



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Slavia pojišťovna, a.s.**, se sídlem Tábořská 940/31, Praha 4, zastoupena JUDr. Liborem Němcem, Ph.D., advokátem, se sídlem Husova 240/5, Praha 1, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2022, č. j. 18 Af 8/2021-92,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 1. 4. 2021, č. j. 2021/033911/CNB/110 (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“).

[2] Stěžovatelka byla uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 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; sankce byla stěžovateli uložena 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 (dále jen „postačitelnost pojistného z povinného 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“).

[3] Bankovní rada ČNB (dále jen „žalovaná“) v napadeném rozhodnutí zdůraznila, že o skutkovém stavu nemá pochybnosti. Uvedla, že stěžovatelka sice dne 30. 4. 2019 předložila určité dokumenty, nicméně žádný z nich neobsahoval výpočet postačitelnosti pojistného z povinného ručení, který by byl výpočtem podle vlastní definice nebo výpočtem podle metodiky ČNB založeným na kombinovaném škodním poměru. 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 stěžovatelka nesplnila opatření k nápravě. Jakýkoli odkaz na argumentaci týkající se hodnocení výpočtu verze ze dne 19. 6. 2019 a hodnocení polehčujících okolností uvedenou v odůvodnění příkazu považovala žalovaná za irelevantní. Rozpornou s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí neshledala ani argumentaci ČNB na ústním jednání, nehledě na to, že případné hodnocení nedostatků pozdějšího výpočtu verze 19. 6. 2019 by nemělo žádný vliv na právní kvalifikaci skutkových zjištění a druh či výměru správního trestu, neboť za tyto nedostatky nebyla pokuta ukládána. Žalovaná nepřisvědčila ani existenci legitimního očekávání stěžovatelky, jež mělo založit údajné prodloužení lhůty k předložení podkladů. Žalovaná konstatovala, že stěžovatelka měla podklady předložit do 30. 4. 2019, a to řádně. Vzhledem k tomu, že ve stanovené lhůtě je v požadované kvalitě nepředložila, zaslala jí ČNB výzvu ze dne 20. 5. 2019 k poskytnutí součinnosti do 20 dnů od doručení výzvy, tj. do 19. 6. 2019. V této výzvě uvedla konkrétní důvody, proč nepovažuje předložení dokumentů dne 30. 4. 2019 za splnění uloženého opatření k nápravě. 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, bylo přihlédnuto též k majetkovým poměrům stěžovatelky.

[4] V **žalobě** stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí pro nesrozumitelnost, uvedla, že v prvostupňovém rozhodnutí nebyly zohledněny všechny její námitky, které měly být vyhodnoceny jako polehčující okolnosti (analýza České kanceláře pojistitelů a její marginální podíl na trhu s povinným ručením). Dále tvrdila, že ČNB porušila její legitimní očekávání, jelikož výzvou k poskytnutí součinnosti byla stěžovatelce stanovena náhradní lhůta pro splnění, v níž odstranila pochybnosti ČNB a dodala podklady v souladu s rozhodnutím o nápravném opatření. Dále namítla, že způsobem vedení ústního jednání úřední osoby ČNB porušily její procesní práva, neboť tvrzeními ohledně míry nedostatků předložených výpočtů ovlivnily její obhajobu při ústním jednání a nepřiměřenost výše uložené pokuty.

[5] **Městský soud** neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji, přičemž se ztotožnil s argumentací, kterou již dříve uvedly správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí.

pokračování

[6] Dle městského soudu prvostupňové rozhodnutí, jehož nepřezkoumatelnost stěžovatelka namítala, není nepřezkoumatelné ani nesrozumitelné, jelikož všechny námitky byly vypořádány v rozhodnutí žalované; řízení přitom tvoří jeden celek. Dodal, 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. Dle městského soudu je zřejmé, co je stěžovatelce vytýkáno: nesplnění opatření k nápravě – nepředložení výpočtu postačitelnosti pojistného z povinného ručení do 30. 4. 2019. Městský soud podotkl, že i pozdější výpočty měly nedostatky a bez zásadních nedostatků byl až výpočet předložený dne 27. 11. 2019; uvedl, že k předložení výpočtu ze dne 19. 6. 2019 ČNB přihlédla jako k polehčující okolnosti. Pokud stěžovatelka upozornila 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 dle městského soudu 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).

[7] Pokud stěžovatelka v žalobě namítala, že jí bylo sděleno při nařízeném ústním jednání, že výpočet ze dne 19. 6. 2019 trpí nějakými dílčími nedostatky, nicméně pokud by byl v této podobě předložen již 30. 4. 2019, tak by pravděpodobně nebylo ani sankční řízení zahájeno a řešilo by se jejich odstranění formou dohledové činnosti, tuto námitku městský soud označil pro posouzení věci za irelevantní, neboť je v zásadě bezvýznamné, jak moc zásadními nedostatky výpočet trpěl – důležité je, že byl předložen až po lhůtě stanovené v opatření k nápravě. Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, že nápravná opatření a jejich parametry již byla řádně implementována do dokumentů předložených k datu 30. 4. 2019.

[8] Městský soud konstatoval, že je primárně povinností stěžovatelky 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 označena jako Směrnice OS 26, přičemž pro věc je rozhodné její znění k 1. 4. 2019, neboť právě takové znění a v něm obsažená definice výpočtu postačitelnosti pojistného z povinného ručení určují požadavky na podobu výpočtu, jenž měl být předložen do 30. 4. 2019. Stěžovatelka 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 předložila dva výpočty, resp. dvě tabulky – výsledek LAT testu a výpočet očekávaného škodního poměru, který měl být hlavním předpokladem pro provedení LAT testu. Správní orgány takový způsob výpočtu odmítly, neboť v první řadě neodpovídal vlastní definici stěžovatelky; dle žalované stěžovatelka nepoužila pro výpočet odhadovaného škodního procenta pojistně 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). Městský soud k tomu připomněl, že podle bodu 5.6.2 směrnice měl být škodní poměr stanoven na základě reálných účetních dat. Výpočet dále 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.

[9] Městský soud při jednání k důkazu provedl odborné stanovisko RNDr. P., Ph.D., které dle stěžovatelky potvrzuje soulad použitého LAT testu s požadavky metodiky ČNB. Bylo na místě 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 z povinného ručení tak, jak byla použita i stěžovatelkou, 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 stěžovatelkou 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 postačitélné. Městský soud souhlasně s tvrzením žalované uvedl, že i z odborného stanoviska RNDr. P., Ph. D. jasně vyplývá, že výpočet předložený stěžovatelkou byl proveden na brutto bázi, nikoliv netto bázi, jak bylo stanoveno v části A, bodu IV. písm. b) písm. i) výroku rozhodnutí o nápravném opatření, dále nezahrnoval náklady na zajištění, a navíc odborné stanovisko se nevyjadřuje k tomu, zda byl předložený výpočet v souladu s vlastní definicí žalobkyně, což podle tvrzení jak žalované, tak i městského soudu nebyl.

[10] Městský soud připustil, že opatření k nápravě nebylo ohledně způsobu stanovení nejlepšího odhadu zcela konkrétní, nicméně je zřejmé, že požadavkem nejlepšího odhadu předpokládalo odhad co nejpřesnější. Z povahy věci lze přitom odvodit, že odhad vycházející z vlastních dat pojišťovny je pro účely určení rezerv této pojišťovny nejpřesnější; průměr cizích dat logicky nemůže být přesnější, než data vlastní (i ve vlastní definici bylo stanoveno, že stěžovatelka bude vycházet z reálných účetních dat). Stěžovatelka 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 nejpřesnější zvolena právě tato data, podklady nevysvětlují a nečiní tak ani odborné vyjádření RNDr. P., Ph.D.

[11] Městský soud dále konstatoval, 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, který taková kritéria nesplňuje – nedošlo tím k nápravě dříve identifikovaných nedostatků. Městský soud podotkl, že stěžovatelka 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.

pokračování

[12] K námitce porušení legitimního očekávání městský soud odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaná 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. Městský soud ani neshledal uloženou sankci rozpornou se zákonem a konstatoval její přiměřenost.

[13] V **kasační stížnosti** stěžovatelka namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Předně namítá, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné z důvodu vadného výkladu předloženého důkazu – odborného vyjádření RNDr. P., Ph.D. Městský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že LAT test byl proveden na brutto bázi a neobsahoval náklady na zajištění, což stěžovatelka rozporuje a uvádí, že závěr RNDr. P., Ph.D. byl, že výpočty předložené stěžovatelkou obsahují kritéria stanovená v rozhodnutí o nápravném opatření s drobnou výhradou k jednomu dílčímu kritériu. Dále spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu v tom, že nesprávně vyhodnotil žalobní námitky; v žalobě stěžovatelka tvrdila nezákonnost rozhodnutí žalované, jelikož to potvrdilo nesrozumitelné prvostupňové rozhodnutí. Předně se městský soud nevypořádal s námitkou stěžovatelky, že výpočet ze dne 19. 6. 2019 při ústním jednání byl posouzen tak, že obsahuje dílčí nedostatky, zatímco v prvostupňovém rozhodnutí bylo konstatováno, že tento výpočet obsahuje zásadní nedostatky, přičemž nebylo nijak prokázáno tvrzení žalované, že v určitém časovém okamžiku nebo při jejich kombinaci mohou dílčí nedostatky tvořit nedostatek zásadní; byla porušena procesní práva stěžovatelky, jelikož nemohla na tato tvrzení adekvátně reagovat při ústním jednání. Pokud žalovaná uvedla, že stěžovatelka vytrhává vyjádření úředních osob na ústním jednání z kontextu, nezakládá se to na pravdě. Městský soud toto tvrzení žalované pak bez dalšího ve svém rozhodnutí potvrdil. Dále se městský soud nevypořádal s námitkou, že výpočet je v souladu s vlastní definicí postačitelnosti pojistného z povinného ručení, oproti tomu konstatoval, že takový výpočet stěžovatelkou předložen nebyl. Dále stěžovatelka v kasační stížnosti opakuje svoji argumentaci učiněnou v žalobě, kdy tvrdí, že výpočet jí dodaný do 30. 4. 2019 je v souladu s nápravnými opatřeními tak, jak jsou popsána v rozhodnutí o nápravném opatření. Dále opětovně namítá porušení legitimního očekávání, neboť dle výzvy, která jí byla zaslána měla důvodně za to, že „náhradní“ lhůta stanovená tímto rozhodnutím vyprší dne 19. 6. 2019, jakož i nepřiměřenost uložené pokuty.

[14] Žalovaná ve **vyjádření ke kasační stížnosti** se s rozsudkem městského soudu ztotožnila. Dále trvá na svých výtkách jak k výpočtu doloženému k 30. 4. 2019, tak i k vlastní definici postačitelnosti pojistného z povinného ručení, která byla předložena stěžovatelkou. K odbornému stanovisku RNDr. P. uvádí, že předložený LAT test nelze považovat za výpočet dle vlastní definice, jelikož by bylo nutné více odůvodnit, proč je LAT test vhodný ke zjištění postačitelnosti pojistného z povinného ručení, a stěžovatelka by musela přinejmenším ověřit neměnnost portfolia v čase, konzistentnost obchodního plánu, a kromě očekávaného vývoje škod i vývoj dalších nákladů, což stěžovatelka neučinila. Navíc stěžovatelka ČNB sama sdělila 28. 3. 2019, že LAT test nebude využívat pro výpočet postačitelnosti. Žalovaná namítá, že sice jediný rozdíl mezi výpočtem předloženým k 30. 4. 2019 a k 19. 6. 2019 byl, že ten k 30. 4. 2019 neobsahoval náklady na zajištění, což

rozhodně není „formální pochybení“, jak tvrdí stěžovatelka, ale zásadní pochybení už proto, že tím stěžovatelka nesplnila rovnou dvě kritéria stanovená v opatření k nápravě a to, že výpočet musí být proveden na netto bázi, tedy včetně zohlednění zajištění a také, že musí obsahovat všechny náklady. K odbornému stanovisku RNDr. P., Ph.D. žalovaná uvádí, že není možné, aby se pouze izolovaně hodnotilo splnění jednotlivých bodů uvedených v rozhodnutí o nápravných opatřeních, které specifikovaly, co má daný výpočet podle ČNB splňovat, ale důležité je také hodnotit, zda byl založen na kombinovaném škodním poměru, k čemuž se odborné stanovisko RNDr. P. Ph.D. vůbec nevyjadřuje, což ve svém rozhodnutí uvádí rovněž i městský soud. Dle žalované se městský soud řádně vypořádal i s námitkou stěžovatelky ohledně skutečností, které ji byly sděleny na ústním jednání, kdy úřední osoba uvedla, že výpočet dodaný dne 19. 6. 2019 obsahuje nějaké dílčí nedostatky a v prvostupňovém rozhodnutí bylo uvedeno, že obsahuje zásadní nedostatky. Žalovaná souhlasí s městským soudem, že posouzení této skutečnosti je irelevantní, jelikož zásadní pro posouzení věci byly dokumenty dodané do 30. 4. 2019.

[15] Stěžovatelka v **replce k vyjádření ke kasační stížnosti** zopakovala své námitky uvedené v kasační stížnosti, dále vytkla městskému soudu tendenční přístup, jelikož se ztotožnil s rozhodnutím žalované a s námitkami, které se mu nehodily, se nevypořádal. Zdůrazňuje, že dne 28. 3. 2019 ČNB sdělila, že LAT test nebude sloužit k definici postačitelnosti, ale bude využíván v rámci validace postačitelnosti pojistného pojistně matematickou funkcí na základě samostatně navržené směrnice. Dále zdůrazňuje, že výpočet byl založen na kombinovaném škodním poměru, což bylo i v odborném stanovisku osvědčeno. Stěžovatelka odkazuje na § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, kde je upraven princip oportunité jako výjimka z obecné zásady legality a oficiality, jimž je ovládáno obecné přestupkové řízení. V rámci důvodové zprávy k tomuto zákonu zákonodárce zdůrazňuje, že ukládání pokut v podstatě za každé porušení zákona může být kontraproduktivní zejména v těch případech, kdy je osoba ochotna spolupracovat a plnit opatření k nápravě. Stěžovatelka namítá, že městský soud se řádně nevypořádal s odmítnutím provedení důkazu - ustanovení znalce z oboru ekonomie (stěžovatelka nesprávně uváděla obor ekonomika), odvětví peněžnictví a pojišťovnictví se specializací na pojistnou matematiku.

[16] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být

pokračování

způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení však nepředstavuje nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. nálezný ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. N 26/52 SbNU 247).

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. V rozsudku obsažená argumentace tvoří koherentní celek, z něhož je zřejmé, jaké úvahy městský soud vedly k vysloveným závěrům a jakým způsobem se soud vypořádal s žalobními námitkami; věcná správnost závěrů městského soudu je již otázkou meritorního přezkumu napadeného rozsudku.

[20] Stěžovatelka uvádí, že již směrnice OS 26 platná od 1. 4. 2019 obsahovala vlastní definici postačitelnosti pojistného z povinného ručení, která stanovila, že bude vycházet z očekávaného kombinovaného poměru, jehož součástí je odhadované škodní procento a odhadovaný nákladový poměr. Dále směrnice v bodě 5.1.2. uvádí, že pro vyhodnocení postačitelnosti pojišťovny je zhodnocen historický vývoj čtyř čtvrtletí předcházejících aktuálnímu datu a v návaznosti na aktuální vývoj jsou provedeny predikce na následujících 12 čtvrtletí. Celkem je tedy pro vyhodnocení postačitelnosti sledováno 16 období. V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí vzorce jak pro výpočet postačitelnosti dle vlastní definice, tak i vzorec LAT testu (ve zjednodušené formě), který je vzorcem pro výpočet postačitelnosti rezerv na nezasloužené pojistné, tedy na to, na které vznikne stěžovateli nárok až v budoucnosti. Jediným rozdílem je tedy časové hledisko, jelikož výpočet postačitelnosti rezerv pro rok 2018, který byl vyžadován v rámci nápravného opatření se počítá z dat, která už jsou v době výpočtu známa, je tedy retrospektivní.

[21] Dle Nejvyššího správního soudu jediným rozdílem sice může být časové hledisko, ale rozdíl to může být poměrně zásadní, jelikož v jednom výpočtu se pracuje s odhadem, zatímco v druhém výpočtu se pracuje s reálnými účetními daty. Tvrzení stěžovatelky, že pokud se neočekávají změny, tak se používají parametry stejné jak pro LAT test, tak i pro test postačitelnosti rezerv, je možné, ale toto vyjádření ve směrnici platné k datu 1. 4. 2019 chybí, zatímco v následně vydané směrnici platné od 15. 5. 2019 již tato informace je uvedena v bodě 5.2.6. Správní orgán si nemůže tyto úmysly stěžovatelky sám domýšlet, ale je třeba je „vyjavit“ v předložených dokumentech.

[22] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že jedním z opatření k nápravě bylo předložení podrobného alokačního klíče k ověření výpočtu postačitelnosti pojistného z povinného ručení a ten doložen nebyl. Tento požadavek není samoučelný a má umožnit ČNB kontrolu předložených dat pojišťovnami. To, jak podle zjištění městského soudu, tak i Nejvyššího správního soudu, možné bez všech doplňujících informací nebylo a není možné žádat po dozorovém správním orgánu, aby data složitě hledal ve všech předložených dokumentech, a ještě si je následně sám přidal do vzorce, a tak ověřil postačitelnost pojistného z povinného ručení. To by bylo jednak v rozporu s účelem uložení nápravného opatření, nehledě na skutečnost, jak správně uvedl ve svém rozhodnutí městský soud, že stěžovatelka je dle § 3b odst. 1 zákona o odpovědnosti z provozu vozidla povinna

kontrolovat a zabezpečit postačiteľnosť poisťného z povinného ručení. Tudiž stěžovatelka musí mít dostupná taková data a musí je dát do takevé podoby, že je schopna postačiteľnosť poisťného z povinného ručení ověřovat v pravidelných intervalech a postavit tato svá tvrzení na jisto. Co se týče nedostatku výpočtu postačiteľnosti poisťného z povinného ručení předloženého do 30. 4. 2019, tak není mezi účastníky řízení sporu, že předložený výpočet neobsahoval náklady na zajištění, což byl jeden z požadavků v rámci nápravných opatření. Nejvyšší správní soud shodně s žalovaným, potažmo městským soudem konstatuje, že všechna nápravná opatření stanovená v rozhodnutí o nápravném opatřeních řádně splněna do 30. 4. 2019 nebyla.

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou legitimního očekávání stěžovatelky, které jí dle tvrzení stěžovatelky plynulo z výzvy ČNB ze dne 20. 5. 2019, která jí byla doručena v rámci součinnosti a v níž jí byla poskytnuta „náhradní lhůta“ ke splnění s poučením o následcích nesplnění této výzvy.

[24] Dle §120 odst. 2 písm. i) zákona o pojišťovnictví pojišťovna se dopustí přestupku tím, že „nesplní ve lhůtě stanovené vykonatelným rozhodnutím České národní banky opatření k nápravě“, dle § 120 odst. 5 zákona o pojišťovnictví jí lze uložit za přestupek podle odstavce 2 nebo 4 pokutu do 50 000 000 Kč.

[25] Tato lhůta byla stěžovatelce stanovena rozhodnutím ČNB ze dne 23. 11. 2018, č. j. 2018/138954/570, které nabylo právní moci a vykonatelnosti dne 11. 12. 2018 (rozhodnutí o nápravném opatření), do 30. 4. 2019. Tato lhůta prokazatelně marně uplynula. Na tom, že skutková podstata přestupku byla již naplněna právě nesplněním uvedené lhůty, nemohla nic změnit ani následná výzva k součinnosti, v níž byla stěžovatelce stanovena „náhradní lhůta“ k dodatečnému předložení požadovaných podkladů. Ze strany ČNB bylo pouze vyžadováno splnění dosud nesplněné povinnosti, přičemž na tom, že nesplněním původní výzvy ve lhůtě do 30. 4. 2019 již byla skutková podstata přestupku dle § 120 odst. 2 písm. i) zákona o pojišťovnictví naplněna, to nic nemění. Nejvyšší správní soud připouští, že takto formulovaná výzva (s „náhradním“ termínem splnění a s uděleným poučením) mohla ve stěžovatelce vzbudit dojem, že dosud jí lhůta běží, nicméně její „legitimní očekávání“, že o přestupku nebylo dosud rozhodnuto, nemohlo nijak zvrátit skutečnost, že ke spáchání přestupku již došlo.

[26] ČNB se stěžovatelkou komunikuje dlouhodobě v rámci dohledu nad finančním trhem České republiky. Stěžovatelka tak musela být srozuměna s tím (a mohla, resp. měla „legitimně očekávat“), že pokud nebude řádně a včas plnit uložená opatření k nápravě, vystaví se postihu. Pokud se tedy stěžovatelka dovolává důvodové zprávy k zákonu s tím, že ukládání pokut v podstatě za každé porušení zákona může být kontraproduktivní zejména v těch případech, kdy je osoba ochotna spolupracovat a plnit opatření k nápravě, je třeba konstatovat, že stěžovatelka opatření k nápravě řádně a včas nesplnila.

[27] Námitka nepřiměřenosti výše uložené pokuty byla řádně a vyčerpávajícím způsobem vypořádána městským soudem a Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje. Určení výše uložené pokuty je znakem volného správního uvážení a její soudní přezkum je tak podstatně omezen. Pokuta uložená ve správním řízení je přísně individualizovaná a zakládá se na konkrétních skutkových okolnostech případu. Jak správně uvedl městský soud, pro posouzení otázky, zda jde o podobný případ ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, není

pokračování

rozhodující pouhá úvaha stěžovatelky o závažnosti deliktu a procento odpovídající poměru uložené pokuty a maximální sazby stanovené zákonem. Aby bylo možné uvažovat o srovnatelnosti posuzovaných případů, muselo by se jednat o delikty obdobné způsobem spáchání, okolnostmi, za nichž byly spáchány, osobou odpovědnou za delikt apod. (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2014, č. j. 4 Ads 211/2014-36). V obou stěžovatelkou srovnávaných případech se především jednalo o zcela odlišný delikt, ale i o jinou osobu odpovědnou za delikt. V obou stěžovatelkou předložených případech byla porušena jiná zákonná ustanovení, týkaly se typově jiných přestupků, nejednalo se o plnění opatření k nápravě a nešlo ani o stejné subjekty, pojišťovny, jako je stěžovatelka, ale o subjekty vystupující na finančním trhu v pozici zprostředkovatele.

[28] Nejvyšší správní soud v souladu s konstatováním městského soudu i svojí dřívější judikaturou uvádí, že 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). 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. Žalovaná ve svém rozhodnutí zvážila majetkové poměry stěžovatelky a výši vlastního kapitálu a z tohoto pohledu není výše udělené pokuty likvidační. Rovněž ve svém uvážení zvážila jak polehčující, tak přitěžující okolnosti.

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, provedené důkazy vyhodnotil dostatečně a dospěl na základě nich ke správným závěrům, které učinil v souladu se zákonem.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalované, které by ve věci dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec správní činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. března 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu