



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci

žalobce: **VÍTOVEC corp., a. s., IČ: 26367797**
sídlem Purkyňova 1023/23, Jižní Předměstí, 301 00 Plzeň
zastoupený advokátem JUDr. Markem Görgesem
sídlem Žižkova 52, Plzeň

proti
žalovanému: **Česká národní banka**
sídlem Na Příkopě 28, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Bankovní rady České národní banky ze dne 10.8.2017,
č.j. 2017/110609/CNB/110,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí Bankovní rady České národní banky ze dne 10.8.2017, č.j. 2017/110609/CNB/110, kterým zamítla rozklad žalobce proti rozhodnutí České národní

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

banky, Sekce licenčních a sankčních řízení, odboru sankčních řízení, ze dne 5.6.2017, č.j. 2017/71581/570, kterým byl žalobce za porušení povinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu - umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění dle § 8 písm. c/ kontrolního řádu - uznán vinným ze správního deliktu podle § 16 odst. 2 kontrolního řádu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a stanovena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalobci je za vinu kladeno spáchání správního deliktu uvedeného v § 16 odst. 1 písm. a/ kontrolního řádu, kterého se měl dopustit tím, že z pozice pojišťovacího agenta ve lhůtě stanovené výzvou č.j. 2016/116244/CNB/650 ze dne 5.10.2016, která uplynula 14.10.2016, nepředložil seznam pojistných smluv, které zprostředkoval v období od 1.1.2015 do 5.10.2016, kdy tento seznam měl obsahovat:

i./ čísla pojistné smlouvy;

ii./ označení pojistitele;

iii./ data uzavření (zprostředkování) příslušné pojistné smlouvy;

iv./ identifikačních údajů pojistníka, resp. pojištěného (jméno a příjmení, popř. obchodní firma, a jedinečný identifikátor – interní evidenční číslo, r. č., IČO apod.);

v./ názvu pojistného produktu (např. „FLEXI“, „FORTE“ apod.), kterého se příslušná pojistná smlouva týká;

vi./ informace o případném ukončení pojistné smlouvy (např. výpovědí, odstoupením od smlouvy apod.) včetně data, kdy byla příslušná smlouva ukončena;

vii./ předepsaného ročního pojistného;

viii./ identifikačních údajů fyzických osob, které se podílely na zprostředkování příslušné pojistné smlouvy, včetně uvedení postavení, v jakém dané osoby vystupovaly (tipař, podřízený pojišťovací zprostředkovatel apod.),

tedy nesplnila povinnost stanovenou jí v ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění požadovat podle § 8 písm. c) kontrolního řádu formou poskytnutí údajů a dokumentů vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby a poskytovat k tomu potřebnou součinnost, čímž se dopustila správního deliktu uvedeného v § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

3. Žalobce připouští, že výzvě nevyhověl, neboť ji v tomto bodě považuje za nezákonnou, a následně shrnul základní principy své obrany:

1/ Žalobce nevytváří a není povinen na základě žádného zákonného ustanovení vytvářet a vést databázi požadovanou kontrolním orgánem. Tím spíše ji nevede a není povinen ji vést ve formátu a v členění požadovaném kontrolním orgánem, ani není povinen evidovat či vykazovat údaje, které mají být obsahem takové požadované databáze.

2/ Vedení či vypracování databáze požadované kontrolním orgánem není a z povahy věci nemůže být obsahem povinnosti součinnosti, resp. povinnosti ke sdělení údajů a předložení dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly.

3/ Žalobce nemá k dispozici databázi požadovanou kontrolním orgánem, není povinna ji vytvořit za tím účelem, aby ji předala kontrolnímu orgánu při výkonu kontrolních oprávnění.

4. Žalobce v první řadě namítá nesprávnou aplikaci ust. § 10 odst. 2 a § 8 písm. c/ kontrolního řádu (ve spojení s ust. § 21 odst. 1 a 8 zák.č. 38/2004 Sb.) ve vztahu k povinnosti předložit

seznam (databázi) pojistných smluv ve formátu a členění stanoveném kontrolním orgánem. Žalobce namítá, že údaje požadované kontrolním orgánem by ve svém souhrnu tvořily mimořádně rozsáhlou databázi. S ohledem na množství pojistných smluv zprostředkovaných žalobcem (za dané období přibližně 3200 smluv) by v ní bylo asi 32 000 údajů. Kontrola dle žalobce slouží k ověření takových dokladů, které je určitý subjekt povinen podle právních předpisů při výkonu své činnosti vytvářet a uchovávat. Není však povinen vytvářet pro kontrolní orgán obsáhlé elektronické databáze zpracovávající tisíce údajů, které kontrolovaná osoba k dispozici nemá, a současně žádný právní předpis kontrolované osobě neukládá povinnost tyto údaje evidovat, tím méně v počítačovém formátu konkrétního softwarového produktu určité softwarové společnosti, který kontrolovaná osoba není ze zákona povinna používat. Žalobce nesouhlasí se

závěrem žalovaného uvedeným v bodě 16 napadeného rozhodnutí, ve kterém správní orgán I. stupně dovedl implicitní povinnost žalobce jako pojišťovacího zprostředkovatele disponovat požadovanými doklady. Vytýkal žalovanému, že mívá podstatu námitek žalobce, neboť zaměňuje povinnost disponovat údaji a povinnost vést a zpracovat jejich databázi.

5. V bodě 17 uvedl žalovaný, že pokud žalobce nedisponuje příslušným softwarem, nic mu nebránilo navrhnout kontrolnímu orgánu jinou formu předložení požadovaných dokladů, popřípadě jejich členění. Kontrolní orgány by pak údajně takový postup uznaly a přijaly, pokud by obsažená data posloužila účelu kontroly. K tomu žalobce namítá, že:

a/ ze spisu nevyplývá, že by kontrolní orgán akceptoval jiný a případně jaký formát zpracování databáze,

b/ žalovaný tím prakticky uznává, že požadavek na obsah povinnosti zpracovat databázi není opřen o zákon, neboť pak by nemohl být variabilní,

c/ žalovaný opět mívá podstatu námitek žalobce, že není povinen vést a zpracovávat databázi údajů, ať už v jakémkoli formátu.

6. Žalobce dále namítá, že se žalovaný v textu napadeného usnesení vyhýbá pojmu „seznam smluv“ (databáze) a používá pojem „podklady“. Žalobce rozhodně netvrdí, že se údaje jeho činnosti netýkají nebo že je v požadovaném rozsahu není schopen zjistit, tvrdí však, že není povinen zpracovávat databáze, za jejichž nezpracování mu byla uložena správní sankce.

Požadované dokumenty a soubory při samotné činnosti žalobce nevznikají, nejsou vytvářeny, jejich vyžadováním je žalobce zatěžován nejen nad rámec kontroly, ale i nad rámec zákona a nad rámec ústavního pořádku.

7. Žalobce dále namítá nesprávnou aplikaci ust. § 21 odst. 1, 8 zákona č. 38/2004 Sb. a uvádí, že žalovaný povinnost disponovat klientskými složkami v případě pojišťovacího zprostředkovatele dovozuje implicitně z jeho povinnosti jednat s odbornou péčí dle § 21 odst. 1 a § 8 zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích. Dále pak správní orgán odkázal na povinnost podle § 119 obč. zák. (povinnost vést majetkové záznamy o své činnosti) a § 29 odst. 1 zákona o účetnictví (povinnost inventarizace). Žalobce je přesvědčen o tom, že povinnost odborné péče v sobě nezahrnuje archivační povinnost ve vztahu k uzavřeným smlouvám, a tím spíše nezahrnuje povinnost evidenční (vedení databáze údajů týkajících se uzavřených smluv). Žalobce také namítá, že i pokud by hypoteticky povinnost odborné péče obsahovala povinnost databáze vytvářet, pak je nutno

nejprve postupovat ve smyslu § 23 zákona a uložit nápravné opatření k odstranění závadného stavu; teprve marným uplynutím lhůty by tak bylo možno žalobce sankcionovat, a to pro porušení hmotného práva, event. i pro porušení procesních povinností v rámci kontroly. S odkazem na § 21 žalobce poukazoval na to, že odborná péče zahrnuje ve vztahu ke klientovi zejména vytvoření řádné nabídky a umožnění uzavření pojistné smlouvy mezi klientem a pojišťovnou, která odpovídá požadavkům a potřebám zákazníka. Vedení následné evidence dokladů či údajů nevypovídá nic o způsobu, kvalitě a odborné péči při poskytování služeb klientům. Žalobce poukazoval na to, že smlouvy jsou sjednávány elektronicky, okamžitě evidovány u pojišťovny, s tím, že jeden z výtisků obdrží pojišťovna. Veškeré smlouvy a doklady lze kdykoli získat od pojišťoven. Ty vyhotovují tzv. provizorní přehledy, které tvoří podklad pro vyúčtování provize a které obsahují zejména údaje jako číslo pojistné smlouvy, jméno klienta, základ pro výpočet provize a provizi. Žalobce zdůrazňuje, že by bylo neúčelné a nevhodné, aby kopie pojistných smluv byly uchovávány také u žalobce a aby žalobce vedl duplicitně shodnou evidenci údajů, kterou mají k dispozici pojišťovna a on sám ve svém účetnictví.

8. Žalovaný dovozuje povinnost žalobce uchovávat pojistné smlouvy a evidovat údaje z nich dále z předpisů vydaných žalovaným, zejména na základě úředního sdělení České národní banky ze dne 19.9.2014 v řízení o kontrole kvality distribuční sítě pojišťovacího zprostředkovatele, ve kterém údajně správní orgán „načrtl, jakým způsobem očekává ze strany pojišťovacích zprostředkovatelů plnění jednotlivých ustanovení zákona, a to v kontextu povinností stanovených pojišťovacím zprostředkovatelem v § 21 zákona“.
9. ČNB předpokládá, že pojišťovací zprostředkovatel za účelem možnosti prokázání vynaložení odborné péče zajistí uchovávání veškeré dokumentace vyhotovené v souvislosti se zprostředkováním pojistných produktů. V případě, že jsou některé údaje uchovávány v elektronické podobě, aplikuje pojišťovací zprostředkovatel adekvátní opatření na ochranu a zabezpečení dat. ČNB dále předpokládá, že za účelem prokázání vynaložení odborné péče pojišťovací zprostředkovatel zaznamená průběh kontrol kvality zprostředkovatelské činnosti a záznamy řádně uchovává.
10. Žalobce zdůrazňuje, že z dokumentu vyplývá doporučení uchovat doklady za účelem prokázání vynaložení odborné péče. Neuchová-li zprostředkovatel doklady, může to mít za následek pouze zhoršení důkazní pozice žalobce při prokazování splnění povinností v rámci odborné péče. Požadované údaje může jak žalobce, tak kontrolní orgán kdykoli získat od pojišťoven a dále též z účetnictví žalobce, pochopitelně však nikoli zpracované do tabulky ve formátu MS Excel. Jediným logickým důvodem, pro který kontrolní orgán seznamy vyžaduje, je usnadnění kontroly pro kontrolní orgán. Takový účel však není legitimní a kontrolovaná osoba nemůže být postižena správní sankcí, pokud mu nevyhoví. Navíc úřední sdělení ČNB není zákonem ani právním předpisem podzákoným, a je tedy zcela vyloučeno, aby doporučený či očekávaný postup v něm obsažený založil odpovědnost žalobce za správní delikt spočívající v porušení veřejnoprávní povinnosti. Navíc absence těchto evidencí přímo u zprostředkovatele nemá žádný vliv na výkon činnosti zprostředkovatele s odbornou péčí ve smyslu § 21 odst. 1 a 8 zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích.
11. Žalobce nesouhlasí ani s tím, že povinnost k vedení evidence pojistných smluv plyne ze zákona o účetnictví, konkrétně z § 29 odst. 1 tohoto zákona. Přímě z pojistných smluv neplyne žádný závazek, o němž by účtoval žalobce ve svém účetnictví, a pojistná smlouva

tudíž není podkladem k závazkům, o nichž účtuje. Proto není povinen uchovávat pojistné smlouvy ani na základě zákona o účetnictví. Podkladem pro účtování majetku a závazků jsou smlouvy uzavřené mezi žalobcem a pojišťovnami jako primární doklady, dále již zmíněné provizní přehledy a také smlouvy uzavřené s pojistnými makléři.

12. Za nesprávné považuje žalobce též závěry žalovaného, když opírá své rozhodnutí o ust. § 119 obč. zák., neboť žalobce je subjektem, který vede účetnictví, a tedy vede spolehlivé záznamy o svých majetkových poměrech v rozsahu širším, než stanovuje toto ustanovení. Pokud jde o evidenci majetku ve formě pohledávky, tento majetek je evidován na základě uvedených provizních přehledů, které jsou jako primární doklady uloženy v účetnictví žalobce a jako takové přístupny kontrolnímu orgánu. Žalobce jako zásadní uvádí, že pokud by povinnost vést evidenci uzavřených pojistných smluv v určitém formátu a členění byla obsahem povinností řádné péče dle § 21, pak by v rámci probíhající kontroly plnění musel být žalobce nejprve vyzván k odstranění závadného stavu. Teprve poté, pokud by nesplnil uloženou povinnost, bylo by možné mu uložit sankci za přestupek za neplnění hmotněprávní povinnosti. Institut nápravného opatření není možné obcházet ukládáním pořádkové pokuty za neposkytnutí součinnosti v době, kdy není probíhající kontrola ukončena, není vyjasněn hmotněprávní stav, tj. zda vedení seznamu uzavřených smluv je obsahem odborné péče ve smyslu § 21, kdy není uloženo nápravné opatření a tím spíše neuplynula lhůta pro nápravu stavu.
13. Žalobce dále namítá, že argumentace týkající se možnosti předložení požadovaných údajů v jakékoli jiné formě, s tím, že žalovaný vytýká žalobci, že takový postup v průběhu kontroly nenavrhl, je ryze účelová a v rozporu s obsahem spisu i s výrokem napadeného rozhodnutí. Žalobce se výslovně e-mailem ze dne 12.12.2016, tedy dva měsíce po obdržení výzvy, dotazoval, zda doklady, které kontrolnímu orgánu poskytl, jsou úplné. Kontrolní orgán na to reagoval dne 13.12.2016 sdělením, že „kontrolující mají k dispozici všechny doklady a vyjádření, které kontrolovaná osoba dosud učinila a předložila“. Žalobce tedy neměl důvody pochybovat o tom, že kontrolní orgán obdržel vše, co požadoval. 2/ žalobce nabídl a předložil kontrolnímu orgánu kopie pojistných smluv, které měl k dispozici, jak vyplývá ze záznamu o jednání ze dne 10.3.2017. 3/ V bodě 26 rozkladu žalobce objasnil, že pojišťovny vyhotovují tzv. provizní přehledy, které tvoří podklad pro vyúčtování provize a které obsahují zejména tyto údaje: číslo pojistné smlouvy, jméno klienta, základ pro výpočet provize (roční nebo lhůtní pojistné) a provizi, některé pojišťovny uvádějí i rodné nebo IČ klienta, případně adresu bydliště či sídla. Tyto dokumenty současně slouží jako účetní doklady. Žalobce tyto údaje uchovává v souladu s předpisy o účetnictví. Nejméně ve fázi řízení o rozkladu bylo tedy zřejmé, že žalobce nabízí žalovanému konkrétní listinné podklady. 4/ V bodě 39 rozkladu také žalobce uvedl, že „je subjektem, který vede účetnictví, a tedy vede spolehlivé záznamy o svých majetkových poměrech v rozsahu principiálně širším, než stanovuje citované ustanovení občanského zákoníku, přičemž veškeré doklady ze svého účetnictví, které jsou v něm obsaženy a které souvisejí s kontrolou, je připravena správnímu orgánu předložit, pokud by o ně správní orgán požádal“. Je tedy zcela vyloučeno, aby byl žalobce trestán za to, že „ze své vůle“ nepředložil další doklady.
14. Žalobce pak pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení rozhodnutí, navrhl moderaci uložené pokuty. Poukázal na to, že zpracování databáze v požadovaném rozsahu pro účely kontroly by znamenalo tak zásadní administrativní zátěž pro žalobce spojenou s vynaložením nákladů na práci zaměstnanců, že obrana podnikatele proti takové

povinnosti je zcela legitimní. Výsledkem této obrany včetně soudního přezkumu je totiž zejména stanovení širší oprávnění kontrolního orgánu i povinnosti kontrolované osoby v daném případě, které může sloužit jako precedens. Sankce by tak i s ohledem na to, že se jednalo o prvotní porušení povinností, měla být nanejvýš symbolická. Částku 50 000 Kč je i s ohledem na charakter vyžadované povinnosti a skutečnost, že se jednalo o nesplnění jediného bodu výzvy, nutno považovat za nepřiměřenou.

15. Žalobce ještě ve lhůtě pro podání žaloby podanou žalobu doplnil, a to konkrétně o žalobní bod označený jako 5.1, s tím, že podle rozhodnutí kontrolního orgánu byla skutková podstata pořádkového deliktu dle § 16 odst. 1 písm. a/ kontrolního řádu naplněna tím, že žalobce nesplnil povinnost stanovenou v § 10 odst. 2 kontrolního řádu, tedy umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění požadovat dle § 8 písm. c/ kontrolního řádu formou poskytnutí údajů a dokumentů vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby a poskytovat k tomu potřebnou součinnost, a to konkrétně ve vztahu k bodu 11 výzvy kontrolního orgánu ze dne 5.10.2016. Žalobce doplňuje, že na výzvu kontrolního orgánu řádně reagoval a průběžně poskytoval požadované doklady k ostatním bodům výzvy. Aktivně komunikoval s kontrolním orgánem, a to též ohledně toho, že údaje pro zpracování požadovaného seznamu nemá k dispozici, neboť nedisponuje archivem smluv. Opakovaně deklaroval připravenost k další součinnosti, k předložení dokladů, které žalobce k dispozici má, jak kontrolní orgán sám v rozhodnutí potvrdil, a to například již e-mailovou zprávou ze dne 7.10.2016.
16. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. K námitce nesprávného výkladu ustanovení kontrolního řádu uvádí žalovaný, že vycházel ze znění ust. § 8 písm. c/ kontrolního řádu, když po žalobci byly požadovány jen takové podklady, které se bezprostředně vztahují k jeho zprostředkovatelské činnosti v pojišťovnictví, nutně při ní vznikají. Požadavek na předložení seznamu byl zcela v souladu se zákonem potažmo ústavním pořádkem. Ustanovení § 8 písm. c/ a § 10 odst. 2 vybavují kontrolujícího co nejširším oprávněním k výkonu kontroly a neobsahují žádné výslovné omezení pravomoci kontrolujících, kteří jsou tím pádem v rámci kontroly oprávněni žádat podklady jak existující, tak nově vytvořené. Omezení kontrolních pravomocí zakotvuje ust. § 2 kontrolního řádu, které stanoví pravidlo, že požadované podklady se musí vztahovat k činnosti kontrolované osoby, a to konkrétně k plnění povinností vyplývajících z jiných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů. Žalovaný odmítl tvrzení žalobce, že nemá k dispozici požadovaný seznam pojistných smluv, neboť sám žalobce v žalobě i rozkladu uvedl, že požadovanými údaji disponuje. Žalovaný z úřední činnosti ví, že při výkonu zprostředkovatelské činnosti v pojišťovnictví obdobné seznamy vznikají, dokonce žalobce je při předchozí kontrole i předložil. Přitom odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2017, sp.zn. 6 As 230/2016, který se vyjadřuje ke skutkové podstatě. Ohledně možnosti předložit požadované podklady i jinou než vyžadovanou formou odkázal žalovaný na ust. § 4 odst. 1 věty druhé správního řádu, přičemž na výkon kontroly se zde uvedená zásada vztáhne v souladu s ust. § 28 kontrolního řádu. Může se projevit i v tom, že správní, resp. kontrolní orgán prostřednictvím kontrolujících přijme jím požadované podklady od dotčené osoby i v jiném než původně vyžadovaném formátu. Žalovaný zdůrazňuje, že kontrolovaná osoba byla sankcionována za to, že nereagovala na výzvu učiněnou kontrolujícími ve stanovené lhůtě, nikoli za nepředložení podkladů v rozsahu a formátu požadovaném výzvou. Žalobce tedy byl potrestán za neposkytnutí potřebné součinnosti, nikoli za nezpracování seznamu jako takového. Byl-li žalobce

v rámci kontroly k předložení požadovaných dokladů vyzván, měl doklady, k jejichž vedení byl povinen, kontrolujícím poskytnout, a skutečnost, že některými z požadovaných podkladů reálně nedisponuje, měl přinejmenším sdělit. Tyto okolnosti přitom může znát pouze kontrolovaná osoba, tudíž nelze vytýkat kontrolujícím, že se dotazují na předložení podkladů, o kterých se následně zjistí, že kontrolovaná osoba je k dispozici reálně nemá, neboť kontrolní orgán prostřednictvím kontrolujících tuto skutečnost nemůže bez součinnosti kontrolované osoby v některých případech vůbec zjistit. Připomněl také, že žalobce uvedl, že disponuje částí nebo i všemi požadovanými podklady v rámci svého účetnictví a tzv. provizních přehledů, avšak předmětné podklady až do vydání rozhodnutí Bankovní rady nepředložil. Žalobce odmítl předložit předmětné údaje nejen v podobě a formátu stanoveném kontrolním orgánem, ale nereagoval na výzvu kontrolního orgánu k předložení údajů jakkoli jinak.

17. K námitce nesprávné aplikace ustanovení zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích uvedl, že ze strany pojišťovacích zprostředkovatelů jako kontrolovaných se jedná o obvyklou tržní praxi, když subjekty srovnatelné se žalobcem předkládají tento druh podkladů při kontrolách bez potíží. Není pravdou, že žalobce opakovaně nabízel předložení podkladů v listinné podobě, neboť ve skutkově vymezeném období tak neučinil. Ve správním spise není žádný dotaz nebo nabídka žalobce ve věci možnosti předložení požadovaných údajů v jiném formátu. Pokud těmito podklady disponoval v rámci svého účetnictví, nebránilo mu nic už v průběhu kontroly je předložit. Žalovaný nesouhlasí s námitkou žalobce, že povinnost odborné péče pojišťovacího zprostředkovatele nezahrnuje povinnost následné evidence, resp. archivace, neboť skutečnost, že subjekt nebude disponovat údaji o samotném jádru své činnosti a evidovat je, považuje za absurdní a neodpovídající každodenní tržní, správní a kontrolní praxi v oblasti zprostředkování pojištění. Žalovaný zdůraznil, že povinnost následné evidence zprostředkovaných pojistných smluv vzhledem k běžné tržní praxi implicitně vyplývá z právního předpisu, a to z ust. § 21 odst.1 a § 8 zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích. Plnění této povinnosti následné povinnosti pak dle § 2 kontrolního řádu podléhá kontrole.
18. Dále žalovaný sdělil, že úředním sdělením ze dne 19.9.2014 neuložil povinnost uchovávat doklady, aniž by se jednalo o povinnost stanovenou zákonem nebo na základě zákona. Toto sdělení má charakter doporučení, čemuž odpovídá i celá jeho dikce, a bere v potaz obvyklou tržní praxi pojišťovacích zprostředkovatelů. Odmítá tvrzení, že požadoval doklady za nelegitimním účelem spočívajícím v usnadnění kontroly. Odkázal přitom opět na ust. § 8 písm. c/ a § 10 odst. 2 kontrolního řádu s tím, že kontrolující je oprávněn požadovat aktivní součinnost v podobě určitého jednání kontrolované osoby. Pokud by žalovaný vyžadoval podklady přímo od pojišťoven, jak navrhuje žalobce, jednal by v rozporu se zásadou uvedenou v § 6 odst. 2 správního řádu, neboť je povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Podle tohoto návrhu by totiž musel zatížit patnáct pojišťovacích subjektů spolupracujících se žalobcem výzvou směřující k získání podkladů, které byl povinen poskytnout žalobce. Navíc o sdělení těchto podkladů mohl požádat sám žalobce tyto pojišťovny. K námitce, že povinnost vést seznam smluv nemůže plynout ze zákona o účetnictví, zdůraznil žalovaný, že záznamy o smlouvách umožňují žalobci evidovat závazky vůči podřízeným zprostředkovatelům, také dávají přehled provedených obchodů, slouží k ověření výše provizí vyplácených ve prospěch žalobce pojišťovnami a v neposlední řadě umožňuje vnitřní kontrolu činnosti žalobce. Ustanovení § 29 odst. 1 zákona o účetnictví stanoví povinnost inventarizace ve vztahu

ke „stavu veškerého majetku a závazků“. Bez vedení záznamů by žalobce nemohl evidovat závazky vůči podřízeným pojišťovacím zprostředkovatelům, a z tohoto důvodu lze vedení předmětné evidence podřadit pod povinnost inventarizace dle zákona o účetnictví.

19. K námitce, že povinnost vést seznam zprostředkovaných smluv nemůže plynout z občanského zákoníku, uvádí žalovaný, že majetkové poměry žalobce se přímo odvíjejí od jeho zprostředkovatelské činnosti v pojišťovnictví, konkrétně od zprostředkovaných pojistných smluv. Z tohoto důvodu je možné vedení předmětné evidence podřadit pod povinnost právnické osoby vést spolehlivé záznamy o svých majetkových poměrech.
20. Dále žalovaný zdůraznil, že mezi právními instituty opatření k nápravě dle § 23 odst. 1 a pokutou za správní delikt dle § 16 kontrolního řádu není vazba, která by spočívala v nutnosti vyčerpat první jmenovaný institut, aby mohl být použit ten druhý. Žalobce nebyl sankcionován za to, že údaje nedisponuje, ale za to, že tyto údaje nepředložil. Odkázal přitom na důvodovou zprávu k § 16 kontrolního řádu, ve které se uvádí, že objektem přestupků a správních deliktů kontrolované a povinné osoby je zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k čemuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícím a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly. Pokuty slouží jako represivní prostředek za jednání, které je v rozporu s hmotněprávními povinnostmi stanovenými zákonem k vynucení plnění potřebných povinností kontrolovaných či povinných osob nebo v zabránění narušení či dokonce zmaření kontroly. Z toho vyplývá, že skutečnost, zda pojišťovací zprostředkovatel porušil jednotlivá ustanovení zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích nebo jiných právních předpisů, které byly předmětem kontroly, nelze posuzovat v řízení o uložení pokuty podle § 16 odst. 1 písm. a/. Naznačená posloupnost není absolutní a nelze proto hovořit o nutnosti vyčerpání nápravného opatření podle § 23 odst. 1 zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích před uložení pokuty za porušení povinností kontrolované osoby dle § 16 kontrolního řádu.
21. Námitku rozporu s obsahem spisu s odkazem na bod 65 rozhodnutí Bankovní rady odmítl také jako nedůvodnou. Uvedl, že předchozí argumentaci žalobce učiněnou ve správním řízení nepovažoval za nabídku či návrh směřující k předložení podkladů v alternativní formě. Žalobce sice deklaruje připravenost účetní doklady předložit, ve skutečnosti ale žalobce odmítl poskytnout požadované doklady, které navíc neposkytl. Přitom odkázal také na body 77 – 79 napadeného rozhodnutí. Dokladem toho, že žalobce neposkytl požadovanou součinnost, je úplná absence jakéhokoli vyjádření v tomto smyslu ve správním spisu, dle žalovaného požadovaná součinnost nebyla přiměřená, z tržní praxe pojišťovacích zprostředkovatelů a následné kontrolní praxe žalovaného plyne, že subjekty srovnatelné se žalobcem obdobnou součinností při kontrolách poskytují bez problémů a námitek. Zdůraznil, že žalobce mohl navrhnout jiný datový formát, případně dokonce jinou podobu požadovaných údajů, a kontrolující by takový postup v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů byli povinni akceptovat. Podstata neposkytnutí součinnosti spočívá v samotném nepředložení požadovaných údajů účastníkem řízení, lhotejně, zda v požadované nebo jakékoli jiné podobě.
22. Žalobce využil svého práva a k vyjádření žalovaného zaslal soudu repliku a zdůraznil, že pro posouzení naplnění předmětné skutkové podstaty pořádkového deliktu je nutno posoudit, 1/ zda správní orgány byly oprávněny po žalobci předmětné dokumenty požadovat, a 2/ zda žalobce na tuto výzvu řádně a včas reagoval. Žalobce zdůrazňuje, že po něm bylo požadováno, aby vyhotovil databázi údajů velmi rozsáhlou,

což mu ale zákon neukládá. Namítá-li žalovaný, že výzvě mohlo být vyhověno předložením seznamu vyhotoveného i v jiném formátu, pak ani v tomto případě by se na složitosti zpracování takové databáze nic nezměnilo. Pokud jde o druhý bod, uvedl žalobce, že ohledně bodu 11 sdělil, že databázi nemá k dispozici, protože žádný právní předpis či smluvně převzatá povinnost mu toto neukládá, a že podklady pro vytvoření databáze se nacházejí u třetích subjektů (pojišťoven). Žalobce je přesvědčen o tom, že poskytl veškerou součinnost, neboť nabídl vše, co měl k dispozici, a objasnil důvody, pro které nelze seznam smluv předložit (nevedení archivu smluv).

23. U jednání soudu setrvali účastníci na svých dosavadních stanoviscích.
24. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem soud zjistil, že dne 5.10.2016 byla zahájena kontrola u účastníka zaměřená na dodržování právních předpisů při výkonu zprostředkovatelské činnosti v pojišťovnictví a na dodržování právních předpisů v oblasti prevence legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Dne 5.10.2016 byla žalobci doručena výzva k předložení podkladů do sedmi pracovních dnů od doručení. Kromě jiného byl žalobce pod bodem 11 vyzván k předložení seznamu všech pojistných smluv (ve formátu podporovaném MS Excel) zprostředkovaných kontrolovanou osobou v období od 1.1.2015 do data zahájení kontroly, s tím, že jsou zde uvedeny informace, které měly být žalovanému předloženy a sděleny v rámci seznamu.
25. V emailové zprávě ze dne 7.10.2016 žalobce uvedl, že kontrolovaná osoba jasně a písemně deklarovala svou ochotu jít nad rámec svých povinností daných zákonem a poskytnout informace a doklady, které jí zákon neukládá archivovat, natož předkládat.
26. Při kontrole na místě konané dne 31.10.2016 uvedl žalobce na dotaz správního orgánu, zda eviduje zprostředkované pojistné smlouvy, že „společnost zprostředkované smlouvy neeviduje, oficiální archiv není“. K dotazu, zda společnost stále používá software „Maklěř Vítovec V1.6.1“ od společnosti Koncept Hradec Králové, uvedl žalobce, že tato spolupráce již nefunguje nejméně dva roky, fyzicky archiv společnost nevede.
27. Dne 17.2.2017 vydal žalovaný příkaz, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění požadovat dle § 8 písm. c/ kontrolního řádu poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby a poskytovat k tomu potřebnou součinnost, čímž se dopustil spáchání správního deliktu uvedeného v § 16 odst. 1 písm. a/ kontrolního řádu.
28. Proti tomuto příkazu podal žalobce včasný odpor ze dne 27.2.2017, a proto bylo pokračováno ve správním řízení.
29. Dne 5.6.2017 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým žalobci ze stejných důvodů znovu uložil pokutu ve výši 50 000 Kč v souladu s § 16 odst. 2 kontrolního řádu. Žalovaný nejprve uvedl, že při předchozí kontrole žalobce konstatoval, že využívá software nazvaný „Maklěř Vítovec V1.6.1“, kdy tato aplikace umožňovala kontrolovat jednotlivé smlouvy uzavřené jeho podřízenými pojišťovacími zprostředkovateli. Předložil seznam smluv uzavřených s klienty, které obsahovaly mimo jiné údaje požadované při současné kontrole. Je pravdou, že na žalobce jako pojišťovacího zprostředkovatele nedopadají pouze povinnosti stanovené zákonem o pojišťovacích zprostředkovatelích, ale i další právní předpisy, například ust. § 119 obč. zák. a § 29 odst. 1 zákona o účetnictví. Současně připomněl, že bylo publikováno

úřední sdělení ČNB ze dne 19.9.2014 k řízení o kontrole kvality distribuční sítě pojišťovacího zprostředkovatele, ve kterém bylo načrtnuto, jakým způsobem očekává ze strany pojišťovacích zprostředkovatelů plnění jednotlivých ustanovení zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích, a to v kontextu povinností stanovených pojišťovacím zprostředkovatelům v § 21 zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích. Žalobci vytkl, že jedná v rozporu s tímto ustanovením a s § 8 tohoto zákona, neboť má povinnost vykonávat zprostředkovatelskou činnost v pojišťovnictví s odbornou péčí, která v sobě zahrnuje i povinnost kontroly distribuční sítě. Termín odborná péče není přesně definován, proto logicky lze dle žalovaného odkázat na znění § 15 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu i na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 4 As 29/2016 ze dne 21.6.2016, dle kterého lze interpretaci tohoto termínu provádět i za pomoci tržní praxe. Žalovaný dovozuje, že povinnost disponovat klientskými složkami v případě pojišťovacího zprostředkovatele vyplývá z jeho povinnosti jednat s odbornou péčí, neboť pouze a jen tímto způsobem může pojišťovací zprostředkovatel provádět kontrolu své distribuční sítě složené z podřízených pojišťovacích zprostředkovatelů a zároveň předcházet rizikům soukromoprávní odpovědnosti za škodu, případně veřejnoprávní odpovědnosti za pochybení svých podřízených pojišťovacích zprostředkovatelů. Odkázal také na § 8 písm. c/ kontrolního řádu, ze kterého vyplývá oprávněnost kontrolujícího od kontrolovaného subjektu vyžadovat nejen již existující listiny nebo dokumenty, ale i vytvoření určitých souborů informací z již existujících podkladů, pokud jsou relevantní ve vztahu k prováděné kontrole. Pokud je správní orgán oprávněn vyžadovat od kontrolovaných subjektů konkrétní dokumenty, tím spíše to znamená, že je oprávněn vyžadovat i seznamy a dílčí údaje plynoucí z těchto dokumentů. Uvedl také, že program Excel je součástí tzv. balíčku kancelářských programů Office, který je naprosto běžně užívaným softwarem. Pokud jím přesto žalobce nedisponoval, nic mu nebránilo v předložení požadovaných údajů v jakékoli jiné formě, ze které správní orgán bude moci získat efektivním způsobem příslušná data a využít je za účelem kontroly. Správní orgán by samozřejmě takový přístup respektoval a akceptoval, žalobce jej však v rámci kontroly nenavrl. Stejně tak nebránilo žalobci nic v tom, aby příslušné smlouvy vyžádal od pojišťoven, pro které vykonává zprostředkovatelskou činnost, což ale neučinil. Závěrem pak odůvodnil výši uložené pokuty i výrok o náhradě nákladů řízení.

30. O podaném rozkladu, který obsahuje v podstatě shodné námitky jako podaná žaloba, rozhodla Bankovní rada ČNB žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozklad žalobce zamítla a rozhodnutí ČNB potvrdila. Přitom se ztotožnila se závěry České národní banky ohledně povinnosti žalobce jako pojišťovacího zprostředkovatele disponovat požadovanými doklady. Bankovní rada zdůraznila význam jednotlivých položek, které byly po žalobci požadovány, a to ve vztahu k podnikatelské činnosti žalobce. Prvních pět položek je standardními údaji vztahujícími se ke klientovi pojišťovacího zprostředkovatele, pojednávají o podrobnostech o osobě klienta, pojistné smlouvy a konkrétním pojistném produktu. Údaj pod položkou VI – Informace o případném ukončení pojistné smlouvy včetně data, kdy byla příslušná smlouva ukončena, má relevanci ve vztahu k provizím plynoucím ze zprostředkovatelské činnosti. Položka označená jako Údaj o výši předepsaného ročního plnění má rovněž význam vůči zprostředkovatelským provizím, navíc je ji pojišťovací zprostředkovatel povinnost uvádět (v agregované podobě) do ročního výkazu činnosti dle ust. § 22 odst. 2 zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích. Položka Identifikační údaje fyzických osob, které se podíly na zprostředkování příslušné pojistné

smlouvy včetně uvedení postavení, souvisí jednak s povinností kontroly distribuční sítě pojišťovacího zprostředkovatele, která plyne z požadavku vykonávat zprostředkovatelskou činnost v pojišťovnictví s odbornou péčí, dále s redistribucí provizí vyplacených pojišťovnou za zprostředkování uzavření pojištění a za jeho trvání mezi vlastní distribuční sítí účastníka řízení. Bankovní rada zdůraznila, že požadované podklady se týkaly výhradně samotné podstaty podnikatelské činnosti účastníka řízení, a to zprostředkování uzavírání pojistných smluv, které podléhá dohledu ČNB dle § 3 písm. a/ zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích. K námitce, že žalobce nemá k dispozici evidenci jím zprostředkovaných pojistných smluv, poukázala Bankovní rada na to, že žalobce v rozkladu v bodě 26 zmiňuje systém výpočtu provizí, který je založen na tzv. provizních přehledech, které vyhotovují pojišťovny. Lze tedy mít za to, že účastník řízení musí nezbytně disponovat vlastní vnitřní databází, jejíž součástí je evidence jím zprostředkovaných pojistných smluv. Při kontrole žalobce v roce 2012 navíc žalobce neměl problém podobný seznam zprostředkovaných uzavřených pojistných smluv předložit. Žalovaný pak neshledal důvodnými námitky týkající se rozporu se zákonem a ústavním pořádkem ani námitky nesprávné aplikace právních norem. Pokud jde o námitky rozporu s obsahem spisu, zdůraznila Bankovní rada, že z e-mailové korespondence mezi žalobcem a žalovaným nevyplynulo ujištění o kompletnosti předložených podkladů, pouze bylo sděleno, že kontrolující má k dispozici ty podklady, které dosud žalobce předložil, avšak nikoli všechny vyžadované podklady. Poskytl-li žalobce na základě dodatečné výzvy na jednání dne 10.3.2017 kopie pojistných smluv, které měl k dispozici, považuje toto Bankovní rada za nedostatečné, neboť bylo požadováno předložení všech pojistných smluv, nikoli pouze dle uvážení žalobce. Bankovní rada dále uvedla, že se žalobce mylí, neboť sankcionovat lze jen neposkytnutí nezbytné součinnosti. Ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu jasně ukládá kontrolované osobě povinnost poskytovat v rámci kontroly „potřebnou součinnost“ a nikoli pouze součinnost nezbytnou. K námitce připravenosti předložit veškeré dokumenty, které vede podle právních předpisů včetně předpisu o účetnictví, má je tedy k dispozici, zdůraznila Bankovní rada, že měl žalobce možnost předložit požadované doklady už v průběhu kontroly, což však neučinil. Žalobci žádná překážka nebránila navrhnout popsany alternativní postup už v průběhu kontroly, kontrolující by takový návrh byl povinen přijmout. Závěrem pak zdůraznil, že tzv. provizní přehledy neobsahují všechny požadované údaje, avšak žalobce uvedl, že prostřednictvím svého účetnictví disponuje všemi požadovanými údaji, které ale nepředložil ani do vydání napadeného rozhodnutí.

31. Městský soud v Praze se v mezích podané žaloby zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného vycházející ze skutkového a právního stavu, který tu je ke dni rozhodování (§ 87 odst. 1 věta první s.ř.s.), přičemž shledal, že žaloba není důvodná.
32. V projednávané věci byla žalobci uložena pokuta za nesplnění povinnosti stanovené v ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu (dále jen „kontrolní řád“) umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění požadovat dle § 8 písm. c/ kontrolního řádu poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby a poskytovat k tomu potřebnou součinnost, čímž se dopustil spáchání správního deliktu uvedeného v § 16 odst. 1 písm. a/ kontrolního řádu.

33. Podle ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.
34. Podle ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.
35. Podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2. Podle odst. 2 se za správní delikt podle odstavce 1 písm. a) uloží pokuta do 500 000 Kč a za správní delikt podle odstavce 1 písm. b) se uloží pokuta do 200 000 Kč.
36. Mezi účastníky není sporné, že žalobce byl výzvou ze dne 5.10.2016, pod bodem 11. vyzván, aby ve lhůtě která uplynula dne 14.10.2016, předložil seznam pojistných smluv, které zprostředkoval v období od 1.1.2015 do 5.10.2016, s tím, že správní orgán podrobně uvedl, jaké náležitosti měl tento seznam obsahovat. Žalobce ostatním bodům výzvy vyhověl, pouze seznam pojistných smluv ve stanovené lhůtě, ani později, nepředložil.
37. Jako důvod pro nesplnění výzvy uvedl žalobce především to, že by údaje požadované kontrolním orgánem ve svém souhrnu tvořily mimořádně rozsáhlou databázi a že žalobce není povinen takovou databázi vytvářet.
38. Soud považuje za nutné především zdůraznit, že žalobci byla uložena pokuta za neposkytnutí součinnosti, nikoli za nepředložení podkladů v rozsahu a formátu požadovaném výzvou.
39. Soud zdůrazňuje, že ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu ukládá v rámci popisu práv a povinností kontrolované osoby a povinné osoby povinnost kontrolované osobě spočívající v poskytnutí součinnosti v širším smyslu k zajištění řádného průběhu kontroly realizované orgánem veřejné moci. Povinnosti kontrolované osoby jsou vymezeny v rámci tří skupin. Kontrolovaná osoba je jednak povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly (tím je třeba rozumět poskytnutí určitého zázemí pro kontrolující – prostoru, popř. potřebného technického vybavení, které lze s ohledem na konkrétní okolnosti kontroly po kontrolované osobě rozumně požadovat), a umožnit provedení kontroly. Dále je kontrolované osobě uloženo umožnit výkon kontrolním řádem zajištěných práv kontrolujících. V tomto směru tedy kontrolní řád stanoví, že jednoznačně specifikovaným právům kontrolujícího odpovídají příslušné povinnosti kontrolovaných osob, aniž by bylo třeba tyto povinnosti opětovně výslovně vymezovat (srov. důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu, sněmovní tisk č. 575/0, www.psp.cz). Umožněním výkonu právu kontrolujícího je třeba rozumět konání i zdržení se jednání kontrolované osoby spočívající v aktivní součinnosti při realizaci práv kontrolujících (např. poskytnutí požadovaných kontrolních podkladů) anebo v pasivním strpění určitých kontrolních úkonů (např. měření prováděné kontrolujícím, vstup do prostor kontrolované osoby, které jsou volně přístupné). Poslední skupinou povinností uložených kontrolované osobě je pak poskytování ke kontrole potřebné součinnosti v užším smyslu.

40. Pokud jde o poskytnutí podkladů vyžádaných v rámci kontroly kontrolujícím, platí, že kontrolovaná osoba je nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolujícímu orgánu.
41. Objektem správního deliktu upraveného v § 16 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 10 odst. 2 kontrolního řádu je zákonem chráněný zájem na řádném výkonu kontroly a dosažení jejího účelu prostřednictvím nerušeného výkonu práv kontrolujících. Objektivní stránkou skutkové podstaty předmětného správního deliktu je pak bránění kontrolujícímu v realizaci některého z práv uvedených v § 7 a § 8 kontrolního řádu (může jít o aktivní jednání, ale i opomenutí), nebo neposkytování k tomu potřebné součinnosti (pouze jednání spočívající v opomenutí – nekonání toho, co příslušná osoba konat má), anebo nevytvoření podmínek pro výkon kontroly (opět v podobě opomenutí – nekonání) a s tím související ztížení, či dokonce zmaření provedení kontroly (následek jednání). V nyní posuzované věci přitom objektivní stránka spočívá v neposkytnutí součinnosti, tedy že žalobce nereagoval na výzvu učiněnou kontrolujícími ve stanovené lhůtě.
42. Z obsahu správního spisu je patrné, že žalobce požadavek správního orgánu vyložil zcela formalisticky tak, že je povinen předložit v požadovaném formátu přehled všech pojistných smluv, a protože dospěl k závěru, že takovým přehledem smluv ve formátu požadovaném žalovaným nedisponuje, požadavek nesplnil a seznam nepředložil. Podstatné pro naplnění skutkové podstaty vytýkaného deliktu – přestupku je ale to, zda žalobce, za této situace, kdy zjistil, že požadavku kontrolního orgánu nemůže vyhovět, vstoupil s kontrolujícím orgánem do jednání, při kterém by se pokusil situaci řešit, např. nabídkou jiné formy splnění výzvy. To se však nestalo.
43. O tom, že žalobce požadovaným seznamem nedisponuje, totiž žalovaný v době vydání výzvy vědět nemohl, neboť při přechodí kontrole takový seznam žalobce předložil a žalovaný tedy pouze požadoval předložení toho, o čem byl ze své praxe přesvědčen, že jím žalobce disponuje a že pro něj tedy nebude problém jej předložit. Navíc ostatní subjekty, které shodně jako žalobce, vyvíjejí činnost pojišťovacích zprostředkovatelů, při kontrolách seznamy pojistných smluv, tak jak je požadoval žalovaný, předložily. V požadavku žalovaného proto soud nespatřuje žádnou šikanu či exces z kontrolní činnosti žalovaného.
44. Žalobci je proto nutné vytknout, že pokud on sám věděl, že takovým seznamem nedisponuje, měl žalovanému poskytnout součinnost a navrhnout jiný způsob, jakým by mohl svou povinnost splnit. Součinnost poskytnutá správnímu orgánu v rámci kontroly by totiž měla spočívat v tom, že kontrolovaná osoba vyjde správnímu orgánu vstříc s tím, že má zájem poskytnout požadované údaje, které však nemůže poskytnout tak, jak je požaduje správní orgán, a proto navrhne nějaké řešení, spočívající např. v předložení jiných dokladů nebo jinou formou. Žalobce však na výzvu reagoval pouze tím, že v emailové zprávě ze dne 6.10.2016 sice nabídl součinnost, avšak bez dalších konkrétních úkonů. Žalovanému ani nesdělil, že seznam a jednotlivé smlouvy nemá, když při kontrole na místě konané dne 31.10.2016 pouze uvedl na dotaz správního orgánu, zda eviduje zprostředkované pojistné smlouvy, že „společnost zprostředkované smlouvy neeviduje, oficiální archiv není“. Z tohoto sdělení nelze skutečně učinit závěr o tom, že žalobce požadovanými smlouvami nedisponuje. Soud poukazuje na to, že žalobce nadále, i v podané žalobě, setrvává na svém formalistickém výkladu požadavku žalovaného, tedy že nemůže žalovanému doložit seznam smluv (databázi), což vyplývá i z toho, že

v žalobě výslovně uvedl, že „netvrdí, že se údaje její činnosti netýkají nebo, že je v požadovaném rozsahu není schopna zjistit, tvrdí však, že je není povinna zpracovávat do databáze, za jejíž nezpracování jí byla uložena správní sankce“. Shodné tvrzení žalobce uvedl i v podaném rozkladu, což pouze podporuje závěr žalovaného a bankovní rady žalovaného o tom, že žalobce podklady disponoval, ale žalovanému při kontrole je neposkytl.

45. Žalobce na svou obranu také uvádí, že opakovaně nabízel žalovanému součinnost. Žalobci lze přisvědčit, že obecně nabízel ochotu poskytnout všechny dokumenty tak, jak mu ukládá zákon, případně i nad jeho rámec, což se však projevilo pouze ve vztahu k ostatním bodům výzvy ze dne 5.10.2016. Ve vztahu k bodu 11. žalobce pouze sdělil, že nemá požadovaný seznam, což soud nepovažuje za projev součinnosti. K doplnění žaloby proto soud uvádí, že případná spolupráce se žalovaným při plnění dalších bodů výzvy není pro naplnění skutkové podstaty vytýkaného jednání v této věci vůbec podstatná.
46. K námitce žalobce, že ze spisu nevyplývá, že by kontrolní orgán akceptoval jiný a případně jaký formát zpracování databáze, soud uvádí, že pokud žalobce žádnou alternativu řešení požadavku žalovaného nenavrhl, neměl žalovaný důvod činit úkony k akceptaci nepodaného návrhu.
47. Pokud žalobce namítá, že byl na základě emailu ze dne 13.12.2016 přesvědčen, že žalovaný disponuje všemi potřebnými podklady, zdůrazňuje soud, že taková informace z předmětné korespondence vůbec nevyplývá. Naopak je z ní pouze patrné, že ve zprávě pracovník žalovaného k dotazu žalobce konstatuje, že mají k dispozici všechny doklady a vyjádření, které kontrolovaná osoba dosud učinila a předložila. Současně bylo žalobci připomenuto, že pro účely zjištění stavu věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly, mají kontrolující oprávnění po kontrolované osobě požadovat předložení dalších údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby, tak jak jej opravňuje ustanovení § 8 písm. c) kontrolního řádu. Z celkového obsahu této zprávy nelze dle soudu v žádném případě dovodit, že žalovaný žalobci potvrdil, že doložil vše, co po něm bylo požadováno, jak se nesprávně domnívá žalobce.
48. Základní žalobní námitkou, na základě které žalobce dospěl k závěru, že neměl povinnost, výzvě pod bodem 11. vůbec vyhovět, je jeho tvrzení, že nebyl povinen vést a zpracovávat databázi údajů, ať už v jakémkoli formátu. Tato námitka však neobstojí, neboť skutková podstata jednání, které je žalobci kladeno za vinu, nespočívá v tom, že nevedl seznam smluv v určité databázi, ale v tom, že ohledně výzvy pod bodem 11. nereagoval v příslušné lhůtě, tedy neposkytl patřičnou součinnost, k čemuž se soud již výše podrobně vyjádřil. K této otázce se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2017, č.j. 6As 230/2016–48 (dostupný na www.nssoud.cz), když uvedl „*To, že někomu právní předpis neukládá vést či udržovat nějakou evidenci nebo uchovávat určité dokumenty, ještě nevylučuje, aby dotyčná osoba některé z těchto dokumentů ve své dispozici příp. měla. Byl-li stěžovatel v rámci kontroly k předložení jmenovitých dokumentů vyzván, potom měl dokumenty, k jejichž vedení byl povinen, ČIŽP poskytnout, a skutečnost, že některými z požadovaných dokumentů reálně nedisponuje, jí měl přinejmenším sdělit.*“ To však žalobce v projednávané věci neučinil a potřebnou součinnost žalovanému neposkytl.
49. Pokud tedy žalobce vytýká žalovanému, že po něm požadoval předložení elektronické databáze údajů, kterou mu neukládá žádný právní předpis evidovat, znovu soud uvádí, že skutečnost, zda žalobce má či nemá povinnost vést databázi smluv, není z hlediska

naplnění skutkové podstaty pořádkového deliktu žalobce spočívajícího v neposkytnutí součinnosti vůbec podstatné. Proto se soud pro nadbytečnost žalobními námitkami, ve kterých žalobce argumentuje tím, že mu žádný předpis neukládá povinnost vést databázi smluv, nezabýval.

50. Ačkoli to žalobce nenamítá, soud pro úplnost uvádí, že si je vědom toho, že žalovaný ve věci rozhodoval v době, kdy již bylo ustanovení § 16 kontrolního řádu zrušeno. Zrušení tohoto ustanovení, ale nemohlo na závěru o zákonnosti napadeného rozhodnutí nic změnit, neboť se nejednalo o případ, kdy by se uplatnilo pravidlo dle § 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod („*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“). V dané věci totiž došlo pouze k tomu, že 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, danou materii toliko „přesunul“ do § 15 kontrolního řádu, kdy v rámci rekodifikace správního práva trestního byly dosavadní „správní delikty“ vřazeny do jednotné kategorie přestupků.
51. Po projednání podané žaloby na základě výše uvedeného odůvodnění soud neshledal důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, a proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.
52. Nelze přehlédnout, že žalobce v podané žalobě žádal, aby soud, pokud dospěje k závěru, že je rozhodnutí v souladu se zákonem, rozhodl o upuštění od uložené pokuty nebo o jejím snížení.
53. Podle § 78 odst. 2 s.ř.s., rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
54. V daném případě byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč, přičemž za uvedené porušení povinnosti mohla být uložena až pokuta ve výši 500 000,- Kč. Žalobce jako důvod moderace uvádí, že zpracování databáze v požadovaném rozsahu pro účely kontroly by znamenalo tak zásadní administrativní zátěž pro žalobce spojenou s vynaložením nákladů na práci zaměstnanců a že je tedy obrana podnikatele proti takové povinnosti zcela legitimní. Dále pak uvedl, že pokutu považuje za nepřiměřeně vysokou. Z uvedeného však nelze dovodit splnění zákonných podmínek pro moderaci uložené pokuty, neboť z pouhého tvrzení o tom, že by byl žalobce zpracováním databáze administrativně zatížen, nelze dovodit případnou nepřiměřenost uložené pokuty, když soudu nejsou známy majetkové poměry žalobce. Proto soud podanému návrhu na uplatnění moderačního práva nevyhověl.
55. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevykázal ani neuplatňoval. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha dne 8. října 2019

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu