



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Věry Jachurové ve věci

žalobkyně: **Slavia pojišťovna a.s.**, IČO: 60197501
sídlem Tábořská 940/31, Praha 4

zastoupené advokátem JUDr. Liborem Němcem, Ph.D.
sídlem Husova 240/5, Praha 1

proti
žalované: **Česká národní banka**
sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 1. 4. 2021, č. j. 2021/033911/CNB/110

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

1. Žalobkyně se svou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí bankovní rady České národní banky (dále též „**napadené rozhodnutí**“), kterým byl zamítnut její rozklad a potvrzeno rozhodnutí České národní banky (dále jen „**ČNB**“) ze dne 16. 12. 2020, č. j. 2020/148446/570 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Tím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 120 odst. 2 písm. i) zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o pojišťovnictví**“), za což jí byla dle § 120 odst. 5 téhož zákona uložena pokuta ve výši 400 000 Kč.
2. Žalobkyně byla potrestána za to, že v rozporu s částí A. bodem IV výroku rozhodnutí ČNB ze dne 23. 11. 2018, č. j. 2018/138954/570, které nabylo právní moci a vykonatelnosti dne 11. 12. 2018 (dále též „**rozhodnutí o nápravném opatření**“), nedoložila ve lhůtě do 30. 4. 2019 zabezpečení postačitelnosti pojistného v pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla (tzv. povinné ručení) k 31. 12. 2018, a to prostřednictvím vyhodnocení postačitelnosti pojistného založeného na výpočtu na základě ukazatele či ukazatelů vycházejících z vlastní definice trvalé postačitelnosti pojistného a na výpočtu na základě metodiky ČNB (tj. kombinovaného poměru provedeného (i) na netto bázi, tj. při zohlednění zajištění, (ii) ve struktuře dle roku vzniku pojistných událostí, (iii) založeného na nejlepším odhadu ultimátního škodního poměru, (iv) zohledňujícího veškeré náklady pojišťovny, včetně poměrné části nepřímých nákladů stanovené na základě vhodného alokačního klíče, a (v) podloženého přehledem a odůvodněním použitých předpokladů) (dále souhrnně též jako „**opatření k nápravě**“).

II. Napadené rozhodnutí

3. Bankovní rada (dále jen „**žalovaná**“) v napadeném rozhodnutí nejprve popsala, že přestupkové řízení bylo se žalobkyní zahájeno vydáním příkazu ze dne 9. 3. 2020, č. j. 2020/38305/570, jímž byla žalobkyni uložena pokuta 500 000 Kč a proti němuž žalobkyně podala odpor. Popsala též, co je žalobkyni vytýkáno a následně se věnovala vypořádání jednotlivých rozkladových námitek. Setrvala přitom na závěrech ČNB jak co do otázky viny, tak i uložení trestu.
4. Žalovaná odmítla, že by bylo prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Jak z výroku, tak z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakého jednání byla shledána vinnou a za jaké jednání (a proč) je trestána. Žalovaná zdůraznila, že předmět přestupkového řízení a právní závěry správního orgánu prvního stupně se v průběhu přestupkového řízení nijak neměnily, neboť přestupkové řízení bylo zahájeno a vedeno pro podezření, že žalobkyně nesplnila opatření k nápravě. Jakýkoli odkaz na argumentaci týkající se hodnocení výpočtu verze 19. 6. 2019 a hodnocení polehčujících okolností uvedenou v odůvodnění příkazu považovala žalovaná za irelevantní. Rozpornou s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí nebyla ani argumentace ČNB na ústním jednání, nehledě na to, že případné hodnocení nedostatků pozdějšího výpočtu verze 19. 6. 2019, nemělo žádný vliv na právní kvalifikaci skutkových zjištění a druh či výměru správního trestu, neboť za tyto nedostatky nebyla pokuta ukládána. Již ČNB se také pečlivě věnovala hodnocení všech polehčujících okolností, k čemuž žalovaná dodala, že ty otázky, na něž ČNB výslovně nereagovala [nezávislá analýza České kanceláře pojistitelů (ČKP)] obdobně jako malý tržní podíl žalobkyně nejsou pro určení výše sankce relevantní (žádná analýza navíc nebyla předložena). Žalovaná nepřisvědčila ani námitce porušení práva na obhajobu v souvislosti se sděleními úředních osob ČNB při ústním jednání.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

5. Pokud jde o vlastní podstatu věci, tj. prokázání toho, zda žalobkyně požadavku uloženému jí rozhodnutím o nápravném opatření vyhověla, žalovaná zdůraznila, že o skutkovém stavu nemá pochybnosti. Žalobkyně sice dne 30. 4. 2019 předložila určité dokumenty, nicméně žádný z nich neobsahoval výpočet postačitelnosti, který by byl výpočtem podle vlastní definice nebo výpočtem podle metodiky ČNB, založeným na kombinovaném škodním poměru. V rámci těchto dokumentů prezentovala žalobkyně pouze výsledek LAT testu, což však nelze považovat za vyhodnocení postačitelnosti založené na výpočtu podle vlastní definice. Výpočet verze 30. 4. 2019 nelze dle žalované považovat ani za výpočet podle metodiky ČNB, jelikož se nejednalo o výpočet kombinovaného škodního poměru, který by splňoval požadavky podrobněji uvedené v rozhodnutí o nápravném opatření. Žalovaná dodala, že jistě stačilo předložení jen jednoho výpočtu, ten by však musel splňovat současně požadavky na výpočet postačitelnosti jak podle vlastní definice, tak podle metodiky ČNB.
6. Žalovaná nepřisvědčila ani existenci legitimního očekávání žalobkyně, jež mělo založit údajné prodloužení lhůty k předložení podkladů. Žalovaná připomněla, že žalobkyně měla podklady předložit do 30. 4. 2019, a to řádně. Vzhledem k tomu, že ve stanovené lhůtě požadované nepředložila, zaslala jí ČNB výzvu ze dne 20. 5. 2019 k poskytnutí součinnosti do 20 dnů od doručení výzvy. V této výzvě uvedla konkrétní důvody, proč nepovažuje předložení dokumentů dne 30. 4. 2019 za splnění uloženého opatření k nápravě a žalobkyni výslovně upozornila, že uložené opatření k nápravě nesplnila.
7. Konečně, k namítané výši pokuty žalovaná odkázala na podle ní pečlivě odůvodněné závěry ČNB a zdůraznila, že pokuta byla uložena v souladu se všemi zákonnými kritérii. ČNB se zabývala i majetkovými poměry žalobkyně. Rozkladové námitky označila žalovaná za účelové. Žalovaná se dále vyjádřila k údajným obdobným případům namítaným žalobkyní s tím, že v těchto věcech nebyly společnosti trestány za nesplnění opatření k nápravě, ale za porušení jiných právních předpisů, jedná se o jiné subjekty, než pojišťovny a vytýkaného jednání – pokuty tak nelze srovnávat.

III. Žaloba

8. Žalobkyně ve své žalobě nejprve přestřela dosavadní vývoj věci, přičemž svou argumentaci, v níž zcela navázala na své rozkladové námitky, rozdělila celkem do sedmi žalobních bodů. Pro značný rozsah žalobní argumentace soud její námitky na tomto místě jen stručně rekapituluje a blíže je pak rozvede v rámci vlastního posouzení věci:
 - i. prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost způsobenou rozdílnými tvrzeními o míře nedostatků předložených výpočtů v odůvodnění příkazu, v rámci vyjádření úředníků ČNB u ústního jednání a závěrů prvostupňového rozhodnutí, přičemž napadeným rozhodnutím nebyla tato vada odstraněna;
 - ii. prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů – absenci řádného nevypořádání námitky nízkého tržního podílu, přičemž žalovaná tuto vadu nenapravila;
 - iii. žalobkyně splnila opatření k nápravě již ve stanovené lhůtě do 30. 4. 2019, kdy předložila řádný výpočet jak podle vlastních pravidel, tak v souladu s metodikou ČNB. V každém případě výpočet předložila a tím splnila účel uloženého opatření k nápravě, přičemž jeho správnost již není z hlediska jí vytýkaného jednání relevantní (žalobkyně navrhla i přizvání znalce);

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

- iv. žalobkyně by neodpovídala za přestupek, i pokud by k jeho spáchání došlo, jelikož vynaložila veškeré úsilí, aby mu zabránila (námitka liberace);
 - v. ČNB porušila legitimní očekávání žalobkyně, jelikož jí stanovila ještě náhradní lhůtu ke splnění opatření k nápravě a přesto jí uložila pokutu za nepředložení výpočtů do 30. 4. 2019;
 - vi. způsobem vedení ústního jednání úřední osoby ČNB porušily procesní práva žalobkyně, neboť tvrzeními ohledně míry nedostatků předložených výpočtů ovlivnily její obhajobu při ústním jednání a
 - vii. výše uložené pokuty je nepřiměřeně vysoká, nezohledňuje polehčující okolnosti ani podíl žalobkyně na trhu; neodpovídá ani pokutám uloženým v jiných případech větším subjektům za více přestupků.
9. Žalobkyně navrhla zrušení napadeného a prvostupňového rozhodnutí a pro případ, že by jí soud nevyhověl, navrhla moderaci sankce v podobě upuštění od uložení pokuty, resp. jejího snížení.

IV. Vyjádření žalované a replika žalobkyně

10. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě a jeho doplnění námitky žalobkyně odmítla. Zcela setrvala na argumentaci uvedené již v napadeném rozhodnutí, kde argumentaci žalobkyně vypořádala.
11. K otázce (ne)splnění opatření k nápravě žalovaná rozvedla, že LAT test, který předložila žalobkyně, testuje postačitelnost rezervy na nezasloužené pojistné. Je tedy používán k jiným účelům než k doložení postačitelnosti pojistného. Ta si sama stanovila, že postačitelnost pojistného v povinném ručení vyhodnocuje na základě očekávaného kombinovaného škodního procenta (vyjadřuje vztah mezi škodami a ostatními náklady pojišťovny na straně jedné a pojistným na straně druhé). Žalobkyně výpočet kombinovaného škodního procenta nepředložila, a to ani takový, vycházející z předpokladů LAT testu (předložila pouze výsledek LAT testu). To vše v situaci, kdy ve vyjádření ze dne 28. 3. 2019 sama avizovala, že LAT test nebude používat. Na kombinovaném škodním procentu měl být založen i výpočet podle metodiky ČNB. Žalobkyně tak ve lhůtě do 30. 4. 2019 nesplnila opatření k nápravě. Doplnila, že žalobkyně nesplnila ani další opatření k nápravě, jež ovšem nejsou předmětem tohoto řízení.
12. Žalovaná opakovaně zdůraznila, že dokumenty, které žalobkyně předložila dne 19. 6. 2019 a které ostatně také vykazovaly nedostatky, byly posuzovány pouze na okraj a pouze na dokreslení toho, že ani jejich předložením žalobkyně opatření k nápravě řádně nesplnila. Nicméně úsilí, které jejich předložením vyvinula, bylo považováno za polehčující okolnost. Vzhledem k tomu, že z dokumentů předložených do 30. 4. 2019 s ohledem na jejich zásadní nedostatky nebylo možné vyhodnotit postačitelnost pojistného v povinném ručení, nemohl být naplněn účel uloženého opatření k nápravě, tj. řádně posoudit, zda žalobkyně zabezpečila postačitelnost pojistného v povinném ručení. Námitku, že i přes nedostatky předložených dokumentů byl naplněn účel opatření k nápravě, proto považuje žalovaná za irelevantní. Žalovaná též zdůraznila, že nepovažuje za nutné, aby soud za účelem posouzení předložených výpočtů ustanovil znalce, jak navrhuje žalobkyně. Žalovaná disponuje odbornými pracovníky, kteří mají potřebné vzdělání a praxi v oblasti pojišťovnictví a jsou schopni sami vyhodnotit předložené dokumenty z hlediska jejich úplnosti a dostatečnosti ve smyslu uloženého opatření k nápravě.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

13. Žalovaná nesouhlasila ani s nově uplatněnou námitkou zproštění odpovědnosti. Žalobkyně je profesionálem v oblasti pojišťovnictví a požadavky na nápravu nedostatků byly dostatečně jasně a srozumitelně popsány tak, aby byla schopna uloženou povinnost bez dalšího splnit. Povinnost zabezpečit trvalou splnitelnost závazků z povinného ručení, je jedná ze základních povinností stanovených zákonem o povinném ručení, tuto povinnost má žalobkyně plnit automaticky, nikoliv se jí zabývat až tehdy, když jí k tomu ČNB vyzve.
14. Žalovaná proto navrhla zamítnutí žaloby.
15. Ve své replice ze dne 7. 12. 2022 žalobkyně akcentovala, že byla potrestána za nesplnění opatření k nápravě, nikoli za neprokázání postačitelnosti rezerv či vady výpočtu. Opatření k nápravě přitom předložením určitých dokumentů k 30. 4. 2018 splnila. V dalším žalobkyně setrvala na argumentaci rekapitulované výše, poukázala na údajné překrucování, vágní a nepodložená tvrzení v argumentaci žalované. Zdůraznila, že výpočet prostřednictvím LAT testu plně ob stojí – k tomu předložila odborné vyjádření RNDr. P., Ph.D., jež má tento její názor podporovat.

V. Průběh jednání ve věci

16. Na ústním jednání konaném dne 19. 12. 2022 soud nejprve stručně vymezil předmět řízení a shrnul stanoviska obou stran. Ty v rámci svých vyjádření setrvaly na výše předestřené argumentaci a akcentovaly některé momenty uvedené výše. Zástupce žalobkyně opětovně poukázal na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí i ostatní žalobní body, zaměřil se pak na předložený výpočet postačitelnosti pomocí LAT testu a odmítl, že by byl v rozporu s metodikou ČNB. Tento závěr opíral právě i o odborné stanovisko RNDr. P. a také o skutečnost, že LAT test podle něj může spolehlivě sloužit k prokázání postačitelnosti pojistného. Poukázal na to, že opatření k nápravě nebylo samoúčelné, jeho smyslem bylo ověření postačitelnosti; ta nebyla zpochybněna. Ve věci se podle něj uplatní zásada subsidiarity trestní represe, když i zjištěné nedostatky bylo možné následnou komunikací vyjasnit a odstranit.
17. Žalovaná zdůraznila, že předmětem řízení není vůbec otázka správnosti výpočtu, resp. prokázání postačitelnosti pojistného, ale jen a pouze vyhovění opatření k nápravě. Žalovaná přesně stanovila, jak má žalobkyně při výpočtu postupovat; takový výpočet, jenž by byl založen na kombinovaném škodním poměru a splňoval i ostatní kritéria předložen nebyl. Poukázala na to, že LAT test slouží jako výpočet postačitelnosti rezerv na nezasloužené pojistné a vysvětlila, že postačitelnost rezerv ověřuje rezervy na budoucí závazky, postačitelnost pojistného pak postačitelnost konkrétního pojistného v daném období. LAT test může být součástí výpočtu postačitelnosti pojistného, ne samotným výpočtem. Zástupce žalobkyně k tomu dodal, že postačitelnost pojistného testuje postačitelnost zaslouženého pojistného (v daném kalendářním roce, resp. období), zatímco LAT test postačitelnost pojistného nezaslouženého (na které bude mít pojišťovna nárok až další rok v závislosti na době uzavření té které pojistné smlouvy). Oba testy jsou ovšem dle něj založeny na kombinovaném škodním poměru. Žalovaná dodala, že nijak nerozporuje, že ČNB měla k dispozici sazby zajištění, jež žalobkyně pravidelně zasílala, nicméně výpočet s těmito sazbami nepracoval – ČNB stanovila, jak má výpočet vypadat a není jejím úkolem pak dohledávat další hodnoty vstupující do výpočtu.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

18. K důkazu soud provedl odborné vyjádření RNDr. P., jež dle žalobkyně potvrzuje soulad použitého LAT testu s požadavky metodiky ČNB. Z tohoto vyjádření se podává, že bylo vyhotoveno pro žalobkyni a jeho úkolem bylo zodpovědět otázku, zda lze na základě výpočtu postačitelnosti rezervy na nezasloužené pojistné (LAT test) dle dokumentu Cenotvorba produktu povinného ručení – vyhodnocení roku 2018 a v návaznosti na přehledy uvedené v dokumentu Cenotvorba produktu povinného ručení pro rok 2019 stanovit postačitelnost pojistného k 31. 12. 2018 v souladu s rozhodnutím o nápravném opatření. Expert uzavřel, že pomocí LAT testu bylo možné prokázat a doložit postačitelnost pojistného na povinné ručení. Na základě podkladů předložených žalobkyní v excelové tabulce zjistil počet škod za rok 2018, přičemž dále vyšel z průměrné tržní výše škody za rok 2016, škálované pro portfolium žalobkyně (jež měla být 2 % pod úrovní trhu) tak, jak byla použita i žalobkyní, a dovodil, že skutečný výsledek škodního poměru v roce 2018 (součin počtu škod a průměrné výše škody vydělený výší pojistného) by byl nižší, než 53,6 % zjištěných a odhadnutých LAT testem. Dále rozvedl, že i náklady byly žalobkyní zohledněny, uvedl však, že LAT test byl proveden na brutto bázi a bez zohlednění nákladů na zajištění. Po připočtení příslušné sazby zjištěné z dokumentu cenotvorby pro rok 2019 expert zjistil, že i tak je kombinované procento nižší než 100%, tj. pojištění je postačitelé (v podrobnostech též viz níže).
19. Žalovaná upozornila, že expert se blíže nevyjadřoval k požadavku, aby byl výpočet založen na kombinovaném škodním poměru; používá též spojení jako „pravděpodobně“ atd. a pracuje s podklady a přehledy, jež neměla ČNB k dispozici. K výpočtu měl nadto i expert sám výhrady. Odmítla též, že by ČNB nezpochybňovala správnost výpočtu – na základě předloženého testu jednoduše nebylo možné postačitelnost pojistného řádně vypočítat. Již ve výzvě z 20. 5. 2019 byla žalobkyni zaslána výzva k předložení řádného výpočtu a byly definovány nedostatky původního výpočtu.
20. Dále žalobkyně k důkazu navrhovala již jen znalecký posudek (resp. přizvání znalce). Tento důkazní návrh vyhodnotil soud jako nadbytečný, neboť soud neposuzuje skutkovou otázku v podobě správnosti výpočtu postačitelnosti, resp. toho, jak by měl takový výpočet ideálně vypadat. Pouze posuzoval, zda předložený výpočet opřený o LAT test splňoval podmínky stanovené v rozhodnutí o opatření k nápravě. Porovnává tak soulad výpočtu s postupem dle vlastní definice žalobkyně a s metodikou ČNB.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

21. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době jeho vydání a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
22. Soud úvodem považuje za důležité předeslat, že žalobkyně v podané žalobě *de facto* jen zopakovala námitky, které již uplatnila v průběhu správního řízení. Jakkoli jí v obecné rovině nic nebrání, aby v rámci žalobních bodů zopakovala své argumenty vyjádřené v předchozím průběhu řízení, musí vzít v úvahu, že žalobou napadá právě rozhodnutí o rozkladu, které jí uplatněné argumenty vypořádává – žalobní body se musí vztahovat právě k obsahu napadeného rozhodnutí, případně k postupu žalovaného správního orgánu při

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

vydání napadeného rozhodnutí (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, č. j. 4 As 78/2012 - 125). Pokud žalobkyně dostatečně nereagovala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž žalovaná veškeré námitky vypořádala, značně tím snížila svou šanci na procesní úspěch. Zdejší soud rovněž připomíná, že pokud žalobce neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vůči závěrům správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 - 128). Soud tedy s přihlédnutím k naposledy uvedeným judikatorním východiskům za dané situace uzavírá, že se ztotožnil s argumentací, kterou již dříve uvedly správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí.

23. To se týká i namítané nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, jíž se žalovaná v napadeném rozhodnutí poctivě věnovala a v tomto ohledu všechny potenciální nejasnosti vysvětlila a námitky žalobkyně vypořádala [žalobní body ad (i) a (ii)]. S ohledem na výše uvedené tak soud především odkazuje na body 45-55 (nesrozumitelnost) a 60-67 (nedostatek důvodů) napadeného rozhodnutí.
24. K namítané nesrozumitelnosti prvostupňového rozhodnutí soud dodává, že pro sankční řízení je zcela běžné, že se pohled správních orgánů na protiprávnost či závažnost (nebo i rozsah, účinky apod.) vytýkaného jednání v průběhu řízení vyvíjí. Jiný pohled může být dán úplně na začátku při vydání příkazu, jinak může některé otázky správní orgán hodnotit v průběhu řízení a jinak v samotném správním rozhodnutí. Podstatné je, aby byla zachována totožnost skutku a aby měl účastník řízení možnost na případnou změnu právní kvalifikace či jinou okolnost reagovat. Možné změny náhledu správního orgánu ovšem ještě nezakládají nesrozumitelnost jeho závěrů.
25. Z pohledu soudu je prvostupňové rozhodnutí zcela srozumitelné, neboť je z něho zřejmé, že je žalobkyni vytýkáno nesplnění opatření k nápravě – nepředložení výpočtu postačitelnosti do 30. 4. 2019. Dále z něj vyplývá, že i pozdější výpočty měly nedostatky a bez zásadních nedostatků byl až výpočet předložený dne 27. 11. 2019. Zároveň ovšem k předložení výpočtu dne 19. 6. 2019 ČNB přihlédla jako k polehčující okolnosti. Pokud žalobkyně upozorňuje na odlišný náhled ČNB na výpočet předložený dne 19. 6. 2019 v příkazu, při ústním jednání dne 16. 7. 2020 a v prvostupňovém rozhodnutí, je zřejmé, že tato otázka se netýká podstaty věci (nepředložení výpočtů do 30. 4. 2019) a nečiní prvostupňové rozhodnutí vnitřně rozporným. To, že správní orgán nepovažoval v příkazu pozdější předložení výpočtů za polehčující okolnost, nebrání tomu, aby tak učinil v samotném rozhodnutí (posun náhledu správních orgánů je ostatně smyslem podání odporu proti příkazu).
26. Pokud jde o ústní jednání a posouzení, zda výpočet trpěl dílčími či zásadními nedostatky, tuto otázku soud považuje pro posouzení věci za irelevantní, neboť je v zásadě bezvýznamné, jak moc zásadními nedostatky trpěl – důležité je, že byl předložen až po lhůtě stanovené v opatření

k nápravě. Soud nadto souhlasí se žalovanou, že jednotlivá sdělení úředních osob nelze vytrhávat z kontextu. Zdůrazňuje přitom, že úřední osoby podle záznamu jednoznačně uvedly, že předložení výpočtu dne 19. 6. 2019 lze považovat nanejvýš za polehčující okolnost, což plně odpovídá závěrům prvostupňového rozhodnutí; nic více z jejich sdělení dovozovat nelze (v podrobnostech soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Jen pro úplnost soud dodává, že i žalovaná setrvala na závěru, že jakkoli žalobkyně předložením výpočtu dne 19. 6. 2019 prokázala určitou aktivitu směrem ke splnění opatření k nápravě, stanovené požadavky tento výpočet stále zcela nesplňoval – právní náhled správních orgánů obou stupňů je tak jasný, srozumitelný a vnitřně souladný.

27. K namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud uvádí, že žalobkyně správním orgánům vytýká nezohlednění namítaných polehčujících okolností v prvostupňovém rozhodnutí, nicméně již ČNB se polehčujícími okolnostmi (vč. namítaného nízkého tržního podílu) řádně zabývala. Jediný dílčí nedostatek odůvodnění lze shledat v tom, že se výslovně nevyjádřila k otázce analýzy České kanceláře pojistitelů, na niž poukazovala žalobkyně a z níž mělo vyplývat, že žalobkyně je co do řízení rizik a obezřetnostního přístupu nad průměrem trhu. Žalovaná již ale na tuto námitku řádně reagovala, podrobně se s ní vypořádala a soud v tomto ohledu neshledal žádné vady odůvodnění. V této souvislosti soud rovněž připomíná, že správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016 - 39). Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mohou být napraveny druhostupňovým rozhodnutím, jelikož rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří z pohledu soudního přezkumu jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, a rozsudky ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98, či ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012 - 66). Stejně tak žalovaná reagovala i na námitku poukazující na nízký podíl žalobkyně na trhu, když připomněla, že podíl na trhu bez dalšího neovlivňuje závažnost přestupkového jednání s tím, že povinnost postačitelnosti pojistného je ostatně v zákoně stanovena pro všechny bez ohledu na výši jejich podílů.
28. Námitky do nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů tak soud neshledal důvodnými.
29. Totéž platí i pro související námitku porušení procesních práv žalobkyně [**žalobní bod ad (vi)**], jež se váže právě k průběhu ústního jednání a skutečností, jež měly být při něm žalobkyni sděleny. Jak soud rozvedl výše, na podstatě věci, tj. na tom, co je žalobkyni kladeno za vinu se v průběhu správního řízení nezměnilo vůbec nic. Soudu proto uniká, jakým způsobem mohla být žalobkyně zkrácena na právech tím, že úřední osoby nějak hodnotily nedostatky pozdějšího výpočtu předloženého dne 19. 6. 2019. V žádném případě nesdělily, že by snad předložením tohoto výpočtu žalobkyně zcela napravila dřívější pochybení spočívající v nepředložení výpočtu ve stanovené lhůtě. Soud se ztotožňuje se žalovanou, že při ústním jednání nebylo sděleno nic, co by žalobkyni znemožnilo obhájit její stanovisko v řízení; nehledě na to, že žalobkyně se i po konání ústního jednání ve věci vyjadřovala, a to nejen ve vztahu k nesplnění opatření k nápravě do dne 19. 6. 2019.
30. Pokud jde o vlastní podstatu věci [**žalobní bod ad (iii)**] soud úvodem zdůrazňuje, že i zde se s podstatnými body žalobní argumentace již dříve zevrubně vypořádala žalovaná. Soud připomíná, že žalobkyně byla trestána za spáchání přestupku podle § 120 odst. 2 písm. i) zákona o pojišťovnictví, podle něhož se přestupku dopustí pojišťovna, která nesplní ve lhůtě stanovené vykonatelným rozhodnutím ČNB opatření k nápravě. ČNB i žalovaná přitom uzavřely, že žalobkyně ve lhůtě do 30. 4. 2019 tuto povinnost nesplnila, neboť jí předložené dokumenty prezentovaly jako vyhodnocení postačitelnosti jen výsledek LAT testu, neodpovídající ani její vlastní definici ani metodice ČNB.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

31. Uložení nápravného opatření se opíralo o § 95 odst. 1 zákona o pojišťovnictví, dle kterého ČNB při výkonu dohledu uloží bez zbytečného odkladu chybný pojišťovně nebo zajišťovně opatření k nápravě zjištěných nedostatků a určí k tomu přiměřenou lhůtu. V rozhodnutí o nápravném opatření pak bylo v bodě A.IV. výslovně stanoveno, že žalobkyně je povinna *do 30.4.2019 prokázat a doložit České národní bance zabezpečení postačitelnosti pojistného v pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla k 31.12.2018, a to prostřednictvím vyhodnocení postačitelnosti pojistného, které bude založené na:*
- a. výpočtu na základě ukazatele či ukazatelů pro hodnocení postačitelnosti pojistného vycházejících z vlastní definice trvalé postačitelnosti pojistného dle části A., bodu II. výroku tohoto rozhodnutí (tj. bude v souladu s § 3b odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů),*
 - b. výpočtu na základě kombinovaného poměru, který bude*
 - i. proveden na netto bázi, tj. při zohlednění zajištění,*
 - ii. proveden ve struktuře dle roku vzniku pojistných událostí,*
 - iii. založen na nejlepším odhadu ultimátního škodního poměru,*
 - iv. zohledňovat veškeré náklady pojišťovny, zejména náklady na porízení, správu pojistných smluv, likvidaci pojistných událostí a další náklady vyplývající z činnosti pojišťovny včetně poměrné části nepřímých nákladů stanovené na základě vhodného alokačního klíče a*
 - v. podložen přehledem a odůvodněním použitých předpokladů včetně podrobného popisu alokačního klíče. (pozn. zvýraznění doplněno soudem).*
32. Uvedený postup ČNB vycházel z kontroly dodržování § 3b odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb., dle něhož je pojistitel *povinen stanovit výši pojistného v souladu s podmínkami stanovenými zákonem upravujícím pojišťovnictví tak, aby zabezpečil trvalou splnitelnost závazků* vzniklých provozováním pojištění odpovědnosti a úhradu příspěvků Kanceláři (České kanceláři pojistitelů) *podle § 18 odst. 5. Zároveň platí, že v souladu s § 6 odst. 1 zákona o pojišťovnictví je pojišťovna povinna jednat s odbornou péčí a postupovat obezřetně, zejména neprovádět tyto činnosti způsobem, který poškozuje majetek jí svěřený třetími osobami nebo ohrožuje její bezpečnost apod.; za tímto účelem je povinna vytvořit a po celou dobu své činnosti udržovat funkční a efektivní řídicí a kontrolní systém. Na to navazuje i § 7 a násl. téhož zákona, které definují účinný řídicí a kontrolní systém a požadavky na jednotlivé prvky tohoto systému.*
33. Je to tudíž pojišťovna (žalobkyně), kdo je povinen primárně vyhodnocovat splnitelnost svých závazků, resp. postačitelnost pojistného na výplatu pojistných událostí. Ta tak v první řadě činí na základě vlastní metodiky, již si sama nastavuje a již je pak povinna se řídit. V tomto případě je metodika žalobkyně označena jako Směrnice OS 26, přičemž pro věc je rozhodné její znění k dubnu 2019, neboť právě takové znění a v něm obsažená definice výpočtu postačitelnosti určují požadavky na podobu výpočtu, jenž měl být předložen do 30. 4. 2019.
34. Žalobkyně k tomuto datu předložila uvedenou směrnici a následující dokumenty: Cenotvorba produktu povinného ručení – vyhodnocení roku 2018 a Cenotvorba produktu povinného ručení pro rok 2019. V dokumentu označeném jako cenotvorba 2018 pak

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

předložila dva výpočty, resp. dvě tabulky – výsledek LAT testu a výpočet očekávaného škodního poměru, který měl být hlavním předpokladem pro provedení LAT testu.

35. Správní orgány takový způsob výpočtu odmítly, neboť v první řadě neodpovídal vlastní definici žalobkyně. Žalovaná k tomu na str. 5 napadeného rozhodnutí uvedla, že Směrnice OS 26 stanovila, že ukazatelem pro hodnocení postačitelnosti je očekávaný kombinovaný poměr. Podle této směrnice dále platí, že komponenty očekávaného kombinovaného poměru používaného jako

ukazatel pro hodnocení postačitelnosti pojistného jsou odhadovaný škodní poměr a odhadovaný nákladový poměr (zohledňující veškeré náklady související s povinným ručením včetně nákladů na zajištění). Podle žalované přitom žalobkyně nepoužila pro výpočet odhadovaného škodního procenta pojistné statistické metody se zohledněním tržního vývoje vstupních parametrů (bod 5.2 směrnice), ale kombinaci vlastních dat (v podobě škodní frekvence) a zejména neaktuálních tržních dat z roku 2016 a starších (upravená průměrná tržní škoda), jak vyplývá i z odkazovaného bodu 37 prvostupňového rozhodnutí (soud k tomu připomíná, že podle bodu 5.6.2 směrnice měl být škodní poměr stanoven na základě *reálných účetních dat*).

36. Prvostupňové rozhodnutí pak k nesouladu výpočtu s vlastní definicí ještě uvádělo, že výpočet zcela postrádá náklady na zajištění na základě bodu 5.3.3 předmětné směrnice, jež vymezuje typy nákladů, vstupujících do výpočtu nákladového poměru, a není z něj zřejmé, že jsou zahrnuty i všechny pořizovací náklady na pojistné smlouvy (srov. bod 30). Na tuto skutečnost žalovaná upozornila i ve vyjádření k žalobě a při jednání, kde dodala, že směrnice sice výslovně nevylučovala použití předpokladů z LAT testu, nicméně to by samo o sobě vedlo k nezahrnutí veškerých nákladů, nehledě na to, že žalobkyně nepředložila ani výpočet kombinovaného škodního procenta, jenž by byl případně založen na LAT testu, ale jen samotný výsledek tohoto testu.
37. Žalobkyně v žalobě ani v replice k vyjádření žalovaného na žádnou z těchto výtek výslovně a dostatečně konkrétně nereagovala, poukazovala v zásadě jen na to, že směrnice použití LAT testu nevylučovala. Jakkoli je nutné toto základní východisko připustit, neznamená to, že použití LAT testu zbavovalo žalobkyni povinnosti přesně dodržet postup výpočtu stanovený směrnicí, vč. jasného zohlednění veškerých nákladů. LAT test, jak soud vyjasnil i při jednání, nadto primárně testuje postačitelnost rezervy na nezasloužené pojistné, nikoli postačitelnost pojistného jako takovou (takto ostatně LAT test popisoval i dokument týkající se přímo LAT testu, předložený s dalšími podklady dne 30. 4. 2019 a na datovém nosiči označený jako příloha 2). Účastníci řízení při jednání dále vysvětlovali potřebu odlišit postačitelnost pojistného (ta se zkoumá dle pojistného k aktuálnímu období) a postačitelnost rezerv, jež se vztahuje k pojistnému splatnému v budoucnu (mohlo by jít např. o období do 30. 6. 2019, jak uvedl i zástupce žalobkyně). Soud zdůrazňuje, že žalobkyně byla vyzvána k předložení výpočtu postačitelnosti pojistného ke dni 31. 12. 2018, nikoli k postačitelnosti ve vztahu k nezaslouženému pojistnému, jež si pojišťovna zaslouží až v budoucnu. Už jen z toho důvodu má proto soud o souladnosti výpočtu LAT testu s požadavkem na výpočet postačitelnosti pojistného dle opatření k nápravě zřejmé a důvodné pochybnosti, jež dále prohlubuje (nesnižuje) právě i odborné vyjádření RNDr. P.. To se primárně týkalo otázky splnění požadavku výpočtu podle definice ČNB, nikoli dle vlastní definice, k níž ničeho neuvádí. Sám expert ovšem ve svém vyjádření uvedl, že LAT test je proveden na brutto bázi a neobsahuje náklady na

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

zajištění, které v rámci svého výpočtu dále přičetl. Je proto přinejmenším zřejmé, že původně předložený výpočet LAT testu nebyl úplný, resp. nebyl založen na netto bázi.

38. Pokud přitom směrnice ve znění k dubnu 2019 s použitím LAT testu sama nepracovala, nelze z uvedených důvodů říci, že odpovídal znění vlastní definice ve směrnici obsažené. S možností použití předpokladů LAT testu, jak uvádí i žalobkyně, pracovala až pozdější verze směrnice. Již jen na okraj pak soud dodává, že správní orgány též opakovaně zdůrazňovaly, že sama žalobkyně v březnu 2019 avizovala, že LAT test nebude používat, resp. ho bude používat jako dodatečný nástroj kontroly – s výpočtem na základě LAT testu tudíž sama zjevně nepočítala (podání ze dne 27. 3. 2019, obsažené ve správním spise). Žalobkyně ani v žalobě, ani k dotazu při jednání nevysvětlila, proč tedy LAT test použila; později při jednání se zástupce žalobkyně tento postup ospravedlňoval tím, že žalobkyně – zjednodušeně řečeno – nepředložila LAT test, ale výpočet založený na parametrech LAT testu. Jindy ovšem žalobkyně právě použití LAT testu obhajovala a její stanovisko lze proto označit za vnitřně rozporné (ostatně i RNDr. P. ve svém stanovisku hovoří o LAT testu).
39. Totožná východiska se pak uplatní též ve vztahu k otázce souladnosti předložených výpočtů s metodikou ČNB. I s touto otázkou se správní orgány obou stupňů vypořádaly, soud tak především odkazuje na jejich podrobné odůvodnění. Dodává přitom, že na soulad výpočtu s požadavky opatření k nápravě je potřeba nahlížet komplexně, tedy zohledňovat jak požadavky vlastní definice (viz výše), tak společně s tím požadavky metodiky ČNB. Nelze tedy izolovaně přistupovat k jednotlivým kritériím *i. - v.*, ale vždy je nutné brát v úvahu, co si sama žalobkyně stanovila a co správní orgány požadovaly, tedy, že mělo jít v první řadě o výpočet stanovený na kombinovaném procentu k 31. 12. 2018, jenž by pak zohledňoval všechna uvedená kritéria společně.
40. Pokud žalobkyně namítala, že výpočet byl proveden k aktuálnímu roku 2018, je potřeba připustit, že opatření k nápravě výslovně nepožadovalo stanovení výpočtu právě a jen dle dat roku 2018, nicméně požadovalo, aby byl výpočet proveden k 31. 12. 2018. Kromě toho požadovalo, aby byl výpočet založen na datech ve struktuře dle roku vzniku pojistných událostí (kritérium *ii.*). Rok vzniku pojistných událostí ovšem nebyl ve výpočtu blíže rozveden, není zřejmé, k jakému roku byly pojistné události zohledněny – pokud k tomuto určité podklady existují (mělo jít o excelovou tabulku, s níž pracoval RNDr. P.), ty podle všeho nebyly ČNB dříve známy a byly předloženy až společně s expertním stanoviskem (viz poslední strana celého souboru, nutno říci, že v hůře čitelné podobě). Takový postup lze stěží označit za řádný; přinejmenším je rozporný s kritériem *ad v.* metodiky, tedy řádným odůvodněním a dokladováním postupu výpočtu. Problematicnost tohoto postupu pak vyvstává i v souvislosti s tím, že správní orgány žalobkyni dále vytýkaly, že vycházela z průměrné tržní hodnoty pojistných škod za minulá období (údajů z roku 2016, jež dále podle koeficientů, bez bližšího vysvětlení jejich stanovení, upravovala). Struktura výpočtu dle roku vzniku pojistných událostí tak vůbec nebyla zřejmá. V podrobnostech soud pro stručnost odkazuje na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, bod 37.
41. Pokud žalobkyně zpochybňovala, že by nepostupovala dle nejlepšího odhadu ultimátního škodního poměru (kritérium *ad iii.*), k tomu soud zdůrazňuje, že žalobkyni byly vyčítány skutečnosti uvedené v předchozím odstavci, mj. to, že vycházela z průměrné tržní hodnoty škody vycházející z roku 2016 (srov. body 37, 77 a 78 prvostupňového rozhodnutí). Na str. 8 žaloby (v poznámce pod čarou) je žalobkyní rozvedeno, že průměrná tržní škoda byla Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

upravena o dlouhodobý průměr mezi touto hodnotou a průměrnou kmenovou škodou žalobkyně a následně upravena o očekávaný vliv škodní inflace odpovídající cenovému limitu roku 2018. Průměrná tržní hodnota byla dle žalobkyně zohledněna z důvodu, že pojistný kmen žalobkyně dosahuje jen 2 % tržního podílu a není proto vypovídající (jakákoliv větší škodní událost může zkreslit očekávaný škodní poměr).

42. Soud opětovně připouští, že opatření k nápravě nebylo ohledně způsobu stanovení nejlepšího odhadu zcela konkrétní, nicméně je zřejmé, že požadavkem *nejlepšího* odhadu předpokládalo odhad co nejpresnější. Z povahy věci lze přitom odvodit, že odhad vycházející z vlastních dat pojišťovny je pro účely určení rezerv této pojišťovny nejpresnější; průměr cizích dat logicky nemůže být přesnější, než data vlastní (i ve vlastní definici bylo stanoveno, že žalobkyně bude vycházet z reálných účetních dat). Případné extrémy (nadměrná volatilita) mohou být vyloučeny i na vzorku vlastních dat (výpočet škodního poměru ostatně činila žalobkyně sice na podkladě malého tržního podílu pojistného kmene ve výši 2 %, ale právě pro účely takto malého pojistného kmene – cílem nebylo zjistit hodnotu na trhu, ale primárně u samotné pojišťovny). Žalobkyně nadto ani v žalobě neukázala, v čem by byla její vlastní data natolik volatilní, až nepoužitelná, že nepostačovalo např. jejich zprůměrování (hovořila jen o „možných“ nadměrných škodách). K tomu pak přistupuje skutečnost, že žalobkyně vycházela ze součinu vlastního počtu škod za rok 2018 na straně jedné a průměrného tržního poměru, ovšem za rok 2016, jenž byl navíc doplněn o koeficient průměrné inflace vypočtené podle let 2010-2015. Z pohledu spolehlivosti takového výpočtu je tak podstatné i to, že data nebyla zrovna aktuální, tj. kombinovala údaje za několik let. Proč byla jako nejpresnější zvolena právě tato data, podklady nevysvětlují a nečiní tak ani odborné vyjádření RNDr. P.
43. V případě námitky týkající se nezohlednění nákladů na zajištění (kritérium ad *i.* a *iv.*) je nutné zdůraznit, že sama žalobkyně připouští, že náklady na zajištění zahrnuté ve výpočtu LAT testu nebyly; dle ní ovšem s těmito náklady výpočet počítal, neboť později při zohlednění sazby za zajištění zůstaly všechny ostatní hodnoty beze změny. Poslední poznámce přitom soud nerozumí, neboť je zjevné, že celkový výsledek zohledněním sazby zajištění změny doznal a žalobkyně svým tvrzením tak vlastně jen podporuje stanovisko správních orgánů. Žalobkyně dále namítala, že sazba zajištění je ČNB známa, neboť ji žalobkyně pravidelně reportuje. Poukazovala zde na nízkou závažnost, resp. společenskou škodlivost opomenutí nákladů na zajištění – jednalo se dle ní nanejvýš o formální porušení opatření k nápravě. Tím zpochybňovala naplnění materiální stránky přestupku (k dopadu na přiměřenost sankce srov. níže). Soud ovšem zdůrazňuje, že materiální stránka přestupku je zásadně dána vždy, když dojde k naplnění formálních znaků skutkové podstaty (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45, č. 2011/2010 Sb. NSS, či ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 - 28). K tomu, jak uznává i žalobkyně, nezahrnutím nákladů na zajištění došlo, přičemž soud ve věci nevidí žádnou mimořádnou okolnost, jež by závažnost přestupku významněji snižovala – připomíná, že ČNB po žalobkyni požadovala úplný výpočet, vč. explicitního poukazu na náklady zajištění. To žalobkyně nesplnila a v podkladech předložených dne 30. 4. 2019 nadto ani nenaznačila, jakým způsobem by tyto náklady byly zohledněny; nepoukázala ani na jí zasílané informace o výši sazby zajištění, o nichž hovořila v žalobě.
44. Jestliže při jednání zástupce žalobkyně v návaznosti na odborné stanovisko RNDr. P. poukázal na to, že expert pracoval s údajem o zajištění uvedeném v dokumentu Cenotvorba pro rok 2019, pak tuto skutečnost uvedl nově, žalovaná na ni dosud Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

nereagovala. Soud k ní přitom zdůrazňuje, že zajištění jednoduše nebylo zohledněno v rámci LAT testu ve výpočtu pro rok 2018 – ten nebyl proveden na netto bázi, jak uvádí i RNDr. P. Předmětný údaj je nadto uveden ve výpočtu pro rok 2019 (srov. str. 11 tohoto dokumentu), je tedy otázkou, jestli a jak jej lze bez dalšího vztahovat k výpočtu provedenému k 31. 12. 2018 (ani RNDr. P. to nevysvětluje). Žalobkyně si nadto protiřečí, když sama uvádí, že pracuje jen s daty pro rok 2018. Podle soudu tak pochybila již tím, že v rámci výpočtu LAT testu na tento jiný dokument vůbec neodkazuje a nijak způsob zohlednění zajištění nevysvětluje. Ani této námitce proto nebylo možné přisvědčit, nehledě na to, že soud výše rozvedl, že správní orgány žalobkyni nevytýkaly jen absenci nákladů na zajištění ve vlastním výpočtu, ale i další nedostatky (ani pouhým doplněním sazby zajištění se tak výpočet nemohl stát bezvadným).

45. Lze tedy shrnout, že jednotlivé dílčí výtky ČNB a žalované prizmatem soudního přezkumu obstály – soud se s hodnocením správních orgánů zcela ztotožnil, naopak žalobkyni se jejich závěry nepodařilo přesvědčivě vyvrátit. To ani s pomocí expertního stanoviska RNDr. P., které sice uvádí, že provedený výpočet vedl ke zjištění postačitelnosti pojistného, expert se však nezabývá vlastní možností použití LAT testu z pohledu požadavků směrnice žalobkyně a především se nijak nevypořádává se závěry správních orgánů ohledně jednotlivých nedostatků výpočtů; například, proč žalobkyně nemohla (nemusela) vycházet ze svých aktuálních dat o průměrné výši škody, ale z tržních dat roku 2016, což jí vyčítaly správní orgány (použitelnost tržních dat stanovisko blíže neřeší, a pokud hovoří o tom, že u žalobkyně byla průměrná výše škody o 2 % pod úrovní trhu, i to se dle dokumentu cenotvorby pro rok 2019, str. 10, týká let 2010-2015, a není tak nutně aktuální – stanovení průměrné škody žalobkyně jinými slovy RNDr. P. nekriticky přejímá). Expert z pohledu soudu vlastně jen objektivně popisuje, jak žalobkyně postupovala a jak bylo možné dojít ke konečnému výsledku; nad souladností výpočtu s požadavky opatření k nápravě se ovšem z hlediska uvedených výtek přímo blíže nezamýšlí, pouze výpočet vysvětluje. Nadto pracuje i s podklady, jež ČNB k dispozici původně neměla (srov. výše). Je jistě otázkou, zda by výpočet předložený žalobkyní obstál, pokud by byl „dovysvětlen“ a „dopočítán“ způsobem uvedeným v odborném vyjádření, nicméně k 30. 4. 2019 k tomu nedošlo. K závěrům odborného stanoviska pak soud ještě musí opakovaně zdůraznit, že skutečnost, zda bylo pojištění postačitelé, je z hlediska předmětu tohoto řízení irelevantní. Podstatný byl jen soulad výpočtu s opatřením k nápravě, na čemž ani stanovisko RNDr. P. nic podstatného nezměnilo.
46. Konečně, žalobkyně namítala, že samotným předložením dokumentů k 30. 4. 2019, i kdyby tyto přesně neodpovídaly požadavkům ČNB, splnila opatření k nápravě. Předložila totiž výpočet, který mohl být podroben zkoumání ze strany správního orgánu a tím tak naplnila účel opatření.
47. Soud k této dílčí námitce uvádí, že rozhodující není moment předložení určitých (jakýchkoliv) dokladů, ale předložení toho, co bylo v rozhodnutí o nápravném opatření stanoveno. Pokud totiž ČNB explicitně požadovala předložení výpočtu v určité kvalitě (založeného na určitých kritériích), nevyhoví tomu výpočet, jenž taková kritéria nesplňuje – nedošlo tím k nápravě dříve identifikovaných nedostatků. Argumentace žalobkyně by mohla být relevantní tehdy, pokud by ČNB požadovala obecně předložení jakéhokoli výpočtu, byť v konečném důsledku nedostatečného. To ovšem není příklad projednávané věci. Jinými slovy, pokud ČNB nebyla schopna z výpočtů předložených dne 30. 4. 2019 postačitelnost pojistného spolehlivě ověřit, je to z hlediska viny prakticky srovnatelné

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

s tím, jako by výpočet nebyl vůbec předložen. Dovedeno *ad absurdum* by optikou názoru žalobkyně postačovalo předložení kupříkladu výpočtu běžné matematické úlohy, jenž by byl označen za výpočet kombinovaného škodního poměru, kterým by pak žalobkyně vyhověla opatření k nápravě. Skutečnost, že ČNB nakonec neshledala nedostatky postačitelnosti pojistného, neznamená, že byl účel opatření k nápravě naplněn – existuje jistě i společenský zájem na tom, aby byla postačitelnost pojistného dohledovému orgánu řádně dokladována, což se nestalo.

48. Jako zcela nedůvodnou pak soud posoudil námitku zproštění odpovědnosti [**žalobní bod ad (iv)**]. Soud připomíná, že podle § 21 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „**přestupkový zákon**“), pachatel za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránil. Žalobkyně argumentovala tím, že předložila určité výpočty již k 30. 4. 2019, přičemž v dané době neexistovala žádná metodika či doporučení ČNB. Přestože tedy neexistovala žádná konkrétní pravidla, předložením svých výpočtů vynaložila veškeré možné úsilí.
49. Soud k této námitce uvádí, že výše rozvedl, že žalobkyně plnila opatření k nápravě nedostatečně a v případě výpočtu předloženého dne 19. 6. 2019 též opožděně; jakékoliv pozdější výpočty přitom nemohly vést k naplnění požadavku stanoveného v opatření k nápravě k určitému datu. Zároveň soud odmítá argument, že žalobkyně nevěděla, jakým způsobem má výpočet vypadat. V prvé řadě tak měla učinit dle své vlastní definice (podobu výpočtu tak mohla stanovit sama) a v případě postupu dle metodiky ČNB jí byla vymezena konkrétní kritéria, jež měla zohlednit. Nejenže tak spáchání přestupku „nezabránila“, ale ani v tomto směru nevynaložila dostatečné úsilí (a pokud je později vynaložila, již tím spáchání přestupku z povahy věci zabránit nemohla). Její pozdější aktivita mohla být vzata v úvahu toliko v rámci úvah o výši sankce, což se také stalo.
50. K námitce porušení legitimního očekávání [**žalobní bod ad (v)**] nezbyvá než odkázat na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaná žalobkyni srozumitelně vysvětlila, že nová lhůta stanovená výzvou ze dne 20. 5. 2019, č. j. 2019/055173/CNB/580, nepředstavovala stanovení dodatečné lhůty ke splnění opatření k nápravě. Nebylo to možné už jen z toho důvodu, že lhůta předtím dne 30. 4. 2019 uplynula. Jinými slovy, tato výzva směřovala k řádnému předložení potřebných dokladů poté, co uplynula lhůta stanovená opatřením k nápravě a netýkala se tak prodloužení původní lhůty. Jakkoli zde byl použit i termín *náhradní lhůta*, z výzvy nevyplývá, že by snad byla původní lhůta posunuta, resp. že by žalobkyně za její nedodržení nebyla trestána. V tomto ohledu žalobkyně nemohla zpětně (po uplynutí lhůty původní) nabýt jakékoliv legitimní očekávání. Námitka není důvodná.
51. Pokud jde o namítanou nepřiměřenost sankce [**žalobní bod ad (vi)**], soud nejprve úvodem konstatuje, že ukládání sankcí za správní delikty, respektive za přestupky je příkladem volného správního uvážení a jeho soudní přezkum je tak podstatně omezen. Soud může pouze posoudit, zda správní orgán při aplikaci správního uvážení nepřekročil meze správního uvážení; zda z nich nevybočil či zda své volné správní uvážení nezneužil (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36). V případě žalobkyní namítané nepřiměřenosti sankce je soud oprávněn ji přezkoumat jen v rámci moderačního práva soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s., a to pokud soud dospěl k závěru, že

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62). Aby soud přistoupil na námitku o nepřiměřenosti uložené sankce, musel by být dán zjevný nepoměr uložené sankce vůči závažnosti, rozsahu a následkům deliktního jednání, a to s přihlédnutím k majetkovým poměrům pachatele, pokud je to v daném případě důvodné; přesto moderace soudu nemá nahrazovat uvážení správních orgánů pro stanovení vhodné sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 As 248/2016 - 26). Z pohledu posuzování podmínek pro moderaci sankce zároveň platí, že za zjevně nepřiměřenou zpravidla nebude možné označit pokutu uloženou při spodní hranici zákonné sazby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62).

52. Při posuzování zákonnosti uloženého trestu soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil a rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 či sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004). Aplikoval-li soud výše uvedená základní východiska v projednávané věci, musí konstatovat, že správní orgány postupovaly v souladu s nimi – výše pokuty, jakkoli se *prima facie* může jevit vysoká – byla uložena při samé spodní hranici zákonné sazby. Správní orgány rovněž přihlédly k hledisku individualizace trestu, když se zabývaly otázkou závažnosti spáchaného přestupku a intenzitou skutkových okolností, na základě kterých došlo k porušení právem chráněných zájmů a vypořádaly se i se všemi v úvahu přicházejícími polehčujícími okolnostmi. Úvahy obou správních orgánů jsou podle názoru soudu dostatečně podepřené, nevykazují žádný exces ani prvky svévole.
53. Soud připomíná, že ČNB v prvostupňovém rozhodnutí přihlédla k následnému jednání žalobkyně a snaze o nápravu nedostatků, hodnotila i majetkové poměry, když z jejích závěrů vyplývá, že žalobkyně měla za rok 2019 čistý zisk ve výši 3,3 mil. Kč a především vlastní kapitál 239 mil. Kč (body 148-149 prvostupňového rozhodnutí); reagovala i na námitky týkající se plnění ostatních opatření k nápravě, či spolupráce s ČNB.
54. Žalovaná pak reagovala na veškeré námitky žalobkyně upozorňující na nutnost zohlednit jako polehčující okolnost to, že plnila řádně, s maximální péčí a k plné spokojenosti ČNB ostatní opatření k nápravě uložená v rozhodnutí o opatřeních k nápravě; že s ČNB spolupracovala, komunikovala; že na její výzvu dne 19. 6. 2019 doplnila předložený výpočet; že předmětné opatření k nápravě plnila poprvé a v době, kdy ještě neexistovalo žádné doporučení, úřední sdělení, metodický pokyn; že je podíl účastníka řízení na trhu povinného ručení je naprosto marginální a že podle nezávislé analýzy České kanceláře pojistitelů je z hlediska řízení rizik a obezřetnostního přístupu k povinnému ručení nad průměrnou úrovní celého trhu (tytéž námitky žalobkyně zopakovala i v žalobě).
55. Žalovaná se se všemi těmito námitkami v bodech 77 a násl. napadeného rozhodnutí přezkoumatelně a dle soudu i přesvědčivě vypořádala, mj. i s odkazem na jiné body svého odůvodnění popřípadě i odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Soud uvedené považuje za zcela vyčerpávající, neshledává v závěrech správních orgánů žádné excesy a pro stručnost na ně odkazuje. Dodává pak, že žalobkyně v žalobě nijak nepolemizovala se závěry správních orgánů ohledně neplnění některých dalších opatření k nápravě (resp. jejich plnění v nedostatečné kvalitě či opožděně), nereagovala na to, že dle žalované nelze Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

dosavadní podobu spolupráce označit za polehčující okolnost (ČNB přitom k této skutečnosti přihlédla a ani změna postoje u žalovaného na výši pokuty nic nezměnila), nereagovala ani na argumentaci zpochybňující tvrzení o obecně vymezených požadavcích v opatření k nápravě (odkazem na konkrétní kritéria byly požadavky ČNB vymezeny zcela jednoznačně). Nerozvedla také, proč by z důvodu marginálního tržního podílu měla být při ukládání pokuty *de facto* zvýhodňována oproti jiným, když povinnost postačitelnosti se na ni vztahuje stejně, jako na její konkurenty. Neplnění požadavku postačitelnosti může na stabilitu žalobkyně a její klienty v konečném důsledku dopadat stejně jako u větších pojišťoven. Ohledně odkazu na analýzu ČKP, pak žalobkyně ponechala zcela bez povšimnutí, že jí žalovaná vytkla, že žádnou takovou analýzu v řízení nepředložila (a neučinila tak ani v řízení před soudem). Žalovaná taktéž v odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně uvedla, že s ohledem na uvedené nepovažuje pouhé projednání věci (upuštění od uložení správního trestu) za dostatečné. Na jiném místě napadeného rozhodnutí (bod 84.) žalovaná příhodně poukázala též na to, že žalobkyně dříve dlouhodobě požadavek postačitelnosti neplnila (to se ostatně podává i z vlastního rozhodnutí o nápravném opatření, popřípadě i dřívějších rozhodnutí soudů; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 3 As 129/2016 - 46).

56. Pokud jde o odkaz na údajnou odlišnou správní praxi žalované, je potřeba předně poukázat na to, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle. Její význam tak spočívá v tom, že představuje vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014 - 33 či ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016 - 156). V nyní projednávané věci má soud za to, že uložená pokuta ve výši 400 000 Kč takovýto výjimečný exces již z podstaty věci nepředstavuje. Přes nezanedbatelnou absolutní výši pokuty je totiž nutné říct, že pokuta dosahovala výše jen 0,8 % horní hranice zákonné sazby, která činila 50 mil. Kč, přičemž soud neshledal, že by se tato pokuta excesivně vymykala pokutám ukládaným žalovanou v jiných případech.
57. Soud přitom musí přisvědčit žalované, že každá ukládaná sankce je přísně individualizovaná a uložena na základě konkrétních skutkových okolností daného případu. Z toho rovněž vyplývá, že odkaz na pouhé dva jiné případy dost dobře nemůže obstát. Stejně tak platí, že nepřiměřenost uložené sankce nelze bez dalšího odůvodňovat odkazem na pokuty ve skutkově odlišných věcech – porovnávat lze pouze skutkově shodné, příp. velmi podobné případy (obd. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 60/2016 - 156). Soud přitom k žalobkynině namítaným případům ve shodě se žalovanou musí uvést, že tyto případy s nyní projednávanou věcí srovnatelné nejsou. Už jen proto, že se týkaly porušení jiných právních předpisů, resp. typově jiných přestupků (nikoli nesplnění opatření k nápravě). Žalovaná navíc správně zdůraznila, že nešlo ani o typově stejné subjekty (pojišťovny), ale o subjekty vystupující v pozici zprostředkovatele. Jakkoli se v těchto případech společnosti AXA Management Services s.r.o. nebo NN Finance s.r.o. dopustily více přestupků, zcela jistě nelze hovořit o porovnatelných případech.
58. Podle soudu tak žalobkyně nepředestřela žádné konkrétní informace o skutečně srovnatelných případech rozhodovaných žalovanou, z nichž by bylo možné Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

v projednávané věci usuzovat na exces z dosavadní správní praxe. K tomu soud podotýká, že existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, již je potřeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2016 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 80) a jež klade „větší nároky na argumentaci procesních stran, které musí snést soudy příslušná skutková tvrzení“ a tato tvrzení samozřejmě také prokázat (Kühn, Z., *Správní praxe v českém právu*. In Bulletin, Komora daňových poradců, roč. 2015, č. 2, str. 28). V tomto případě tak tížilo důkazní břemeno především žalobkyni.

59. Soud proto s ohledem na výše uvedené závěry konstatuje, že pokuta ve výši 400 000 Kč byla uložena v souladu se zákonem, přičemž tato pokuta naplňovala svůj účel jak z pohledu citelnosti pro žalobkyni, tak z hlediska individuální i generální prevence. Soud proto zároveň neshledal jakékoliv právně významné důvody, aby byla takto uložená pokuta dále snižována s využitím moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť tato nebyla uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

VII. Závěr

60. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Nepřisvědčil přitom ani návrhu na moderaci uložené pokuty.
61. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 nejbližší 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Praha 19. prosince 2022

Mgr. Aleš Sabol v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.