



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Synergy Insurance s.r.o.**, se sídlem Václavské náměstí 834/17, Praha 1, zast. JUDr. Janem Zrckem, advokátem se sídlem Kodaňská 1441/16, Praha 10, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, proti rozhodnutí bankovní rady žalované ze dne 19. 10. 2023, č. j. 2023/134857/CNB/110, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2024, č. j. 17 A 130/2023-91,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 1. 6. 2023, č. j. 2023/67996/570, byla žalobkyně uznána vinnou z přestupků podle § 110 odst. 1 písm. c) a písm. f) a podle § 114 odst. 1 písm. m) a písm. n) zákona č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o distribuci pojištění“).

[2] Přestupků se dopustila tím, že v období od 2. 6. 2020 do 23. 12. 2021 jako zprostředkovatelka zdravotního pojištění cizinců neposkytla zákazníkům úplný záznam z jednání podle § 79 citovaného zákona (nezaznamenala požadavky zákazníků, ani doporučení pojistného produktu a též důvody vlastního doporučení pro sjednání nebo podstatnou změnu pojištění a vysvětlení dopadů sjednání pojištění). V období od 2. 6. 2020 do 23. 12. 2021 neuchovala dokumenty nezbytné pro osvědčení řádného plnění povinností stanovených zákonem o distribuci pojištění – prokazující všeobecné znalosti a odbornou způsobilost svých pracovníků a vázaných zástupců. Dále v období od 13. 7. 2021 do 1. 8. 2021 zprostředkovala uzavření 180 pojistných smluv prostřednictvím osob, které nesplňovaly podmínku odborné způsobilosti. Zároveň žalobkyně v období od 2. 6. 2020 do 23. 12. 2021 řádně neuplatňovala zavedená pravidla kontroly činnosti svých pracovníků,

vázaných zástupců a jejich pracovníků. Za všechny uvedené přestupky jí žalovaná uložila pokutu ve výši 500 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně rozklad, který bankovní rada žalované v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí žalované potvrdila.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí bankovní rady žalované správní žalobou, kterou městský soud zamítl jako nedůvodnou. Městský soud nepřisvědčil námitce, že se žalovaná nezabývala otázkou existence škodlivých následků jednání žalobkyně. V tomto konkrétním případě se jednalo o ohrožovací delikty, a proto není k naplnění jejich skutkové podstaty nutné zkoumat škodlivé následky. Dle městského soudu žalovaná neuvedla, že žalobkyně záznamy z jednání se zákazníky vůbec nevyhotovila. Žalovaná považovala vady těchto záznamů za vážné, ale nekladla mezi vady záznamů a jejich nevyhotovení rovnítko. Námitku, že uložená sankce odpovídá nevyhotovení záznamů, označil městský soud za spekulativní, neboť nelze předjímat, jakou sankci by žalovaná uložila v případě závažnějšího přestupku.

[5] Dále konstatoval, že zákon o distribuci pojištění nestanoví žádné výjimky z povinností stanovených tímto zákonem. Ani zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nestanoví takovou výjimku. Městský soud neshledal důvodnou též námitku, že se jednalo o pochybení vztahující se k ryze formální povinnosti. Dle soudu bylo podstatné, aby zprostředkování pojištění zajišťovaly odborně způsobilé osoby, které garantují kvalitu poskytnutých služeb, a proto neobstál argument žalobkyně o hájení finančních zájmů jejích zákazníků. Námitku podjatosti žalované označil za spekulativní a nepodloženou.

[6] Městský soud též neshledal, že by uložená sankce byla nezákonná či neodůvodněná. Postup žalované, která při stanovení výše pokuty vycházela především z hospodářských výsledků za období, v němž došlo ke spáchání vytýkaných přestupků, označil městský soud za logický a správný. Následné zhoršení hospodářského výsledku žalobkyně nemělo na výši pokuty vliv, ta si totiž mohla a měla vytvořit dostatečnou finanční rezervu. Dle městského soudu žalovaná správně nezohlednila žalobkyní tvrzené okolnosti snižující její provizi, takovým postupem totiž mohlo dojít k účelovému snížení zisku. Rozhodnutí žalované a bankovní rady nebyla v rozporu se srovnávanými případy ohledně sankcí uložených jiným subjektům. Městský soud dospěl k závěru, že pokuta nebyla pro žalobkyni likvidační, ostatně byla uložena ve výši 5 % horní hranice, nevybočila tak z ustálené rozhodovací praxe žalované, a byla adekvátní. Zároveň neshledal důvody pro moderaci uložené sankce, jak navrhovala žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření účastníků řízení

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), na základě kterých požadovala napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka namítala, že městský soud nahradil vlastní úvahy a právní posouzení převzetím argumentů žalované, aniž by zohlednil stěžovatelčiny argumenty. Přiměřeností sankce se soud zabýval pouze v obecné rovině, tedy zda nevybočuje z rozhodovací praxe

pokračování

žalované, avšak bez přihlédnutí ke konkrétním specifikům dané věci. Nezohlednil možné dopady pokuty na další podnikatelskou činnost a existenci stěžovatelky, ačkoliv stěžovatelka městskému soudu předložila dostatek podkladů, na jejichž základě si mohl učinit ucelený obrázek o její hospodářské situaci. Závěr, že výše pokuty není likvidační, odůvodnil mírou závažnosti spáchaných přestupků, opět bez zohlednění specifik projednávané věci.

[9] Postup městského soudu byl proto dle stěžovatelky v rozporu se smyslem a účelem zákona, ustálenou rozhodovací praxí a taktéž protiústavní. Stěžovatelka odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, a též ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13; nebo na rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, s tím, že soudy dovodily zákaz ukládání pokut likvidačního charakteru, který je při rozhodování o sankci nutné aplikovat jako korektiv. Městský soud však tuto judikaturu nerespektoval a úvaha o přiměřenosti pokuty v napadeném rozsudku zcela absentuje. Ve vztahu k přiměřenosti sankce a volbě kritérií jejího určení odkázala na rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2012, č. j. 4 Ads 133/2011-183, v jehož kontextu je patrné, že uložená pokuta je zcela nepřiměřená, jelikož hrubý příjem ze smluv sjednaných v daném období převyšuje více než čtyřikrát.

[10] Stěžovatelka poukázala na protichůdnou argumentaci v napadeném rozsudku. Městský soud na jednu stranu uvedl, že výše pokuty měla být odvozena ze zisku, ale na druhé straně následně aproboval postup žalované, která vyšla primárně z tržeb stěžovatelky. Pojmy „zisk“ a „tržba“ nelze volně zaměňovat. V projednávané věci byly tržbami provize stěžovatelky a ziskem byl rozdíl mezi těmito provizemi a náklady. Vadná a nelogická byla i úvaha městského soudu, že je pouze na stěžovatelce, jak s tržbami naloží. Zdůraznila, že odměna vázaného zástupce byla ujednána smluvně, teprve na základě získání zákazníků vázaným zástupcem docházelo k realizaci tržeb. Časová souslednost tržeb a nákladů je proto opačná, než jak ji podávala žalovaná a městský soud, který nepřipadně odkázal na rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46. Napadený rozsudek je vnitřně rozporný a nesrozumitelný.

[11] Bankovní rada žalované dle stěžovatelky argumentaci z prvostupňového rozhodnutí, v němž žalovaná zdůvodnila výši sankce odkazem na obdobné případy, obrátila a zdůraznila odlišnost původně uvedených případů od nyní projednávané věci. Městský soud následně stěžovatelce chybně vytknul, že poukazuje na výši sankcí udělených žalovanou v jiných případech, které však byly dle jeho názoru nesrovnatelné. Městský soud argumentaci žalované bez dalšího převzal a učinil tak napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Nad rámec uvedeného stěžovatelka poukázala na závěr soudu, že citace konkrétních případů žalovanou měla poukázat toliko na řádovou výši sankcí ukládaných žalovanou. Tento závěr je však lichý, žalovaná běžně ukládá pokuty ve výši jednotek až desítek milionů korun.

[12] Stěžovatelka namítala, že se nedopustila „predátorského jednání“, ani neporušovala právní předpisy vztahující se k podnikatelské činnosti opakovaně, což by případně odůvodnilo potřebu ji „zlikvidovat“. Dle stěžovatelky městský soud uvedl, že se dopustila „jen“ ohrožovacího deliktu. V souvislosti s jejím dřívějším deliktem namítala, že tento spočíval v okolnosti, že stěžovatelka včas nereagovala na velmi specifický požadavek žalované, který žalovaná uplatnila nezákonně v rámci probíhající kontroly u stěžovatelky.

[13] Žalovaná navrhla kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Dle ní se městský soud zabýval všemi žalobními námitkami. Stěžovatelka pouze uvedla, že městský soud nezohlednil její argumenty, ale tyto nekonkretizovala. Ve vztahu k namítanému opomenutí městského soudu zohlednit specifika nynějšího případu, zejména hospodářskou situaci stěžovatelky, žalovaná odkázala na body 57. až 59. a 61. napadeného rozsudku, kde se městský soud argumentací stěžovatelky zabýval. Stěžovatelkou citovaná soudní rozhodnutí jsou v souladu s uloženou sankcí, žalovaná se zabývala jak skutkovými okolnostmi, tak i hospodářskou situací stěžovatelky. Uložená pokuta ostatně nemá likvidační charakter, při stanovení její výše žalovaná vycházela z hospodářských poměrů a výsledků stěžovatelky zejména za období, ve kterém vytýkané přestupky spáchala, přičemž zohlednila též částku, kterou za protiprávní jednání získala. Dále žalovaná upozornila na stěžovatelčino bagatelizování spáchaných přestupků, cílem jejího jednání bylo získat co největší objem produkce, což dokládá vysokou společenskou škodlivost. Námitku týkající se dřívějšího přestupku stěžovatelky označila žalovaná za vnitřně rozpornou, stěžovatelka totiž nejprve namítala, že žalovaná postupovala v rámci kontroly nezákonně, následně své tvrzení relativizovala, když uvedla, že bylo mimo rámec nynějšího řízení zkoumat, zda byl požadavek žalované opodstatněný.

[14] Stěžovatelka následně zaslala soudu dne 11. 6. 2025 doplnění kasační stížnosti o nově vzniklou skutečnost, za kterou označila rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2025, č. j. 6 A 53/2024-39. Uvedeným rozsudkem byla zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí žalované o nepovolení obnovy řízení ve věci vydání příkazu č. j. 2022/46407/570. Tím byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 40 000 Kč za neposkytnutí součinnosti při kontrole. Tato pokuta byla v řízení o nyní projednávaném přestupku zohledněna jako přítěžující okolnost. Dle stěžovatelky bylo řízení vedoucí k uložení pokuty ve výši 40 000 Kč stíženo zásadními vadami. Tuto skutečnost nepřímou potvrzuje rozsudek č. j. 6 A 53/2024-39. Ačkoliv městský soud žalobu zamítl, v odůvodnění svého rozsudku detailně popsal zásadní rozpory o tom, co bylo skutečným předmětem kontroly, a kdo byl kontrolovaným subjektem. Pokuta uložená v řízení zatíženém vadami tak nemohla být přítěžující okolností v jakémkoliv dalším řízení. Stěžovatelka též doplnila, že městský soud v řízení vedoucím k vydání napadeného rozsudku neprovedl důkaz ze spisu vedeného též soudem v řízení pod sp. zn. 10 Cm 4/2024, kterým chtěla prokázat, že žalovaná nezákonně poskytla informace o vedení správního řízení se stěžovatelkou třetímu subjektu – přímému obchodnímu konkurentu stěžovatelky. Pomocí důkazu chtěla též doložit systémovou podjatost žalované. Městský soud však důkazní návrh zcela ignoroval a nevypořádal se s ním, tím zatížil řízení vadou.

[15] Na doplnění kasační stížnosti reagovala žalovaná duplikou. Upozornila na skutečnost, že stěžovatelka zjevně dezinterpretuje závěry městského soudu z rozsudku č. j. 6 A 53/2024-39. Ten v citovaném rozsudku konstatoval, že stěžovatelka založila žalobní argumentaci na vytrhování informací z kontextu, neshledal přitom nesprávné vymezení předmětu kontroly, jak stěžovatelka namítala. Dle městského soudu ani nedošlo k záměně kontrolovaných subjektů. Stěžovatelka ostatně neuvedla žádné nové skutečnosti, které by odůvodňovaly povolení obnovy řízení. K namítanému neprovedení důkazního návrhu žalovaná uvedla, že námitky považuje za neopodstatněné a irelevantní pro projednávanou věc.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

III.a Přezkoumatelnost napadeného rozsudku a jiné vady řízení

[18] Stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný z důvodu, že městský soud nezohlednil její argumenty ohledně výše pokuty a jejího likvidačního charakteru, a přitom vlastní úvahy a právní posouzení nahradil převzetím argumentů žalované. V napadeném rozsudku též zcela absentuje úvaha o přiměřenosti výše uložené pokuty. Městský soud bez dalšího odůvodnění pouze převzal i argumentaci žalované ohledně odkazů na podobné případy a jejich použitelnost při ukládání sankce. Stěžovatelka označila napadený rozsudek za vnitřně rozporný a nesrozumitelný. Městský soud navíc opomenul provést důkaz spisem vedeným u téhož soudu pod sp. zn. 10 Cm 4/2024, čímž zatížil řízení vadou.

[19] Námitky nejsou důvodné.

[20] Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje mimo jiné takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[21] Uvedeným požadavkům napadený rozsudek dostál. Stěžovatelka nikterak nekonkretizuje argumenty, jež městský soud opomenul zohlednit. Pouze obecně uvedla, že městský soud nepřihlédl ke konkrétním specifikům projednávané věci. Městský soud se výší pokuty a jejím likvidačním charakterem podrobně zabýval v bodech 57. až 61. napadeného rozsudku, přičemž námitkám stěžovatelky nepřisvědčil. V souladu s ustálenou judikaturou pak není vadou, že si městský soud osvojil závěry žalované, jak ve vztahu k některým žalobním námitkám učinil (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, nebo nověji ze dne 19. 7. 2023, č. j. 1 Afs 111/2022-30, odst. [14], a ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 68/2022-52, odst. [24]).

[22] Ohledně namítané nesrozumitelnosti a vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku uvažil kasační soud následovně. Za nesrozumitelné lze dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, považovat takové soudní rozhodnutí: „jehož

výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.“ (obdobně srov. novější rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 164/2021-43, odst. [20]).

[23] Napadený rozsudek netrpí vadou nesrozumitelnosti, ani není vnitřně rozporný. Městský soud v bodě 58. napadeného rozsudku aproboval postup žalované, která při stanovení výše pokuty vycházela z hospodářských výsledků stěžovatelky za období, v němž spáchala vytýkané přestupky, přičemž v důsledku svého protiprávního jednání měla vyšší tržby. K tomu městský soud dodal, že vede-li určitý přestupek k finančnímu zisku, je žádoucí, aby z něj byla odvozena i výše sankce. Načež v bodě 59. rozsudku konstatoval, že v prvostupňovém rozhodnutí byla vypořádána námitka, že část provizí směřovala k vázaným zástupcům (blíže viz citovaný bod 59. napadeného rozsudku). Poté poukázal na možné účelové jednání stěžovatelky, která by si mohla snížit deklarovaný zisk a následně se dovolávat jeho nulové hodnoty při stanovení výše pokuty.

[24] Na uvedeném není dle kasačního soudu nic nesrozumitelného a protichůdného, jak tvrdí stěžovatelka. Naopak, je to právě ona, kdo účelově vytrhává z kontextu jednotlivé věty a dílčí argumenty městského soudu. Ten se v napadeném rozsudku ztotožnil s posouzením žalované, která při stanovení výše sankce přihlédla k finančnímu prospěchu, který ze svého protiprávního jednání měla stěžovatelka. Zároveň městský soud shledal zákonným i postup žalované, která nezohlednila stěžovatelkou tvrzené okolnosti snižující její provizi. Vlastní odůvodnění tak vystavěl na argumentaci, že měla-li stěžovatelka ze svého protiprávního jednání prospěch, měla by se od jeho výše odvíjet i uložená sankce, a nikoliv od zisku stěžovatelky, který si navíc může uměle ponížít až na nulovou hodnotu a následně se dovolávat stanovení výše pokuty právě dle zisku. Ačkoliv městský soud použil poněkud nevhodně spojení „finanční zisk“ namísto „finanční“ či „majetkový“ prospěch, nejedná se o důvod, pro který by měl být napadený rozsudek nesrozumitelný, či vnitřně rozporný.

[25] Z odůvodnění napadeného rozsudku srozumitelně vyplývá, z jakých důvodů považoval městský soud žalobní námitky za nedůvodné. Je zřejmé, jakými úvahami se městský soud při rozhodování řídil, a jak se vypořádal se žalobní argumentací. Kasační soud proto shledal, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[26] Jakkoliv nepůsobí neprovedení důkazu, respektive jeho opomenutí, nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského (městského) soudu, může se jednat o vadu řízení s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku. Kasační soud však v projednávané věci ověřil, že tvrzení stěžovatelky o opomenutém důkazu (neprovedení dokazování spisem vedeným u městského soudu pod sp. zn. 10 Cm 4/2024) nemá oporu ve spise městského soudu, nezakládá se na pravdě a je tedy účelové. V žádném ze svých podání stěžovatelka požadavek na provedení uvedeného důkazu nevzniesla. Napadený rozsudek proto netrpí vadou opomenutého důkazu a městský soud nebyl za této situace povinen zdůvodnit, proč tento důkaz neprovedl, když jeho provedení stěžovatelka vůbec nenavrhla.

III.b Výše uložené pokuty

pokračování

[27] Stěžovatelka dále namítá, že výše uložené pokuty je likvidační. Městský soud nepřihlédl ke konkrétním okolnostem nynějšího případu. Zároveň jsou závěry v napadeném rozsudku v rozporu se stěžovatelkou citovanou judikaturou (viz odst. [9] odůvodnění tohoto rozsudku). Dle stěžovatelky je nesprávný závěr městského soudu, že odkaz žalované na jiné obdobné případy měl pouze poukázat na řádovou výši běžně ukládaných pokut. Stěžovatelka také namítá, že opakovaně neporušila právní předpisy, a tedy nebylo možné k této přítěžující okolnosti přihlédnout, k tomu odkazuje na rozsudek městského soudu č. j. 6 A 53/2024-39 a z něj plynoucí závěry.

[28] Námitky nejsou důvodné.

[29] Nejvyšší správní soud připomíná, že ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře správního uvážení, tj. diskreční pravomoci správního orgánu, a podrobit správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo uvážení zneužil. Z hlediska soudního přezkumu výše uložené sankce je proto důležité, zda její výše byla uložena v zákonném rozmezí a řádně odůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a správní orgán dodržel meze správního uvážení. Nahradit správní uvážení uvážením soudním je možné toliko v případě, že by sankce uložená správním orgánem byla ve zjevně nepřiměřené výši (tzv. moderační právo soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.). Role správního soudu při přezkumu uložené pokuty je tak do značné míry limitována. Soud není povolán k tomu, aby hledal nejvhodnější způsob či vzorec výpočtu pokuty (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56, ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-123, odst. [106]).

[30] Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace trestu. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007-58). Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi zákonnými hledisky, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu (např. rozsudky NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005-59, a ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 9/2008-156).

[31] Žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí při stanovení výše pokuty přihlédla k povaze a závažnosti spáchaných přestupků, k přítěžujícím a polehčujícím okolnostem a k povaze činnosti stěžovatelky. Zejména přihlédla k následkům, ohroženým zájmům, způsobu spáchání a okolnostem, za kterých byly přestupky spáchány. Zohlednila skutečnost, že stěžovatelka spáchala více přestupků – a sice čtyři, že se dopustila protiprávního jednání omisivně, a po dobu více než jednoho roku, přičemž se přestupků dopustila vícero útoky. Jelikož lze za všechny spáchané přestupky uložit pokutu až do výše deseti milionů korun,

shledala žalovaná nejzávažnějším přestupek spočívající v nezaznamenání požadavků, potřeb a cílů zákazníků, a též v nezaznamenání doporučení stěžovatelky a důvodů svého doporučení v souvislosti s jednáním se zákazníky. Výši pokuty proto žalovaná stanovila v dolní čtvrtině zákonného rozpětí, přičemž přihlédla ke skutečnosti, že zákazníkům stěžovatelky nebyla způsobena škoda. Ti si ostatně na její jednání sami nestěžovali.

[32] V rámci stanovení samotné výše sankce vyšla žalovaná z majetkových poměrů stěžovatelky, a sice z provizí z uzavřených smluv za období spáchání přestupků. V případě sto osmdesáti smluv sjednaných osobou bez odborné způsobilosti činila provize částku ve výši 1 237 665 Kč a za celé kontrolované období částku 6 616 803 Kč. Provize stěžovatelky označila žalovaná za výnos a zdůraznila, že způsob, jakým s nimi naloží, je jejím interním rozhodnutím. Následně žalovaná poukázala s úmyslem dostat zásadě rovného zacházení a přiměřenosti na jiné obdobné případy, kdy uložila pokuty v obdobné výši dalším subjektům. Poté zohlednila i majetkové poměry stěžovatelky, konkrétně výši jejího vlastního kapitálu, výsledky hospodaření, ale hlavně též „tržby z prodeje výrobků a služeb“. Ačkoliv dle žalované stěžovatelka vykázala v roce 2021 a v roce 2022 ztrátu, za toto období též generovala tržby a byla ekonomicky aktivní. Na základě popsanych skutečností žalovaná stanovila pokutu na částku 500 000 Kč (5 % ze zákonem stanovené horní hranice sazby pokuty), která pro stěžovatelku není likvidační, a to ani přes vykázanou ztrátu. Zároveň měl být pokutou v této výši naplněn její represivní účel.

[33] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že postup žalované při stanovování výše pokuty byl logický a věcně správný (viz body 58. a 59. napadeného rozsudku). Způsob stanovení výše pokuty neodporuje zásadám logiky a zohledňuje individuální okolnosti případu. Prvostupňový správní orgán se při stanovování pokuty nedopustil ani žádného pochybení, pro které by bylo možné shledat jeho rozhodnutí nezákonným. Nepřekročil meze správního uvážení a pokutu uložil v zákonném rozmezí. Rovněž se zabýval tím, zda pokuta není pro stěžovatelku likvidační. Kasační soud proto neshledal, že by v daném případě bylo možné považovat způsob výpočtu za nezákonný či vybočující z mezí správního uvážení.

[34] Následně dospěl městský soud k závěru, že uložená pokuta je adekvátní vzhledem k okolnostem případu. Neshledal proto důvod k využití moderačního oprávnění. Vycházel přitom ze skutečnosti, že se jedná o pokutu stanovenou při dolní hranici zákonné sazby a v poměru k horní hranici této sazby je pokuta ve výši 5 %. Žalovaná správně vycházela nejenom z výše vlastního kapitálu stěžovatelky, z výsledku hospodaření, ale přihlédla i k obratu, který stěžovatelka za období, v němž uvedené přestupky spáchala, deklarovala. Dle kasačního soudu je uložená pokuta adekvátní a spravedlivá, odpovídá závažnosti a počtu spáchaných přestupků. Neodporuje ani závěrům uvedeným ve stěžovatelkou citované judikatuře (viz odst. [9] a [10] tohoto rozsudku).

[35] Nejvyšší správní soud též připomíná, že pokuta uložená za předmětný přestupek plní vždy více funkcí, a to vedle funkce preventivní zejména represivní, která je dána ze samé podstaty povahy pokuty jako trestu (v tomto případě negativního zásahu do majetkové sféry) za nežádoucí jednání. Uložená pokuta musí být pro pachatele citelná, jelikož v opačném případě by trestání postrádalo jakéhokoli smyslu (viz odst. [28] a [30] usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo

pokračování

rozsudky NSS ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 27/2010-66, č. 2246/2011 Sb. NSS, a ze dne 18. 6. 2015, č. j. 4 As 53/2015-26).

[36] Zároveň na možné účelové snižování zisku, v jehož důsledku by nebylo možné pokutu uložit, upozornil již v minulosti kasační soud v rozsudku ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58, odst. [27]. Učinil tak i městský soud v bodě 59. napadeného rozsudku, jehož cílem tak bylo ukázat, že při posuzování přiměřenosti a likvidačního charakteru pokuty je důležité přihlížet nejen k zisku, ale také k dalším skutečnostem, v nichž se odráží výsledky hospodaření a majetkové poměry přestupce, a to například včetně obratu společnosti.

[37] Závěr městského soudu, že rozhodnutí o rozkladu a jemu předcházející rozhodnutí nejsou v rozporu, respektive, že odkaz žalované na jiné obdobné případy měl toliko poukázat na řádovou výši běžně ukládaných pokut, shledal kasační soud souladným s odůvodněním obou rozhodnutí žalované a jako logický a věcně správný.

[38] Žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí odkázala v otázce rovného zacházení a zásadě přiměřenosti mimo jiné na vlastní rozhodnutí, kterými uložila dalším subjektům pokuty v rozmezí od 500 000 do 750 000 Kč, a zdůraznila, že sankce uložená stěžovatelce tedy odpovídá výši sankcí, které žalovaná v obdobných případech ukládá (viz bod 52. rozhodnutí žalované). Bankovní rada následně ve svém rozhodnutí v reakci na argumentaci stěžovatelky upozornila, že *„není vhodné bez dalšího posuzovat adekvátnost výše uložené pokuty podle pokut uložených v jiných případech, a to ani sankcí za stejně kvalifikovaná protiprávní jednání“* (viz odst. [27] napadeného rozhodnutí). Dále upozornila na nutnost posuzovat každý případ individuálně s ohledem na všechny relevantní skutkové okolnosti a závažnosti protiprávních jednání. Dle bankovní rady stěžovatelka porovnávala projednávanou věc s typově rozdílnými případy, přičemž stěžovatelka opomenula zohlednit okolnosti odkazovaných případů. Bankovní rada upřesnila, že je potřeba porovnávat případy, kdy byla uložena pokuta osobám vykonávajícím srovnatelnou činnost jako stěžovatelka, a porušení právních předpisů vykazují velmi podobnou intenzitu. Proto bankovní rada následně na jednotlivé rozdíly mezi nynějším a odkazovanými případy poukázala a popsala jejich odlišnosti.

[39] Kasační soud má ve shodě s městským soudem za to, že argumentace žalované v obou uvedených rozhodnutích není ve vzájemném rozporu. Žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí s odkazem na obdobné případy demonstrovala výši běžně ukládaných sankcí, zatímco bankovní rada v rozhodnutí akcentovala individualizaci sankce a zohlednění relevantních skutečností. Smyslem argumentace bankovní rady bylo vyvrátit námitku stěžovatelky, že subjekty v odkazovaných řízeních mají vyšší kapitál i tržby.

[40] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, kterou stěžovatelka s odkazem na rozsudek městského soudu č. j. 6 A 53/2024-39 dovozuje, že opakovaně neporušila právní předpisy, jak jí vytkla žalovaná, a tedy nebyly splněny podmínky pro přihlídnutí k této skutečnosti. Stěžovatelka z citovaného rozsudku dovozuje, že v něm městský soud popsal zásadní rozpory v postupu žalované a že řízení vedoucí k vydání pokuty, jehož obnovy se stěžovatelka domáhala, bylo zatíženo vadami. Takové závěry však nejsou v napadeném rozsudku obsaženy, ani z něj implicitně neplynou.

[41] Městský soud v bodech 37. až 40. zmíněného rozsudku shledal, že stěžovatelka důvody pro obnovu řízení „založila na vytrhování informací z kontextu a dezinterpretaci dohledových pravomocí správního orgánu“, současně neshledal v postupu žalované, ani ve výzvách zaslaných stěžovatelce žádné rozpory. Dle městského soudu žalovaná svůj postup stěžovatelce dostatečně a srozumitelně vysvětlila, přičemž soud se ztotožnil s argumentací žalované, že požadované dokumenty bezprostředně souvisely s její činností jakožto zprostředkovatele pojištění. Stěžovatelka i v projednávané věci vytrhává z kontextu dílčí tvrzení či části vět z rozhodnutí žalované, či z rozsudků městského soudu.

[42] Kasační soud proto dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci se stěžovatelka dopustila opakovaného spáchání přestupků a je za ně opakovaně trestána. Ostatně, její žádost o obnovu řízení o dříve spáchaném přestupku byla žalovanou pravomocně zamítnuta, stejně tak byla pravomocně zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované o zamítnutí žádosti o obnovu řízení. Za této situace správní orgány správně přihlédly k této okolnosti, a sice k opakovanému spáchání přestupků stěžovatelkou.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[44] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. srpna 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu