



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **ČESMAK, a. s.**, se sídlem Politických vězňů 912/10, Praha 1, zastoupený Mgr. Josefem Klepáčkem, advokátem se sídlem Pohraniční stráž 1247, Kraslice, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2014, č. j. 11 Af 20/2013 - 58,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2014, č. j. 11 Af 20/2013 - 58, byla zamítnuta žaloba, jíž se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí bankovní rady České národní banky (dále jen „ČNB“) ze dne 28. 2. 2013, č. j. 2013/664/110, a předcházejícího rozhodnutí České národní banky ze dne 26. 11. 2012, č. j. 2012/11336/570, kterým byl stěžovatel uznán vinným z porušení zákazu nekalých obchodních praktik při poskytování služeb podle ust. § 4 odst. 3 zákona č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), a byla mu uložena pokuta ve výši 500.000 Kč. Uvedeného deliktu se stěžovatel dopustil tím, že v období od 1. 10. 2009 do 14. 10. 2010 prostřednictvím své zaměstnankyně a podřízených pojišťovacích zprostředkovatelů systematicky a cíleně oslovoval klienty společnosti Česká finanční pojišťovací služba, s. r. o., kteří tvořili pojistný kmen společnosti ČSOB pojišťovna, a. s., s nabídkou možnosti uzavření nových pojistných smluv u společnosti Pojišťovna České spořitelny, a. s. a snažil se docílit vypovězení jejich stávajících pojistných smluv. Přitom

uváděl spotřebitelům při uzavírání pojistných smluv nepravdivé informace, opomíhal uvádět důležité údaje a vedl způsob prezentace služby takovou formou, která mohla vést k záměně se službami nebo rozlišovacími znaky jiného podnikatele. Klientům, kteří pojistné smlouvy uzavřeli, byla způsobena finanční újma vyplývající z nákladovosti produktu investičního a životního pojištění, spočívající ve ztrátě peněžních prostředků, určených k úhradě počátečních nákladů spojených s uzavřením této smlouvy. Stěžovatel tedy postupoval v rozporu s požadavky odborné péče takovým způsobem, že přiměl klienty provést obchodní rozhodnutí, která by jinak neučinili.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vycházel ze skutkových zjištění správních orgánů. Podle jeho názoru správní orgány provedly dokazování v dostatečném rozsahu, přičemž zdůvodnily, proč nebylo nutno vyslechnout všechny stěžovatelem navržené svědky, tj. všechny osoby, které si na jednání stěžovatele stěžovaly. K námitce rozporující závěr ČNB, že předmětné jednání vycházelo ze „stěžovatelem vypracovaného systému“, městský soud uvedl, že tento závěr má oporu v provedeném dokazování, protože svědci popsali stejné jednání vyskytující se u více osob stěžovateli podřízených. Navíc pouze stěžovatel měl přístup k osobním údajům klientů ČSOB pojišťovny, a. s., kteří byli jeho podřízenými oslovováni. ČNB se podle městského soudu také dostatečně vypořádala s rozpory mezi stížnostmi svědků a obsahem dokumentů, které při uzavírání pojistné smlouvy podepsali. Určující je skutečnost, že svědci, až na výjimky, fakticky nevěděli, že se uzavřením nové smlouvy změní osoba pojistitele, a pokud si toho byli vědomi, nebyli dostatečným způsobem informováni o finanční ztrátě, která jim tímto vznikla. Žalobní argumentace opírající se o formulářové smlouvy a jiné dokumenty, které svědci podepsali, byla městským soudem označena za účelovou. Jako lichou vyhodnotil městský soud také námitku neprovedení důkazu spisy z řízení vedených před ČNB ve věci podřízených stěžovatele, jelikož v daných případech se jednalo o individuální přestupková řízení, přičemž závěry, které byly učiněny ve správním řízení vedeném s konkrétními fyzickými osobami, nejsou z pohledu naplnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu stěžovatele relevantní. Městský soud nedospěl ani k závěru, že by ČNB porušila základní zásady správního řízení nebo zásady dohledu ve smyslu ust. § 44a odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Městský soud neshledal důvody pro zrušení výroku o sankci, a ani pro uplatnění moderačního práva. Výše pokuty byla odpovídajícím způsobem zdůvodněna a byla uložena ve výši 10 % z možného limitu.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost. V kasační stížnosti stěžovatel poukázal na nedostatečný rozsah provedeného dokazování, protože byl vyslechnut pouze minimální vzorek z osob, které byly stěžovatelem přepojištěny, navíc jen z těch, jež dříve podaly na jednání stěžovatele stížnost. Nebylo proto objektivně zjištěno, zda se v ostatních případech stěžovatel choval protiprávně. Jak ČNB, tak městský soud, nevyslechly svědky, které stěžovatel navrhl. Vyslechnuty byly pouze osoby, na které měla přímý vliv stěžovatelova konkurence, a které jí byly přímo zmanipulovány. Někteří svědci se nedostavili, jelikož by podle stěžovatele neuměli vysvětlit rozpory mezi jimi podepsanými dokumenty a svou následně podanou stížností. Městský soud navíc učinil závěr, že protiprávní jednání bylo prokázáno přímými důkazy, aniž by konkrétně zhodnotil, z čeho je to zřejmé. Stěžovatel se dále neztotožnil se závěrem městského soudu, že nebylo v žalobě uvedeno, jakým konkrétním způsobem napadená rozhodnutí porušují základní zásady činnosti správních orgánů.

pokračování

Stěžovatel však v žalobě dostatečně srozumitelně popsal praktiky konkurenčních soutěžitelů, které vedly k podání hromadných stížností na něj. Stěžovatel vytýkal městskému soudu, že nezohlednil, že jeho protiprávní jednání bylo dovozeno ze stížností, které byly opatřeny konkurenčními soutěžiteli, kteří se tímto dopouštěli protiprávního jednání spočívajícího v nekalých praktikách ve smyslu ust. § 5a zákona o ochraně spotřebitele. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas také se závěrem městského soudu a ČNB, že jeho činnost měla propracovaný systém. Podle stěžovatele městský soud přistoupil k projednání žaloby povrchně a formálně. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

ČNB ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že podstatou vytýkaného jednání bylo hromadné přepojištění zákaznického kmene k jiné pojišťovně, aniž by k takovému kroku byl na straně zákazníků dán zjevný důvod, přičemž tato změna pro ně měla negativní dopad. Změna se týkala životního pojištění, které je specifickým produktem z hlediska smluvních podmínek a konstrukce provizí, přičemž s ohledem na neexistenci zjevného důvodu ke změně pojišťovny u takové množství zákazníků v tak krátkém časovém sledu lze předpokládat, že motivem stěžovatelova jednání mohla být snaha o získání provizí souvisejících se změnou pojišťovny. Ke stížným námitkám ČNB uvedla, že ve správních rozhodnutích byla jasně zdůvodněna dostatečnost rozsahu provedeného dokazování. Za zveličené považuje ČNB tvrzení stěžovatele o rozporech ve výpovědích svědků a jejich stížnostech, stejně jako vliv konkurenčních soutěžitelů. Stěžovatel k těmto tvrzením ani neuvedl žádné konkrétní rozpory, jejichž existenci tvrdil v obecné rovině. ČNB s ohledem na výše uvedené navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou poukazující na nedostatečnost skutkových zjištění. K tomu je nutno uvést, že aby bylo možno konstatovat, že právnická osoba naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle ust. § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele stačí, aby bylo prokázáno, že porušila zákaz užívání nekalých obchodních praktik. Z obsahu správního spisu přitom vyplývá, že stěžovatele daný zákaz porušil. Ostatně ani v kasační stížnosti stěžovatel explicitně neuvádí, že by se nedopustil porušení citovaného ustanovení. Vyšší četnost či soustavnost takového jednání má pak význam pouze v otázce výše stanovené sankce, proti které však stěžovatel v kasační stížnosti rovněž explicitně nebrojí. Účelem dokazování v řízení o správním deliktu není objasnění všech skutečností, které s tvrzenou protiprávní činností více či méně souvisely, ale zjištění stavu věci v tom rozsahu, v němž nejsou dány pochybnosti o tom, že byl správní delikt skutečně spáchán (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011 - 68, publ. pod. č. 3014/2014 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010 - 132; všechna rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se skutkovými zjištěními správních orgánů, z nichž vycházel i městský soud. Jak správně uvedl městský soud, odvolací správní

orgán řádně zdůvodnil, z jakého důvodu nebylo nutno vyslechnout všech 301 osob, které byly stěžovatelem přepojištěny. Ani podle názoru Nejvyššího správního soudu nebyla pro závěr o porušení ust. § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele nezbytná svědecká výpověď všech osob, které byly stěžovatelem přepojištěny. Závěr správních orgánů o spáchání správního deliktu stěžovatelem byl učiněn na základě stížností několika desítek osob, jakož i výpovědí některých stěžovatelem přepojištěných osob, ze kterých bylo možno jednoznačně dovodit porušení zákona stěžovatelem. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že skutkový stav, jak je popsán ve správních rozhodnutích, byl v projednávané věci zjištěn v dostatečném rozsahu, aby z něj mohlo být nesporně vyvozeno, že jednáním stěžovatele byl spáchán předmětný správní delikt. ČNB proto při zjišťování skutkového stavu nepochybila. Nepochybil ani městský soud, který vyslovil souhlas se závěry ČNB. Nejvyšší správní soud neshledal chybným ani postup ČNB spočívající v nevyužití pořádkových opatření vůči svědkům, kteří se na ústní jednání nedostavili, ač byli předvoláni. Použití pořádkových opatření je právem a nikoliv povinností správního orgánu, a pokud ten dospěl k závěru, že na zjištění skutkového stavu by výpovědi nedostavivších se svědků již nic nezměnily, nebyl důvod k vynucování jejich přítomnosti. Nedůvodná je i námitka, že nebyly specifikovány listiny, které byly podkladem pro rozhodnutí ČNB. Rozhodnutí správních orgánů i městského soudu se opírá o stížnosti osob, které byly stěžovatelem přepojištěny, resp. výsledky svědků.

Pokud stěžovatel tvrdil, že byly vyslechnuty pouze osoby, které byly stěžovatelovou konkurencí zmanipulovány a že někteří předvolaní svědci k výsledku nedostavili, jelikož by neuměli vysvětlit rozpory mezi jimi podepsanými dokumenty, jedná se o spekulativní závěry. Nevěrohodnost svědků a jejich zmanipulování nelze dovodit pouze ze skutečnosti, že části z nich byla stížnost sepsána konkurenčními soutěžiteli, jak se stěžovatel domnívá. Tato skutečnost nemůže mít žádné důsledky ve vztahu ke stěžovatelovu deliktnímu jednání, protože podpisem na stížnosti, ať už byla sepsána kýmkoliv, její podatel vyjádřil jednoznačně, že se s jejím obsahem ztotožňuje a rovněž svou vůli ji podat.

Stěžovatel rovněž namítal, že městský soud nezohlednil skutečnost, že podané stížnosti byly opatřeny konkurenčními soutěžiteli, a proto byly fiktivní a účelové a konkurenční soutěžitelé se jejich prostřednictvím dopustili agresivních obchodních praktik. Nejvyšší soud poznamenává, že účelem konkrétního správního řízení o správním deliktu není hodnocení jednání osob odlišných od účastníka řízení, byť vykonávají stejnou činnost jako on. V opačném případě by byla porušena individuálnost přístupu k věci řešené ve správním řízení. Toto stěžovatelovo tvrzení a další, které na něj navazují, jsou proto pro přezkum projednávané věci irelevantní.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, že stěžovatelovo deliktní jednání bylo nesprávně hodnoceno jako plánovaná činnost s propracovaným systémem. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tento závěr ČNB vycházel z několika konkrétních skutečností a byl ve správních rozhodnutích odpovídajícím způsobem odůvodněn. Byl to pouze stěžovatel, jenž měl k dispozici informace o klientech ČSOB pojišťovny, a. s., které následně jeho zaměstnanci a podřízení pojišťovací zprostředkovatelé v předmětné době soustavně oslovovali a s nimiž také uzavřeli předmětné pojistné smlouvy. Dále k oslovování těchto klientů docházelo v různých případech stejným či velmi podobným způsobem. Není reálné, aby takové množství shody mezi jednotlivými případy bylo

pokračování

výsledkem pouhé náhody. Osoby, které pojišťovací smlouvy s klienty uzavíraly, byly ke stěžovateli v poměru zaměstnaneckém a poměru podřízených pojistných zprostředkovatelů. Změna se týkala životního pojištění, které je specifickým produktem z hlediska smluvních podmínek a konstrukce provizí, přičemž s ohledem na neexistenci zjevného důvodu ke změně pojišťovny u takového množství zákazníků v tak krátkém časovém sledu nelze vyloučit, že motivem stěžovatelova jednání mohla být snaha o získání provizí souvisejících se změnou pojišťovny. Podle Nejvyššího správního soudu má tedy uvedený závěr ČNB oporu v provedeném dokazování.

Pokud stěžovatel vytýkal městskému soudu, že některé námitky vypořádal pouze povrchně či formálně, je třeba uvést, že obsah a kvalita žaloby předurčuje nejen rozsah a kvalitu přezkumné činnosti soudu, jak již bylo vysloveno v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, čj. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, čj. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, čj. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, čj. 7 As 17/2008 - 60, nebo v usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v tom, že některé námitky (např. porušení základních zásad správního řízení a základních zásad činnosti správních orgánů) byly koncipovány velmi obecně a proto nelze městskému soudu vytýkat, že u nich provedl pouze obecný soudní přezkum.

Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se městský soud v napadeném rozsudku nedopustil namítaných nezákonností, z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 1 ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a ČNB žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 4. prosince 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu