je agresivní obchodní praktikou, pokud vyhovuje generální klauzuli a naplňuje znaky nekalé obchodní praktiky v působnosti zákona o ochraně spotřebitele. Skutková podstata správního deliktu dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele spočívá v porušení zákazu nekalých obchodních praktik jako takových, tj. těch vyjmenovaných v přílohách zákona, dále těch, které zákon považuje za klamavé nebo agresivní, jakož i těch, které jsou obecně nekalé (zbytková kategorie), tj. takového jednání podnikatele vůči spotřebiteli, které je v rozporu s požadavky odborné péče a je způsobilé podstatně ovlivnit jeho rozhodování tak, že může učinit obchodní rozhodnutí, které by jinak neučinil.<sup>23</sup>

Účastník řízení postupoval prokazatelně v rozporu s požadavky odborné péče (ve smyslu zvláštních dovedností a péče, kterou lze od něj rozumně očekávat a která odpovídá poctivým obchodním praktikám nebo obecným zásadám dobré víry v oblasti jeho činnosti), neboť jednak zpětvzetím vyvolal u spotřebitele mylný dojem, že o úhradu smluvní pokuty již nestojí, jednak si byl vědom toho, že na sjednání smluvních pokut se spotřebiteli mimo vlastní text smlouvy je Ústavním soudem nahlíženo jako na nepoctivé (s tím důsledkem, že domáhání se takového plnění je shledáno protiústavním). Jeho jednání bylo současně způsobilé ovlivnit spotřebitele v tom, zda uhradí požadovanou smluvní pokutu (na spotřebitele byl vyvíjen nátlak zasíláním dopisů, telefonáty nebo i osobními návštěvami inspektorů).

Účastník řízení se v rozkladu **dovolává zásady *nullum crimen sine lege (nullum crimen sine lege certa)*, která dle jeho názoru nebyla při rozhodování v předmětné věci důsledně naplněna**. Zákaz určitého jednání musí být vyjádřen jasně, přesně, srozumitelně a dostatečně určitě, aby byly vyloučeny jakékoli pochybnosti o tom, kdy a za jakých podmínek se jeho chování stává postižitelným. Složitost či nemožnost orientace adresátů norem v tom, co je pro ně závazné, podstatným způsobem narušuje jejich právní jistotu. Nedostatečná určitost právní normy zakládá riziko možnosti účelového (subjektivistického) výkladu či aplikace ze strany rozhodujících orgánů. Účastník řízení má za to, že skutková podstata agresivní obchodní praktiky charakteristiky nedostatečně určité normy naplňuje. Dispozice této normy je natolik nekonkrétní a nejasná, že objektivně neumožnila účastníku řízení předem předvídat, že by se určitým jednáním mohl dostat do rozporu se zákazem agresivních obchodních praktik.

Pokud by dispozice normy pojednávající o agresivní obchodní praktice byla neurčitá, nebylo by možné za toto jednání postihnout nikoho (judikatura správních soudů svědčí o opaku). Právní norma musí být do určité míry obecná, neboť to je jedním z jejích znaků. Musí být schopna postihnout různou škálu do úvahy přicházejících případů, které přinese praxe. K tomu správní orgán II. stupně uvádí, že zakázáno je užívání nekalých obchodních

---

<sup>23</sup> Resp. po novele: takové chování prodávajícího, které je v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilé podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určeno, nebo který je jeho působení vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě.

praktik, přičemž definice nekalé obchodní praktiky je zřetelná (popisná). Jak bylo uvedeno výše, vychází ze dvou předpokladů. Společnou črtou je užití určitého jednání, které je obecně nepoctivé nebo se projevuje specificky – je obtěžující, donucující, nepatřičně ovlivňující. Následkem takového jednání je možné zhoršení svobody spotřebitele v jeho rozhodování ve vztahu k podnikateli. Povahy jednání účastníka řízení si přitom byli vědomi i samotní spotřebitelé, což dokládají jejich stížnosti<sup>24</sup>. Zákon o ochraně spotřebitele vymezuje všechny pojmy, na které v jednotlivých ustanoveních odkazuje.

Účastník řízení dále namítá, že věcná působnost zákona o ochraně spotřebitele (patrně má na mysli znění účinné do 27. 12. 2015, tj. před novelou) se **v žádném ze svých ustanovení výslovně nevztahuje na poprodejní praktiky**. Správní orgán I. stupně tuto působnost dovozuje z nepřímo účinné směrnice. Účastník řízení si této skutečnosti nemohl být objektivně vědom. Jednalo by se o omluvitelný právní omyl, který vylučuje úmyslné zavinění i zavinění ve formě vědomé nedbalosti.

Předně třeba uvést, že odpovědnost za spáchání předmětného správního deliktu je objektivní. Účastník řízení vystupuje jako profesionál (vybaven odbornou péčí), tudíž by si měl být i vědom obsahu právní úpravy, která se ve vztazích se zákazníky aplikuje (v daném případě i té evropské, neboť byla podkladem úpravě vnitrostátní). Jakákoliv nevědomost v tomto směru mu nemůže být k prospěchu. Zákon o ochraně spotřebitele je implementací evropské směrnice, tudíž je třeba, aby byl vykládán v jejím světle. Pro tento účel postačuje znalost článku 3 odst. 1 směrnice o nekalých obchodních praktikách („*Tato směrnice se vztahuje na nekalé obchodní praktiky vůči spotřebitelům, jak je stanoveno v článku 5, před obchodní transakcí týkající se produktu, v jejím průběhu a po ní.*“). Nelze se odvolávat na to, že směrnice je pouze nepřímo účinná, neboť ochranu vyplývající z komunitárního práva neoslabuje ani nepřesná implementace. Jak je poznamenáno v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 218/2015 ze dne 19. 11. 2015, „*povinnost souladného výkladu přitom typicky vzniká v situaci, kdy směrnice nebyla správně implementována a vnitrostátní soud či správní orgán hledá cestu, jak tuto nedostatečnou implementaci nahradit či napravit výkladem vnitrostátního práva, který by byl v souladu s cíli sledovanými směrnicí (BOBEK, M. a kol. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 154).*“

Nejvyšší správní soud odmítl restriktivní výklad provedený krajským soudem (viz rozsudek sp. zn. 7 As 110/2014): „*(...) s ohledem na citovanou směrnici o nekalých obchodních praktikách krajský soud pochybil, pokud považoval za rozhodnutí spotřebitele o obchodní transakci pouze uzavření smlouvy a odstoupení od smlouvy. Takový restriktivní výklad neodpovídá potřebě ochrany spotřebitele. Nutnost extenzivního výkladu pojmu „rozhodnutí spotřebitele o obchodní transakci“ vyplývá i z pokynů Evropské komise, ve*

<sup>24</sup>Viz např. stížnost pana ██████: „*Jednání společnosti ██████ (...) považuji za neoprávněné, odporující dobrým mravům a obtěžující.*“, paní ██████: „*Tímto podávám stížnost na nekalé obchodní podmínky společnosti ██████ (...).*“, pana ██████: „*Mám podezření na nekalou obchodní praktiku a zároveň na porušení zákona o ochraně spotřebitele.*“, paní ██████: „*Podávám stížnost na nekalou obchodní činnost (...).*“, atd.

*kterých je na str. 22 výslovně uvedeno, že „znění použité v čl. 2 písm. k) směrnice [o nekalých obchodních praktikách] naznačuje, že definici je nutno vykládat široce a že by pojem ‚rozhodnutí o obchodní transakci‘ měl zahrnovat širokou škálu rozhodnutí, která spotřebitel učiní ve vztahu k určitému produktu nebo službě.“ Např. má-li spotřebitel zájem o koupi fotoaparátu a vypraví se do obchodu, kde od svého záměru upustí, jelikož zjistí, že za uvedenou cenu je dostupný pouze v případě, že se přihlásí do fotografického kurzu, pak lze v daném případě podle Evropské komise identifikovat tři rozhodnutí spotřebitele o obchodní transakci: rozhodnutí o koupi, rozhodnutí o cestě do obchodu a rozhodnutí daný produkt nekoupit. Podle Evropské komise tedy spotřebitel nemusí uskutečnit nákup, aby učinil rozhodnutí o obchodní transakci ve smyslu citované směrnice. Evropská komise v pokynech popisuje také rozhodnutí spotřebitele o obchodní transakci, která nastanou až po koupi produktu či uzavření smlouvy o poskytování služby. Jedná se např. o rozhodnutí, která souvisí s uplatněním smluvních práv spotřebitele, jako je právo na odstoupení, právo na vypovězení smlouvy o poskytování služeb nebo právo vyměnit produkt či přejít k jinému obchodníkovi.“*

#### **IV. Povaha spáchaného deliktu (správní delikt pokračující)**

Správní orgán I. stupně v souladu s názorem předsedy Rady ČTÚ vyjádřeným v jeho rušícím rozhodnutí<sup>25</sup> zaměřil svou pozornost na výrokovou část. Každému spotřebiteli dotčenému protiprávním jednáním účastníka řízení věnoval samostatný výrok, tj. patrně vycházel z toho, že účastník řízení 21 samostatnými skutky spáchal 21 správních deliktů stejné skutkové podstaty, což je v právní teorii nazýváno vícečinným souběhem stejnorodým, za který se ukládá úhrnný trest podle zásady absorpční (do přijetí zákona č. 250/2016 Sb. byla užívána analogie legis, v současnosti na uvedené daný zákon již pamatuje v § 41). Vícečinný souběh je ovšem vyloučen, pokud byly naplněny znaky správního deliktu trvajících, hromadného nebo pokračujícího. S ohledem na to, že protiprávní jednání účastníka řízení ve vztahu ke každému z dotčených spotřebitelů vykazuje společné znaky, vyvstává otázka, zda na takovéto jednání není vhodné nahlížet spíše jako na pokračující správní delikt. Její zodpovězení má dopad na otázku časové působnosti zákona i na případné promlčení.

Jak poznamenal Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 Afs 55/2013 ze dne 17. 7. 2014 (tj. ještě před přijetím zákona č. 250/2016 Sb., který již pojem pokračující správní

---

<sup>25</sup> Předseda Rady ČTÚ konkrétně uvedl následující: „Z popisu skutku ve výroku I. napadeného rozhodnutí není zřejmé, o které konkrétní případy kterých spotřebitelů se přesně jedná, rovněž časové vymezení je zcela neurčité. Výrok musí obsahovat jednoznačnou specifikaci každého případu, a to identifikací spotřebitele, číslem dotčené telefonní stanice, výší smluvní pokuty včetně identifikace příslušné faktury, časem, kdy k vymáhání došlo, a prostřednictvím které inkasní agentury včetně data výzvy k úhradě. Výrok I. napadeného rozhodnutí rovněž dostatečně nevystihuje, v čem vlastně spočívá nekalá obchodní praktika, již účastník řízení užil. Tedy zda v nepoctivém sjednání smluvních pokut ve spotřebitelských smlouvách, zda ve vymáhání takových pokut, zda ve vymáhání takových pokut prostřednictvím inkasních agentur a jakou roli na naplnění skutkové podstaty mělo podání návrhu k řízení dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a jeho zpětvzetí.“

delikt vymezuje), „(...) normy správního práva samy institut pokračujícího deliktu nikterak neupravují. Nejvyšší správní soud však pro oblast správního trestání dovedl možnost analogické aplikace pravidel stanovených trestním právem v případech, kdy správní právo určitou otázku vůbec neřeší a takový výklad nevede k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 – 67). Při absenci definice pokračujícího deliktu ve správním právu proto zdejší soud zkoumal ustanovení § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „trestní zákoník“), podle kterého [p]okračováním v trestném činu se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 1. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011 – 74, vyslovil, že podmínky dle výše citovaného ustanovení trestního zákoníku musí být splněny kumulativně, neboť každá z nich tvoří nedílnou součást závěru o pokračování protiprávního jednání více útoky.

**U pokračování v deliktu tedy dílčí útoky musí současně**

- a) naplňovat skutkovou podstatu stejného deliktu,**
- b) vykazovat souvislost časovou a v předmětu útoku,**
- c) být spojeny stejným nebo obdobným způsobem provedení a**
- d) být vedeny jednotným záměrem pachatele.“**

Problematikou pokračujícího správního deliktu se zabýval i Krajský soud v Brně v rozsudku sp. zn. 29 A 80/2014-68, v němž poznamenal: „Dle trestněprávní doktríny je rozhodujícím znakem pokračování v trestném činu, jenž jej odlišuje od opakování trestného činu, že jednotlivé útoky, z nichž každý naplňuje znaky téhož trestného činu, jsou po subjektivní stránce spojeny jedním a týmž záměrem v tom smyslu, že pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v nejhrubších rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru. Dále platí, že jednotný záměr je třeba v trestním řízení dokazovat (Šámal, P. a kol., cit. dílo, str. 1290).“

Správní orgán II. stupně v posuzované věci shledává přítomnost všech výše uvedených znaků, které ve svém souhrnu tvoří pokračující správní delikt. **Naplnění skutkové podstaty stejného deliktu** je nepochybné. Ve všech případech se jednalo o delikt použití nekalé obchodní praktiky. **Způsob provedení** je dán činností jednotlivých vymáhacích agentur, která probíhala obdobně, tj. spotřebitelům byly zejména zasílány výzvy k úhradě tvrzeného dluhu.

Pokud se jedná o **časovou souvislost**, ta je dána, pokud jednotlivé dílčí útoky od sebe dělí přestávky v délce dnů, týdnů, za určitých okolností i měsíců (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 123/2013 ze dne 7. 2. 2014).

V trestním právu je **mezníkem ukončujícím pokračující správní delikt sdělení obvinění**. V rozsudku ze dne 15. 8. 2012 sp. zn. 1 As 49/2012-33 Nejvyšší správní soud dovodil, že „v případě pokračujícího trestného činu je skutek ukončen sdělením obvinění, které je obsahem usnesení o zahájení trestního stíhání; rozhodujícím momentem je tak doručení uvedeného usnesení obviněnému. Podezřelému ze spáchání přestupku se však nesděluje obvinění, takový institut zákon o přestupcích nezná. Správní orgán pouze zahájí řízení o přestupku podle § 67 uvedeného zákona, případně lze přestupek projednat uložením pokuty v blokovém řízení (§ 84 a násl. téhož zákona), nebo bez dalšího řízení vydáním příkazu o uložení napomenutí nebo pokuty (§ 87 zákona). Obviněným z přestupku je občan od momentu, kdy vůči němu správní orgán učinil první procesní úkon (§ 73 odst. 1 zákona o přestupcích). [...] Vzhledem k odlišnostem úpravy v přestupkovém zákoně a v trestním řádu je tedy třeba identifikovat úkon, který pro potřeby přestupkového řízení nejbližší odpovídá tomu, jaký smysl a účel má v oblasti trestního řízení sdělení obvinění. Jedním z důvodů, proč dochází k přetržení pokračování v trestném činu, je preventivní působení deliktního řízení „na samotného pachatele, kdy se mu dostává varování ohledně jeho současného i budoucích skutků“ (Kučera, cit. dílo, s. 7). Dle názoru Nejvyššího správního soudu ve vztahu k přestupkovému řízení uvedenou roli splní jakýkoliv úkon ze strany policejního orgánu nebo příslušného správního orgánu, který přestupek projednává, kterým je obviněný z daného přestupku zpraven o tom, že je důvodně podezřelý z jeho spáchání. V nynějším případě by tak k ukončení předmětného skutku došlo již v momentu, kdy s žalobcem sepsali oznámení přestupku příslušníci Městské policie hl. m. Prahy. Již v tuto chvíli se mu relevantním způsobem dostalo „varování“ ohledně jeho skutku; takový úkon ze strany policejního orgánu je proto možné považovat za mezník ukončující daný skutek.“

Za období sdělení obvinění lze v posuzovaném případě považovat doručení oznámení o zahájení správního řízení, k čemuž došlo dne 19. 11. 2015. Pro dílčí útoky, které nastaly v době před 19. 11. 2015 platí, že tvoří jeden pokračující správní delikt. Stejně platí pro útoky, které se staly po 18. 11. 2015. Oba sbíhající se pokračující správní delikty je pak třeba hodnotit jako vícečinný souběh stejnorodý.

**Souvislost v předmětu útoku** (jímž je konkrétní forma, kterou se projeví zasažení objektu správního deliktu) lze spatřovat v tom, že ve všech případech byl útok zaměřen na majetkovou sféru (vymožení tvrzené pohledávky) a zasáhl spotřebitele, jímž zákon přiznává zvláštní ochranu.

Na možnost naplnění jednotného záměru v případě odpovědnosti právnických osob (tj. objektivní odpovědnosti, kde se zavinění nezkoumá) není zcela jednotný názor, někteří autoři toto vylučují (viz Bursíková, L., Venclíček, J. Otázky související s pokračujícími správními delikty. Správní právo, 5/2014, s. 290-291, nebo rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 8Tz 97/2012 ze dne 29. 1. 2013, o který se opírá rozsudek Krajského soudu v Brně

sp. zn. 29 A 2/2016 ze dne 13. 2. 2018<sup>26</sup>), ale z judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>27</sup> lze pozorovat opačný postoj (např. sp. zn. 4 Ads 176/2017 ze dne 18. 1. 2018, sp. zn. 6 As 116/2017 ze dne 12. 7. 2017). Konkrétně Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 Afs 55/2013 ze dne 17. 7. 2014 uvedl: „Poslední podmínku zásadní pro určení, zda se jedná o pokračování ve správním deliktu či nikoli, představuje jednotný záměr pachatele. Posuzování jednotného záměru u jiných správních deliktů spáchaných právníkem osobou je specifické, neboť je u nich dána objektivní odpovědnost. U právníků je vyloučeno posuzování míry zavinění (tzn. zda se jedná o úmysl přímý či nepřímý, nebo o nedbalost vědomou či nevědomou) a jejich odpovědnost je založena zásadně bez ohledu na zavinění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 Afs 74/2007 – 140). V rámci zhodnocení jednotného záměru v posuzovaném případě u žalobce jako správního orgánu tedy postačí, že ačkoliv si byl vědom své zákonné povinnosti (čemuž svědčí i to, že předmětné údaje do centrálního registru zaznamenal, třebaže pozdě), nezaznamenal údaje o poskytnutých podporách de minimis v zákonné lhůtě. Stěžovatel v průběhu řízení neuvedl žádné skutečnosti, které by jeho vědomost o zákonné povinnosti vylučovaly. Netvrdil ani existenci liberačních důvodů v podobě excesivního jednání svých pracovníků, za které by mu nebylo možno přičítat odpovědnost. I tuto podmínku má proto Nejvyšší správní soud za splněnou.“

Je ovšem nezbytné, aby jednotný záměr byl (alespoň ve hrubých rysech) od počátku přítomen, jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 1 As 49/2012 ze dne 15. 8. 2012 poukazem na trestněprávní doktrínu.<sup>28</sup>

Správní orgán II. stupně spatřuje **jednotný záměr** v úmyslu účastníka řízení domoci se úhrady smluvních pokut, které byly předmětem částečných zpětvzetí v rámci řízení vedených u Českého telekomunikačního úřadu, jinou cestou (viz výše citované vyjádření tiskové mluvčí). Sám účastník řízení uvádí, že jeho jednání bylo vedeno úmyslem postupovat s péčí řádného hospodáře.

**Výroková část napadeného rozhodnutí si vyžaduje úpravu i z jiného důvodu.** Za dobu, kdy protiprávní jednání ve vztahu ke konkrétnímu spotřebiteli probíhalo, považoval správní orgán I. stupně období ode dne, kdy bylo Úřadu doručeno částečné zpětvzetí

<sup>26</sup> Krajský soud v Brně ovšem dodává: „Pro doplnění soud ve shodě s žalovanou uvádí, že **ani pokud by jednání žalobkyně bylo vyhodnoceno jako pokračující delikt (přestupek), nebylo by to pro ni při určení výše pokuty výhodnější. V řešeném případě správní orgán prvního stupně žalobkyni přičetl k tíži, že se dopustila dvou skutků. Počet dílčích útoků by však bylo na místě zohlednit i při ukládání pokuty u pokračujícího deliktu.**“

<sup>27</sup> A nejenom z té, viz i rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ad 62/2014 ze dne 29. 9. 2016, rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 Af 15/2013 ze dne 28. 1. 2015 nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci sp. zn. 65 A 95/2016 ze dne 25. 4. 2018.

<sup>28</sup> „Dle trestněprávní doktríny je rozhodujícím znakem pokračování v trestném činu, jenž jej odlišuje od opakování trestného činu, že jednotlivé útoky, z nichž každý naplňuje znaky téhož trestného činu, jsou po subjektivní stránce spojeny jedním a týmž záměrem v tom smyslu, že **pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v nejhrubších rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru.** Dále platí, že jednotný záměr je třeba v trestním řízení dokazovat (Šámal, P. a kol., cit. dílo, str. 1290).“

(týkající se konkrétního nároku na smluvní pokutu) do dne doručení jednotlivých stížností. To ovšem (nesprávně) evokuje, že účastník řízení působil na spotřebitele (tj. užíval agresivní obchodní praktiku) po celou takto vymezenou dobu. Správní orgán II. stupně má naopak za to, že protiprávní jednání účastníka řízení lze datovat pouze na základě odeslaných dopisů a s přihlédnutím k obsahu podaných stížností. Správní orgán II. stupně současně zestručnil vymezení skutků tak, aby nebylo nadměru popisné, ale přitom byla zachována jejich identifikace, vylučující možnost záměny s jiným skutkem.

Správní orgán II. stupně konstatuje, že **v napadeném rozhodnutí je dostatečně odůvodněn každý jednotlivý dílčí útok**. Okolnosti popsané ve výrokové části tohoto rozhodnutí odpovídají spisové dokumentaci.

**V souladu se zásadou zákazu retroaktivity (článek 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod) je třeba se zabývat otázkou možné příznivosti právní úpravy účinné po spáchání správního deliktu z hlediska jeho trestnosti, tj. v posuzovaném případě jak zákona o ochraně spotřebitele, tak nového zákona o přestupcích.**

Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**nový zákon o přestupcích**“). Spolu s ním byl přijat „doprovodný“ zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.<sup>29</sup>

Dle § 112 odst. 1 nového zákona o přestupcích „*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.***“

Pokud se jedná o znění zákona o ochraně spotřebitele, z hlediska posuzovaného případu došlo pouze k přečíslování příslušných paragrafů. Po obsahové stránce tedy na věc aplikovatelná ustanovení zákona o ochraně spotřebitele nedoznala změny. Ani nový zákon o přestupcích neobsahuje takovou právní úpravu, na základě které by bylo možné posoudit protiprávní jednání účastníka řízení z hlediska jeho trestnosti (odpovědnosti za spáchaný čin) příznivěji.

Stranou nelze nechat otázku případného zániku odpovědnosti z důvodu promlčení. Nový zákon o přestupcích v § 32 odst. 3 stanoví, že „*byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.*“

<sup>29</sup> Dle § 112 odst. 4 nového zákona o přestupcích platí, že „*zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů.*“



Je třeba ale přihlídnout k přechodným ustanovením tohoto zákona (§ 112 odst. 2 nového zákona o přestupcích), dle nichž „*ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“

Podle § 24b odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 30. 6. 2017 „*odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.*“ V posuzovaném případě bylo správní řízení zahájeno dne 19. 11. 2015, přičemž první stížnost spotřebitele obdržel správní orgán I. stupně v tomtéž roce (v září). Předmětné správní řízení tak bylo zahájeno v zachovalé lhůtě.

Z výše uvedeného vyplývá, že trestnost jednání účastníka řízení je třeba posuzovat podle zákona účinného v době spáchání pokračujícího správního deliktu (rozhodným okamžikem je poslední dílčí útok). Současně je ale třeba vycházet z toho, že dílčí útoky spáchané po doručení oznámení o zahájení správního řízení již představují nový skutek, nový pokračující správní delikt. Pro správní delikt sestávající z dílčích útoků vymezených výrokem I. tohoto rozhodnutí pak platí zákon o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 27. 12. 2015, zatímco pro správní delikt vymezený výrokem II. tohoto rozhodnutí platí zákon o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016.

## **V. Výrok o pokutě**

Zákonnost a správnost výroku, jímž byla uložena pokuta za správní delikt, lze prozkoumat pouze prostřednictvím odůvodnění. Jak ostatně uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 As 14/2005-84 ze dne 20. 4. 2006, „*řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. (...). Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné. Hodnocení individuální povahy protiprávního jednání musí přitom rozlišovat zvažované okolnosti na přitěžující a polehčující. Uvede-li správní orgán pouze tolik, že k nějakému aspektu přihlédl, aniž by sdělil, jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou, tomuto aspektu přiřadil, stává se takové tvrzení do značné míry neurčitým, a v důsledku toho i nepřezkoumatelným.*“

Podobně konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 161/2016 ze dne 6. 10. 2016: „*(...) Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a uvést, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše*

*uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“*

S ohledem na uvedené správní je namístě konstatovat, že za účelem odůvodnění sankčního výroku **postupoval** správní orgán I. stupně **přezkoumatelným způsobem**, tj. ve smyslu výše citovaného § 24b odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016 **vyličil způsob spáchání předmětného deliktu a jeho následky. Poukázal na polehčující a přitěžující okolnosti, které vzal v úvahu.** Za polehčující považoval součinnost účastníka řízení po spáchání deliktu a to, že u některých spotřebitelů vymáhání zanechal poté, co jej správní orgán I. stupně požádal o podání vysvětlení. Přitěžující okolností shledal to, že účastník řízení jednal úmyslně, svým jednáním zasáhl 21 spotřebitelů, mezi nimiž byla navíc i spotřebitelka vyššího věku. Účastník řízení se rovněž dopustil recidivy, neboť za podobné jednání byl v posledních dvou letech pravomocně odsouzen. Správní orgán I. stupně se také dostatečně zabýval otázkou přiměřenosti uložené pokuty.

Na rozdíl od prvostupňového orgánu správní orgán II. stupně v součinnosti účastníka řízení ani v tom, že po zahájení řízení zanechal vymáhání vůči 2 spotřebitelům, nespatřuje polehčující okolnost. Účastník řízení jednal pod tíhou obvinění ze správního deliktu, je zřejmé, že změna jeho názoru na vymáhání smluvních pokut tímto byla ovlivněna. Správní orgán II. stupně neshledává přítomnost žádných okolností, které by závažnost a společenskou škodlivost vytýkaného jednání (včetně míry zavinění) podstatným způsobem snižovaly.

Účastník řízení v rozkladu namítá, že zavinění ve formě nevědomé nedbalosti, které jedině přichází v úvahu, se nutně musí projevit ve výši uložené pokuty. Nevědomá nedbalost je charakteristická tím, že pachatel ani nevěděl, že může svým jednáním naplnit znaky deliktu, ačkoliv to vzhledem k okolnostem a ke svému postavení či osobním poměrům vědět měl a mohl. Správní orgán II. stupně souhlasí s posouzením, že jednání účastníka řízení vykazuje prvky úmyslu, o tom svědčí jeho záměr, kterým byl při vymáhání pokut veden.

**Správnímu orgánu I. stupně je třeba vytknout, že se opomenul** (toto opomenutí nemá za následek nezákonnost nebo nesprávnost rozhodnutí) **vypořádat s novou právní úpravou zavedenou zákonem č. 250/2016 Sb.**

Dle § 112 odst. 3 nového zákona o přestupcích „**na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější.**“

Před vydáním kodexu správního trestání byla právní úprava postihující správní delikty na úseku ochrany spotřebitele poměrně striktní, když umožňovala (resp. z hlediska zásady legality přikazovala) uložit pouze peněžitou sankci (srov. znění zákona o ochraně

spotřebitele před 1. 7. 2017 a po 30. 6. 2017, tj. použité výrazy „se uloží pokuta“ a „lze uložit pokutu“). Právní úprava neznala jiné typy trestů ani neumožňovala upustit od potrestání (např. s ohledem na dostatečnost samotného projednání věci, jak je tomu v trestním řízení).

Podle § 35 nového zákona o přestupcích platí, že „za přestupek lze uložit správní trest

- a) napomenutí
- b) pokuty
- c) zákazu činnosti
- d) propadnutí věci nebo náhradní hodnoty
- e) zveřejnění rozhodnutí o přestupku.“

Dle § 39 nového zákona o přestupcích „jako k polehčující okolnosti se přihlídnou zejména k tomu, že pachatel

- a) spáchal přestupek ve věku blízkém věku mladistvých,
- b) spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost,
- c) napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu,
- d) oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhal, nebo
- e) spáchal přestupek pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném.“

I když příznivost právní úpravy nového zákona o přestupcích nespočívá v demonstrativním vyjmenování polehčujících okolností (neboť i dosud bylo možné vycházet z toho, že jejich výčet není uzavřen), správní orgán II. stupně konstatuje, že ani jedna z vyjmenovaných okolností není v posuzovaném případě dána.

Ve smyslu § 43 odst. 2 nového zákona o přestupcích lze od uložení správního trestu upustit za podmínky, že: „(...) vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.“). Správní orgán II. stupně má ovšem za to, že závažnost spáchaného deliktu není natolik zanedbatelná, aby uvedený postup umožňovala. Deliktním jednáním byl zasažen spotřebitel ve svém svobodném rozhodování ohledně vynaložení finančních prostředků na splnění povinnosti, která měla základ v neplatném ujednání o smluvní pokutě.

Ustanovení § 44 nového zákona o přestupcích dále umožňuje uložit pokutu „(...) v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty, jestliže a) vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravy dosáhnout, b) je pokuta ukládána za pokus přestupku, c) pokuta uložená v rámci zákonem

stanovené dolní hranice sazby by byla vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná, nebo d) pachatel spáchal přešupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost. Je-li výměra pokuty mimořádně snižována, musí být uložena pokuta alespoň ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovené zákonem.“ Aplikování tohoto ustanovení v posuzovaném případě ovšem nepřichází v úvahu, neboť zákon o ochraně spotřebitele dolní hranici pokuty nestanoví.

Dle § 45 nového zákona o přestupcích „při ukládání napomenutí správní orgán upozorní pachatele na důsledky protiprávního jednání, jež mu podle zákona hrozí, pokud by se i v budoucnu dopouštěl podobného jednání.“ Citelností postihu je napomenutí podobné upuštění od uložení správního trestu. Vzhledem k výše uvedenému, tj. závažnosti protiprávního jednání, jeho rozsahu (21 dotčených spotřebitelů) i objektu deliktu (zájmu na ochraně slabší smluvní strany – spotřebitele), není uložení takovéto sankce namístě.

**Z výše uvedeného vyplývá, že změny, které právní úprava doznala po spáchání předmětných správních deliktů, nejsou pro účastníka řízení v rozhodovaném případě příznivější ani z hlediska úvah o uložení trestu.**

Zatímco správní orgán I. stupně měl za to, že účastník řízení spáchal 21 správních deliktů stejné skutkové podstaty (vícečinný souběh), správní orgán II. stupně vychází z toho, že byly spáchány dva pokračující správní delikty. Jak bylo poznamenáno výše, souběh deliktů se trestá za užití absorpční zásady. Vzhledem k tomu, že oba delikty jsou postižitelné pokutou se stejnou horní sazbou, nepřichází v úvahu určení toho, který z nich je přísněji trestný. S ohledem na to, že poslední dílčí útok byl spáchán v roce 2016, vychází správní orgán II. stupně při uložení sankce ze zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31. 12. 2016.

Na stanovení výše trestu uloženého správním orgánem I. stupně je upřednostněni závěru o spáchání pokračujících správních deliktů před závěrem o souběhu 21 deliktů bez vlivu, neboť účastník řízení nemohl být zasažen na svých subjektivních veřejných právech (případným potrestáním v rozporu se zásadou ne bis in idem).<sup>30</sup>

V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 29 A 80/2014 ze dne 5. 9. 2016: „Podobně lze v případě institutu pokračujícího správního deliktu uvést, že jedním z jeho účelů je, aby nedocházelo ke kumulaci trestů, ale aby byl ukládán trest „úhrnný“, který respektuje zmíněnou absorpční zásadu a aby nedocházelo ke

<sup>30</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 29 A 80/2014 ze dne 5. 9. 2016: „Nejvyšší správní soud setvalem judikuje, že ne každá nezákonnost nutně musí vést ke zrušení správního rozhodnutí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011-82, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, č. j. 1 As 229/2014-48, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Ukolem správních soudů přitom je mj. poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Žalobce však v daném případě nijak konkrétně neuváděl, jakým způsobem byl dotčen na svých právech tím, že správní orgány jednotlivá jednání uvedená v bodech 7) – 10) rozhodnutí inspektorátu posuzovaly nikoli jako jednotlivé útoky v rámci jediného pokračujícího správního deliktu, nýbrž jako jednotlivé správní delikty; žalobce tedy nijak neuvádí, v čem spočívalo ono bis (tedy dvojí trestání), o kterém hovoří. Dotčení na příslušném právu neshledává ani soud.“

vzpomínanému dvojímu trestání. Jak již bylo řečeno, v daném případě není zřejmé, jak byla procesním postupem správních orgánů zhoršena právní pozice žalobce a jak byl žalobce vlastně „dvojitě“ potrestán. Ve věci je totiž zřejmé, že dle § 39 odst. 6 písm. c) zákona o vinohradnictví a vinařství bylo možné za všechny žalobci připisované delikty uložit pokutu až 5 000 000 Kč. V rámci tohoto rozpětí se správní orgány pohybovaly, když pokutu uložily v méně než jedné pětině možné maximální výše. Z odůvodnění správních orgánů obou stupňů vyplývá, že se snažily poctivě aplikovat všechna kritéria pro ukládání sankcí dle § 40 odst. 2 zákona o vinohradnictví a vinařství, vzaly v potaz i majetkové poměry žalobce a snažily se dbát dodržení opakovaně připomínané absorpční zásady, přičemž rovněž určily, který z vytýkaných deliktů považují za nejzávažnější [žalovaný za něj označil delikt uvedený pod č. 8) rozhodnutí inspektorátu] a z něj při určení výše pokuty vyšly. Těmto podrobným úvahám žalovaného (resp. inspektorátu) nemá soud co by vytknul a především konstatuje, že na základě výše uvedeného je přesvědčen, že k namítanému dvojímu trestání žalobce nedošlo a nebyla ani porušena jeho subjektivní veřejná práva.“ Krajský soud dále citoval z odborného článku na téma pokračujících správních deliktů: „(..) kdyby nebylo jednání za použití analogie posouzeno jako pokračující správní delikt, ale jako vícečinný souběh, ani v takovém případě by nedocházelo ke kumulaci trestu, ale byl by ukládán trest úhrnný (za předpokladu, že se vedlo společné řízení), zohledňující absorpční zásadu“ (Bursíková, L., Venclíček, J. Otázky související s pokračujícími správními delikty. Správní právo, 5/2014, s. 286). Právě o takovém postupu lze v posuzovaném případě materiálně hovořit, neboť z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů soud neseznal, že by docházelo k nějaké kumulaci trestů (pomyslné „bis“), kdy, jak již bylo řečeno, správní orgány identifikovaly jednotlivý nejzávažnější delikt a od něj odvíjely úvahu o výši trestu.“

## VI. Závěr

Správní orgán II. stupně závěrem konstatuje, že nespátřil důvod pro postup ve smyslu § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, tj. pro zrušení napadeného rozhodnutí s následkem zastavení správního řízení. Účastníku řízení vytýkané jednání je trestné (účastník řízení neprokázal existenci liberačního důvodu ve smyslu § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele), přičemž jeho trestnost v průběhu doby nezanikla (z důvodu příznivosti později účinné právní úpravy, promlčení trestní odpovědnosti).

Účastník řízení spáchal ve vícečinném souběhu dva pokračující správní delikty podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, když vůči vyjmenovaným spotřebitelům (prostřednictvím zmocněných inkasních agentur) užil agresivní obchodní praktiky – vymáhal absolutně neplatně sjednané pokuty, které předtím vzal z řízení vedených u Českého telekomunikačního úřadu zpět, aby zabránil vydání nevyhovujícího rozhodnutí. Za tyto delikty se mu ukládá úhrnná pokuta ve výši 500 000 Kč dle § 24 odst. 14 písm. d) téhož zákona ve znění účinném do 31. 12. 2016.

V souladu s ustanovením § 79 odst. 5 správního řádu je rovněž namístě uložit mu povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč, neboť předmětné řízení bylo vyvoláno porušením jeho právní povinnosti.

S ohledem na to, že výroková část napadeného rozhodnutí si vyžadovala provedení úprav, jak bylo vysvětleno výše, postupoval správní orgán II. stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. K odlišnému věcnému posouzení případu tímto ovšem nedošlo.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem rozhodl správní orgán II. stupně na základě oprávnění podle ustanovení § 123 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích tak, jak je uvedeno ve výrokové části.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu nelze odvolat.

Ing. Mgr. Jaromír Novák  
předseda Rady  
Českého telekomunikačního úřadu