



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaromíra Klepše, soudce JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a soudkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové ve věci

žalobkyně: **Slavia pojišťovna a.s.**, IČO: 601 97 501
sídlem Tábořská 940/31, 140 00 Praha 4
zastoupena advokátem JUDr. Liborem Němcem, Ph.D.
sídlem Husova 240/5, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Česká národní banka**
sídlem Na Příkopě 864/28, 115 03 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady žalované č. j. 2025/011604/CNB/110 z 31. 1. 2025

takto:

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

Odůvodnění:

1. Základ sporu.

1. Žalovaná rozhodnutím z 25. 9. 2024 uložila žalobkyni pokutu 5 000 000 Kč za to, že *ve období od 2. 8. 2021 do 3. 3. 2022 umožnila zákazníkům v 632 případech prodloužení dříve uzavřené pojistné smlouvy o cestovním zdravotním pojištění cizinců v rozsahu komplexní zdravotní péče [dále produkt „KZPC“], přestože takto sjednané pojištění neodpovídalo potřebám a cílům zákazníků, kteří si toto pojištění sjednávali za účelem splnění podmínek pro získání pobytového*

oprávnění podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, neboť počínaje 2. 8. 2021 v celém období do 3. 3. 2022 mohla cestovní zdravotní pojištění pro tento účel nabízet pouze Pojišťovna VZP, a.s., IČO: 271 16 913, a v tomto období nebylo možné původní pojistné smlouvy o cestovním zdravotním pojištění cizinců sjednané jinými pojišťovnami pro tento účel prodlužovat. Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost jednat kvalifikovaně, čestně, spravedlivě a v nejlepším zájmu zákazníka, zakotvenou v § 72 odst. 1 zákona č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, (dále „ZDPZ“) a spáchala přestupek podle § 114 odst. 1 písm. f) tohoto zákona.

2. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí rozklad, jež bankovní rada žalované žalobou napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí žalované potvrdila. Bankovní rada se v plném rozsahu ztotožnila se skutkovými zjištěními žalované i jejich právním hodnocením. Souhlasila s žalobkyní, že právní úprava vložená do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, novelou č. 274/2021 Sb. (dále též „*novela*“), jež po dobu své účinnosti od 2. 8. 2021 do 19. 9. 2023 pro účely pobytového oprávnění nad 90 dnů zakazovala sjednávání a prodlužování smluv s jinými pojišťovnami než Pojišťovnou VZP, byla v rozporu s unijním právem. Nicméně zdůraznila, že žalobkyně nebyla potrestána za to, že uzavřela (resp. prodloužila) pojistné smlouvy v rozporu s touto úpravou, ale za to, že tak učinila, aniž zákazníky informovala o souvisejících rizicích, konkrétně o tom, že jejich pojistné smlouvy nejsou způsobilé k dosažení jejich cíle – získání příslušného pobytového oprávnění. Ministerstvo vnitra (dále „*ministerstvo*“) totiž předem avizovalo, že takové smlouvy nebude akceptovat, a v několika vyjádřeních potvrdilo, že se tak skutečně děje (některá z nich byla adresována přímo žalobkyni). Žalobkyně měla nároky vyplývající z právní úpravy odporující unijnímu právu uplatňovat přímo vůči státu a nepřenášet její důsledky na své zákazníky. Pozdější zrušení novely nemělo na žalobkyninu odpovědnost žádný vliv, jelikož ustanovení upravující povinnost jednat kvalifikovaně, čestně, spravedlivě a v nejlepším zájmu zákazníka zůstalo nadále v platnosti. Kromě toho bankovní rada poukázala na to, že žalobkyně si počínala sporně i při samotném prodlužování smluv, jelikož u řady z nich se snažila vyvolat dojem, že již původní pojistné smlouvy byly uzavřeny na dobu sjednanou až v těchto prodlouženích, a snažila se tak platnou právní úpravu obejít.
3. Bankovní rada neuznala ani žalobkyniny výtky vůči průběhu správního řízení. Žalovaná mohla rozhodnout bez nařízení ústního jednání, jelikož pro zjištění skutkového stavu nebylo třeba a ani žalobkyně neuvedla skutečnosti svědčící opaku; veškeré své argumenty mohla nadto uplatnit písemně. Obdobně nebylo třeba přerušovat správní řízení do skončení žalobkynina sporu s ministerstvem ohledně poskytnutí informací o tom, zda byly některé žalobkyniny pojistné smlouvy akceptovány jako podklad pro vydání pobytového oprávnění. Bankovní rada považovala skutkový stav za dostatečně zjištěný již na základě sdělení samotného ministerstva, jež žádosti o pobytové oprávnění posuzuje.

2. Argumenty účastníků řízení.

4. **Žalobkyně v žalobě** namítla, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, jelikož se vypořádává s jejími námitkami nedostatečně nebo vůbec. Rozhodnutí obou správních orgánů jsou také vnitřně rozporná, neboť podle odůvodnění žalobkyně údajně není trestána za prodlužování pojistných smluv s cizinci, ačkoli za ně trestána je; sama žalovaná totiž v obou rozhodnutích (včetně výroku) tvrdí, že se žalobkyně dopustila přestupku proto, že prý nebyla oprávněna uzavírat smlouvy o pojištění cizinců, a to pouze z důvodu monopolu Pojišťovny VZP, a.s. Tento monopol přitom zákonodárce následně zrušil jako protiústavní

a zjevně odporující evropskému právu, k této skutečnosti ovšem žalovaná nepřihlédla. Pojistný zájem žalobkyniných klientů existoval, protože ministerstvo bylo povinno s ohledem na přednost unijního práva tuto vadnou úpravu neaplikovat a prodloužené smlouvy v pobytových řízeních akceptovat. Pokud by tak skutečně postupovalo, žalobkyniným zákazníkům by žádný soudní spor nehrozil. Žalovaná tak klade žalobkyni za vinu, že ministerstvo postupovalo v rozporu s unijním právem. Směrnice Solventnost II¹ byla totiž nadána přímým účinkem a její transpoziční lhůta již dávno uplynula, jak konstatovala také Evropská komise v rozhodnutí ze 14. 7. 2023, kde upozornila na nesoulad dotčeného ustanovení zákona o pobytu cizinců s unijním právem. Žalobkyně nesouhlasila ani s tím, že neinformovala zákazníky o rizicích spojených se změnou právní úpravy. Učinila tak totiž v dokumentu nazvaném „Vyjádření Slavia pojišťovny k novele zákona 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky“ (dále „*Vyjádření k novele*“), jež svým zákazníkům předkládala.

5. I pokud by však žalobkyně formálně naplnila skutkovou podstatu přestupku, což odmítá, odpovědnost za něj by zanikla zrušením novely. Žalovaná však dovozuje přestupkovou odpovědnost žalobkyně z již zrušených právních předpisů, což je v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále „*Listina*“) a § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „*přestupkový zákon*“), z nichž vyplývá povinnost aplikovat pozdější právní úpravu, je-li pro pachatele příznivější. Jelikož od 20. 9. 2023 mohou pojištění ve smyslu § 180j odst. 6 zákona o pobytu cizinců poskytovat i jiné pojišťovny než Pojišťovna VZP, nelze žalobkyni trestat za to, že tak činila dříve.
6. Žalovaná opřela své zjištění, že ministerstvo žádnou z prodloužených smluv v pobytových řízeních nepřijalo, pouze o nepodložené vyjádření ministerstva. Žalobkyně proto chtěla zjistit podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zda ministerstvo 23 konkrétním zákazníkům na základě prodloužené pojistné smlouvy pobytové oprávnění udělilo, nebo nikoli. V případě kladné odpovědi by totiž neobstál předpoklad žalované o absenci pojistného zájmu na straně žalobkyniných zákazníků. Ministerstvo informace nejprve odmítlo poskytnout a žalobkyně se musela domáhat ochrany u správního soudu, proto požádala o přerušení rozkladového řízení do doby, než se jí podaří informace získat. Bankovní rada to však odmítla učinit a o žádosti nevydala rozhodnutí, nýbrž vyřídila ji pouhým přípisem, čímž znemožnila žalobkyni bránit se proti tomuto kroku rozkladem.
7. Další procesní pochybení žalované spočívalo v tom, že nevyhověla žalobkynině žádosti o nařízení ústního jednání a o této žádosti rozhodla až po pěti měsících, pouhé dva dny před vydáním rozhodnutí ve věci. Řízení o přestupku spadá do kategorie „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále „*Úmluva*“), takže zásady ústnosti, přímosti a bezprostřednosti jsou účastníku zaručeny již ve správním řízení. Ustanovení § 82 odst. 2 první věty přestupkového zákona je proto třeba interpretovat v souladu se smyslem práva obviněného „být slyšen“, jež je jednou z nejvýznamnějších součástí práva na obhajobu; žádosti o ústní jednání tak musí být vyhověno.
8. Uloženou pokutu označila žalobkyně s ohledem na okolnosti celého případu za zcela nepřiměřenou a namítla, že žalovaná nezohlednila to, že žalobkyně vytykaného jednání zanechala okamžitě po její výzvě, ačkoli v řízeních o jiných přestupcích k tomu přihlédla. Obdobně žalovaná pochybila, když do výše pokuty nepromítla dobu, která od spáchání

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. 11. 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu.

přestupku uplynula, ačkoli se podle doktríny trestního i přestupkového práva škodlivost činu pro společnost postupně snižuje. Pro případ zamítnutí žaloby žalobkyně navrhl, aby soud uloženou pokutu přiměřeně snížil.

9. **Žalovaná ve vyjádření k žalobě** setrvala na správnosti napadeného rozhodnutí a k jednotlivým žalobním bodům shrnula argumentaci obsaženou na příslušných místech prvostupňového a druhostupňového rozhodnutí a v podrobnostech na ně odkázala. Mimo to zdůraznila, že žalobkyně neměla přenášet svůj spor se státem ohledně zavedení dočasného monopolu na poskytování určitého typu pojištění přenášet na zákazníky, ale požadovat náhradu případné škody přímo po státu. To ostatně učinila, jak je zřejmé z rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 27 C 103/2024 z 13. 8. 2024 a rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 69 Co 21/2025 z 19. 2. 2025, jež uznaly základ tohoto žalobkynina nároku.
10. **Žalobkyně v replice** přednesla nové zjištění, že ministerstvo některé jí prodloužené pojistné smlouvy akceptovalo, což vyvrací zjištění žalované i dřívější vyjádření ministerstva samotného. To žalobkyně zjistila z odpovědi ministerstva z 15. 5. 2025 na její žádost o informace, kvůli níž navrhovala přerušení přestupkového řízení. Vyplývá z ní, že v 16 případech získal cizinec na základě prodloužené pojistné smlouvy požadované pobytové oprávnění. Dalších 10 cizinců ministerstvu tuto smlouvu vůbec nepředložilo, což vyvrací závěr žalované, podle nějž cizinci uzavírali tento typ smluv výlučně za účelem získání pobyтового oprávnění. Je zjevné, že žalovaná vycházela z nesprávně zjištěného skutkového stavu. Ten vyžaduje zásadní doplnění, jelikož lze očekávat, že v množině 632 případů se vyskytují další, v nichž ministerstvo pojistnou smlouvu přijalo.
11. Ve zbytku žalobkyně zopakovala zásadní body své žalobní argumentace. Zdůraznila, že výrok rozhodnutí žalované jí klade za vinu, že prodlužovala svým zákazníkům pojistné smlouvy, ačkoli tak v rozhodném období činit nemohla, nikoli to, že nepoučila zákazníky o souvisejících rizicích.
12. **Žalovaná v duplice** odmítla výtku, že rozhodovala bez řádného zjištění skutkového stavu. Pojistný zájem zákazníků vyplýval také ze záznamů z jednání při prodlužování smluv. V nich se konstatuje trvání původního pojistného zájmu, ale o souvisejících rizicích v nich není ani zmínka. O naplnění jejich pojistného zájmu pak žalobkyně ujišťovala zákazníky také ve svém Vyjádření k novele. Jednání vytýkané žalobkyni je deliktem ohrožovacím. Následek spočívající v tom, že zákazníkům nakonec skutečně nebude uděleno povolení k pobytu, není pro posouzení protiprávnosti jednání podstatný; zásadní je to, že žalobkyně věděla, že ministerstvo odmítá tyto smlouvy akceptovat, což bylo v řízení spolehlivě prokázáno, a vystavila tak zákazníky riziku neúspěchu v pobytových řízeních.
13. Přesto žalovaná podotkla, že informace, jež žalobkyně obdržela od ministerstva, se týkají podstatně delšího období než napadené rozhodnutí, a jejich vypovídací hodnota je tak sporná. Kromě toho jsou v nich některé nelogičnosti, například že některý žadatel předložil žalobkyni prodlouženou smlouvu, ministerstvo ji neakceptovalo, ale přesto mu udělilo pobytové oprávnění.
14. **Žalobkyně v triplice** zdůraznila, že žalovaná analyzovala její jednání na vzorku 20 smluv, smluvní dokumentaci k jiným smlouvám spis neobsahuje. Stejně tak se v něm nenachází žádný záznam z jednání vztahující se k uzavření původní pojistné smlouvy, v němž by bylo uvedeno, že ji zákazník uzavírá za účelem získání pobytové oprávnění. Tvrzení žalované o pojistném zájmu zákazníků tak je pouhou spekulací.

15. K výhradám žalované vůči vypovídací hodnotě informací obdržených od ministerstva podle zákona o svobodném přístupu k informacím žalobkyně předložila doplnění původní informace ze 14. 7. 2025. Z něj dovozuje, že ve 13 z 23 případů ministerstvo v období od 2. 8. 2021 do 3. 3. 2022 udělilo či prodloužilo pobytové oprávnění na základě pojistných smluv, jejichž platnost a účinnost byla v prodloužena v tomto období. To potvrzuje dříve namítané nedostatky ve zjištění skutkového stavu žalovanou.
16. **Žalovaná v quadruplice** připomněla, že na záznamy o jednáních odkázala již v napadeném rozhodnutí a žalobkyně na ně nijak nereagovala. O pojistném zájmu zákazníků vypovídá již samotná povaha pojistného produktu KZPC. Podle všeobecných obchodních podmínek je pojistná smlouva dokladem o cestovním zdravotním pojištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců. Jako zdravotní pojištění v rozsahu podle tohoto zákona popisuje žalobkyně tento produkt i v informaci označené jako Zdravotní pojištění cizinců on-line. Je tak nepochybné, že produkt byl určený pro cizince, kteří chtěli vyhovět pobytové podmínce podle zákona o pobytu cizinců. To ostatně vyplývá i z několika dalších dokumentů a vyjádření žalobkyně. K doplněným informacím od ministerstva žalovaná odkázala na svá dřívější vyjádření, podle nichž pro posouzení protiprávního jednání žalobkyně nejsou tyto informace relevantní.
17. **Žalobkyně v kvintuplice** polemizovala s předchozími podáními žalované, opakujíc dřívější argumenty. Obzvlášť zdůraznila, že nikoli všichni zákazníci v předmětném období prodloužovali pojistné smlouvy za účelem prodloužení svých pobytových oprávnění; někteří z nich tak činili toliko za účelem pojištění pro případ vzniku pojistné události. Žalobkyně poukázala, že ve správním spisu se nenachází žádný záznam z jednání o uzavření či prodloužení smlouvy, v němž by mělo tvrzení žalované oporu.
18. **Při soudním jednání 26. 2. 2026** oba účastníci shrnuli obsah svých dosavadních podání a setrvali na svých stanoviscích. Soud při něm provedl tyto důkazy: 1) odpověď ministerstva č. j. MV-177938-14/OAM-2024 z 15. 5. 2025 na žalobkyninu žádost o informace; 2) doplňující informace ministerstva č. j. MV-177938-18/OAM-2024 z 5. 8. 2025 k žalobkynině žádosti o poskytnutí informací; 3) rozhodnutí žalované č. j. 2020/114376/570 z 15. 9. 2020; 4) příkaz žalované č. j. 021/41504/570 z 19. 4. 2021; 5) příkaz žalované č. j. 2025/011306/CNB/580 z 30. 1. 2025. Důkazy 1) a 2) předložila žalobkyně až v průběhu soudního řízení, po uplynutí lhůty pro podání žaloby, ale jednalo se o nové důkazy, jež žalobkyně neměla k dispozici během správního řízení ani v době podání žaloby, a předložila je bez zbytečného odkladu po jejich opatření. Zároveň tyto důkazy prokazují skutkový stav v době vydání napadeného rozhodnutí a nepředstavují podstatné ani rozsáhlé dokazování [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *a contrario*]. Naproti tomu soud neprovedl pro nadbytečnost tyto důkazy navržené žalobkyní: dopis žalované z 26. 5. 2021; stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze 7. 5. 2021; nedatované stanovisko Ministerstva financí k návrhu na změnu pobytového zákona; rozhodnutí Evropské komise o nesplnění povinnosti transponovat směrnici ze 14. 7. 2023. Ostatní písemnosti, které žalobkyně navrhla jako důkaz, stejně jako další listiny potřebné pro rozhodnutí, jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS 9 Afs 8/2008-117, 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).

3. Posouzení věci.

3.1. Podmínky řízení.

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Následně

přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „s. ř. s.“)], a vycházel při tom ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.

20. K určení žalované soud předeseílá, že si je vědom rozsudku rozšířeného senátu NSS 8 Ads 164/2022 z 1. 10. 2025, podle něž *„v řízení o žalobě proti rozhodnutí rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2021, byl žalovaným správním orgánem rozhodčí orgán, nikoliv zdravotní pojišťovna.“* Dle městského soudu tento názor nelze vztáhnout na nyní posuzovanou věc, která je zdánlivě obdobná: prvostupňovým orgánem byla ČNB a druhostupňovým její bankovní rada. Ve věci posuzované rozšířeným senátem se jednalo o odvolací řízení v rámci zákona o veřejném zdravotním pojištění, zatímco v nynější věci jde o rozklad podle § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (sám rozsudek rozšířeného senátu v bodu 56 zdůrazňuje, že se nejedná o rozkladové řízení). Bankovní rada je nejvyšším řídicím orgánem ČNB (§ 5 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb.), složeným z členů, kteří jsou zároveň zaměstnanci žalované (§ 6 odst. 1 a 8 zákona). Nikoli smíšeným orgánem složeným ze zástupců různých institucí, kteří by kombinovali různé zájmy, jak je tomu u rozhodčích orgánů a revizní komise v systému veřejného pojištění. Bankovní rada také nedisponuje aparátem formálně odděleným od instituce ČNB, ale zastupováním v soudních řízeních tak pověřuje podřízené zaměstnance ČNB, jak je soudu známo z jeho úřední činnosti a jak je zjevné i v nynější věci.
21. Žalovanou tak je ČNB, nikoliv její bankovní rada. Ke shodnému názoru již po vydání citovaného rozsudku rozšířeného senátu opakovaně implicitně dospěl i NSS, který v rozsudcích 5 As 246/2024 z 5. 12. 2025 a 8 Afs 108/2025 z 10. 12. 2025 jednal jako s žalovanou právě s ČNB, i když přezkoumával rozhodnutí její bankovní rady. NSS sice v obou případech zrušil rozhodnutí městského soudu, avšak nikoli proto, že by jednal se špatnou žalovanou. K takové vadě by přitom NSS musel přihlídnout z moci úřední a zároveň by taková vada měla přednost před vadami věcného charakteru, kvůli kterým NSS rozsudky městského soudu zrušil.

3.2. Rozhodná právní úprava v zákoně o pobytu cizinců.

22. Úvodem právního hodnocení je třeba předesílit právní úpravu cestovního zdravotního pojištění cizinců, obsaženou v zákoně o pobytu cizinců. Ten vyžaduje, aby žadatel o pobytové oprávnění nad 90 dnů měl uzavřenu smlouvu o zdravotním pojištění splňující stanovené parametry. Podle § 180j odst. 5 ve znění účinném do 1. 8. 2021 *cestovní zdravotní pojištění v případě žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů, je-li o něj žádáno na území, nebo o prodloužení doby pobytu na území, může být sjednáno pouze u pojišťovny oprávněné provozovat toto pojištění na území [ČR] a musí být sjednáno v rozsahu komplexní zdravotní péče ve smyslu odstavce 7.*
23. S účinností od 2. 8. 2021, v důsledku shora popsané novely, toto ustanovení (zařazené nově do odstavce 6) znělo takto: *Cestovní zdravotní pojištění v případě žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů, je-li o něj žádáno na území, nebo o prodloužení doby pobytu na území, může být sjednáno pouze u pojišťovny oprávněné provozovat toto pojištění na území a jejímž jediným společníkem je zdravotní pojišťovna, a to pouze v rozsahu komplexní zdravotní péče ve smyslu odstavců 8 až 10.* Odstavec 13 doplnil: *Cestovní zdravotní pojištění podle odstavce 6 je po přechodnou dobu 5 let od nabytí účinnosti zákona oprávněna poskytovat výhradně Pojišťovna VZP, a.s.*

24. Přechodné ustanovení k této novele stanovilo, že dříve uzavřené pojistné smlouvy zůstávají nedotčeny za podmínek uvedených v § 184b zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 19. 9. 2023, podle něž *práva a povinnosti vzniklé z pojistných smluv týkajících se pojištění podle § 180j odst. 6, včetně práv a povinností z porušení takových smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se řídí dosavadními právními předpisy až do konce pojistné doby v nich sjednané.*
25. Ustanovení § 180j odst. 13 v citovaném znění odporovalo unijnímu právu, konkrétně článku 180 směrnice Solventnost II, podle něž *členský stát, ve kterém se nachází riziko nebo členský stát závazku, nesmí bránit pojistníkovi v uzavření smlouvy s pojišťovnou, které bylo vydáno povolení za podmínek článku 14, pokud toto uzavření smlouvy není v rozporu s právními předpisy chránícími obecný zájem platnými v členském státu, ve kterém se nachází riziko, nebo v členském státu závazku.* Tento článek byl nadán přímým účinkem, jelikož byly splněny následující podmínky: i) marné uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečná jasnost a bezpodmínečnost daného ustanovení, iii) přímá aplikace nezakládala povinnost jednotlivci (např. rozsudek NSS 2 Azs 113/2019 z 28. 11. 2019, bod 23). Důsledkem přímého účinku směrnice Solventnost II pak bylo, že žádný orgán členského státu nemohl dané ustanovení zákona o pobytu cizinců aplikovat (rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Verholen*, C-87/90, C-88/90 a C-89/90 z 11. 7. 1991).
26. Tyto skutečnosti žádný z účastníků řízení nezpochybňuje, stejně jako to, že žalobkyně v rozhodné době byla pojišťovnou ve smyslu čl. 14 směrnice Solventnost II, a není tak potřeba zabývat se jimi podrobněji. Účastníci se však neshodnou na tom, jaké právní důsledky pro nynější věc z nich vyplývají.
3.3. *Žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupku.*
27. Soud připomíná, že žalobkyně byla shledána vinnou ze spáchání přestupku uvedeného v § 114 odst. 1 písm. f) ZDPZ, ve znění účinném do 28. 5. 2022, spočívajícího v tom, že *jakožto osoba oprávněná distribuovat pojištění v rozporu s § 72 odst. 1 nejednala kvalifikovaně, čestně, spravedlivě nebo v nejlepším zájmu zákazníka.*
28. Vytýkané provinění tedy nespočívalo v samotném prodloužení pojistných smluv v rozporu s § 180j odst. 13 zákona o pobytu cizinců, jak opakovaně tvrdí žalobkyně, ale stěžejní byly okolnosti, za nichž k tomu došlo. Konkrétně že tak žalobkyně učinila s vědomím, že prodloužené smlouvy pravděpodobně nesplní účel sledovaný zákazníky. To vyjádřila žalovaná ve výroku obratem *„přestože takto sjednané pojištění neodpovídalo potřebám a cílům zákazníků, kteří si toto pojištění sjednávali za účelem splnění podmínek pro získání pobytového oprávnění podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců“* (důraz doplněn). Žalovaná vyšla z toho, že *„[p]rodukt KZPC na pojišťovacím trhu byl vytvořen primárně pro cizince, aby se mohli v souladu se ZPC prokázat dokladem o cestovním pojištění v řízení vedeném MVČR o povolení, resp. prodloužení dlouhodobého pobytu“*, což dovodila z několika žalobkyniných podání i z Vyjádření k novele (bod 39 prvostupňového rozhodnutí).
29. S tímto závěrem se soud ztotožňuje. Již všeobecné pojistné podmínky produktu KZPC, jež jsou součástí správního spisu, v čl. 1 odst. 3 uvádějí, že *„[p]ojistná smlouva o komplexním zdravotním pojištění cizinců je dokladem o cestovním zdravotním pojištění cizinců podle zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky v platném znění.“* Vazbu produktu na získání pobytových oprávnění podle zákona o pobytu cizinců žalobkyně popsala také v bodu III.B.1 odpovědi žalované z 18. 3. 2022, kde uvedla, že *„[p]lostup generování prolongovaných smluv byl nastaven dle požadavků klientů, kteří ve většině projevovali zájem*

*pouze prodloužit stávající smlouvu a touto smlouvou se dále prokazovat, a to vzhledem k jazykové bariéře a tudíž nedostatečným sociálním schopnostem způsob ,změny obsahu práv a závazků‘ nebo ,dodatku‘ smlouvy úředníkům MV patřičně vysvětlit.“ Nakonec žalobkyně zákazníkům předávala Vyjádření k novele, jež se cele věnuje právě přípustnosti prodlužování smluv z hlediska zákona o pobytu cizinců. Za této situace soud nepovažuje za vadu skutkových zjištění, že se ve správním spisu nenacházejí záznamy z jednání při uzavírání či prodlužování pojistných smluv, v nichž by byl výslovně vyjádřen pojistný zájem zákazníků, ani jiná související smluvní dokumentace ke všem 632 smlouvám. Žalobkyně sice poukázala na to, že z dotčených smluv vyplácela pojistná plnění, takže pojištěncům přinesly určitou hodnotu. Tím však nijak nezpochybnuje zjištění žalované, že *primárním* důvodem jejich uzavření byl zisk nebo prodloužení pobytového oprávnění, jež soud považuje za dostatečně odůvodněné. Toto tvrzení žalobkyně zpochybnila až po uplynutí lhůty pro podání žaloby (tedy opožděně ve smyslu § 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.), v replice, v návaznosti na zjištění, že někteří zákazníci prodlouženou smlouvu v pobytovém řízení nepředložili. Pokud by však tento pojistný produkt nebyl zamýšlen primárně za účelem splnění podmínky pro získání pobytového oprávnění, žalobkyně by to nutně musela vědět již v době podání žaloby.*

30. Žalovaná dále vyšla z postoje samotného ministerstva, které o žádostech o pobytové oprávnění rozhoduje a které 21. 9. 2021 informovalo na svých internetových stránkách o nemožnosti prodlužování pojistných smluv uzavřených před účinností novely s jinou pojišťovnou než s Pojišťovnou VZP. Tento postoj musel být žalobkyni jako profesionálce v oboru znám, a zjevně tomu tak bylo, protože na něj reagovala dopisem adresovaným ministerstvu, na který obdržela od ministra vnitřní nesouhlasnou odpověď datovanou 17. 1. 2022 (bod 28 prvostupňového rozhodnutí). Žalobkyně v žalobě netvrdí, že postoj ministerstva v rozhodném období neznala. Upozorňuje na to, že po ní nelze požadovat, aby předpokládala aplikaci zákona odporujícího unijnímu právu orgánem státu, ale to nevylučuje její vědomost o názoru ministerstva. Obsah Vyjádření k novele nasvědčuje opaku, protože žalobkyně v něm vůbec nezmiňuje rozpor novely s unijním právem, ale odůvodňuje možnost prodloužení dříve uzavřených smluv i za účinnosti novely, tedy její aplikaci ministerstvem naopak mlčky předpokládá. Nakonec žalovaná obstarala vyjádření samotného ministerstva z 25. 10. 2021, 14. 2. 2022 a 14. 6. 2022, v nichž tento správní orgán potvrdil, že postupuje v souladu se svým avizovaným stanoviskem a že v žádném z 20 případů uvedených žalovanou nepřijal pojistnou smlouvu prodlouženou se žalobkyní, ale cizinci nakonec po vyzvání předložili smlouvy uzavřené s Pojišťovnou VZP.
31. Existenci důvodného předpokladu, že ministerstvo nebude prodloužené smlouvy akceptovat, tak soud považuje za spolehlivě prokázanou.
32. Je třeba zdůraznit, že žalobkynin přestupek nespočívá v tom, že v 632 případech prodloužila se zákazníkovi smlouvu, kterou ministerstvo ve správním řízení neakceptovalo, ale v tom, že v 632 případech vystavila zákazníkovi riziku, že se tak stane (tento počet prodloužení smluv žalobkyně nezpochybnuje). Jinak řečeno, že v tomto počtu případů uzavřela se zákazníkovi pojistnou smlouvu, která neposkytovala jistotu, že ji ministerstvo přijme jako doklad splnění podmínky dle § 180j odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Přitom právě to byl účel, za nímž zákazníci pojistnou smlouvu primárně uzavírali. Jelikož pro vznik žalobkyniny odpovědnosti postačovala odůvodněná obava z nepřijetí smluv ministerstvem, nemá na posouzení věci vliv to, že přinejmenším 15 z pojistných smluv prodloužených v rozhodném období žalobkyní ministerstvo ve skutečnosti přijalo (hypoteticky jich může být i víc). To

žalobkyně v soudním řízení prokázala odpovědí ministerstva z 15. 5. 2025 a jejím doplněním z 5. 8. 2025.

33. Z téhož důvodu nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ani to, že bankovní rada nepřerušila řízení do doby, než se žalobkyni případně povede opatřit tyto písemnosti, jež soud provedl jako důkaz v soudním řízení. Tím méně pak může mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí skutečnost, že bankovní rada nevydala o nepřerušení řízení usnesení. Nejednalo se o procesně korektní postup, jak vyplývá z rozsudku NSS 4 As 16/2017 z 25. 7. 2017, na nějž se žalobkyně odvolává. Ani v něm však NSS nepovažoval takovou vadu za důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, a ke stejnému závěru dospěl soud také nyní. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, proč bankovní rada řízení nepřerušila, žalobkyně neuvedla, jak ji absence rozhodnutí o jejím návrhu zkrátila na jejích právech, a postup bankovní rady neměl vliv na řádné zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku.
34. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud podotýká, že vysvětlení přijetí některých smluv mohlo spočívat ve specifickém způsobu prodloužování smluv, jež popsala žalovaná v bodech 16-24 svého rozhodnutí a bankovní rada shrnula v bodě 15 napadeného rozhodnutí: „*Výsledkem celého tohoto postupu pak bylo to, že klientům byla vystavena identická pojistná smlouva s prodlouženou pojistnou dobou, ze které však nebylo toto prodloužení objektivně nijak seznatelné, neboť účastník řízení u těchto smluv pouze nahradil původní datum konce pojištění novým datem.*“ Samo ministerstvo ostatně ve sdělení z 14. 2. 2022 popsalo řadu způsobů, jak se je žalobkyně pokouší obelhat, a již ve sdělení z 25. 10. 2021 připustilo, že jeho možnosti rozpoznat takové smlouvy jsou omezené. Žalovaná pak poukázala na konkrétní případ, kdy žalobkyně na dotaz ministerstva zastírala změnu smlouvy spočívající v prodloužení pojistné doby a připustila ji až následně (bod 25 napadeného rozhodnutí). Nicméně tato úvaha je do jisté míry spekulativní, protože soud nemá k dispozici všechny pojistné smlouvy, jež ministerstvo akceptovalo, a proto se do výroku rozhodnutí nijak nepromítla.
35. Důsledkem žalobkynina jednání bylo to, že svůj spor se státem o eurokonformnost a ústavnost novely zákona o pobytu cizinců přenesla v celém rozsahu na své zákazníky. Vystavila je riziku, že ministerstvo jimi předložené pojistné smlouvy neakceptuje a že se oni sami budou muset obrátit na správní soud a nést finanční i časové náklady takového sporu, aniž by přinejmenším po dobu několika měsíců získali pobytové oprávnění, o něž jim primárně šlo. Jednalo se navíc o zvláště zranitelnou skupinu zákazníků – cizince, u nichž lze předpokládat nižší znalost českého jazyka i zdejších právních předpisů (bod 56 napadeného rozhodnutí). Tato okolnost je pro posouzení věci klíčová: z hlediska cizozemských zákazníků bylo významné především to, jestli ministerstvo pojistnou smlouvu reálně přijme a oni získají pobytové oprávnění, nikoli to, jestli postup ministerstva bude v souladu s unijním právem. A právě zájmů zákazníků byla žalobkyně podle § 72 odst. 1 ZDPZ povinna dbát. Žalobkyně však zákazníky o těchto úskalích neinformovala a nedala jim možnost kvalifikovaně se rozhodnout, jestli toto riziko podstoupí a pojistnou smlouvu s ní prodlouží. Právě tento aspekt věci žalovaná opakovaně označila za zásadní pro vznik žalobkyniny odpovědnosti; pokud by žalobkyně zákazníky o shora popsaných rizicích srozumitelně poučila, přestupku by se nedopustila (body 67 až 70 prvostupňového rozhodnutí, body 14, 17 a 43 napadeného rozhodnutí). Toť odpověď na žalobkyninu otázku, jak měla ve vztahu ke svým zákazníkům postupovat, které se jí dostalo již ve správním řízení. Právě proto, že žalobkyně takto nepostupovala, sjednané pojištění neodpovídalo potřebám a cílům zákazníků.

36. Soud nesouhlasí se žalobkyní, že odůvodnění rozhodnutí není v souladu s jeho výrokem. Z výroku nevyplývá, že žalobkyně vůbec nebyla oprávněna uzavírat (prodlužovat) pojistné smlouvy, ale že tak nemohla činit „pro účel“, aby její zákazníci splnili podmínku stanovenou v zákoně o pobytu cizinců. Tento účel je ve výroku zmíněn opakovaně právě proto, že ministerstvo avizovalo, že bude postupovat dle podmínek uvedených v tomto zákoně, a že cílem zákazníků bylo získání tohoto pobytového oprávnění. Lze si představit, že popis skutku by byl v tomto ohledu zformulován precizněji. Žalovaná mohla uvést výslovněji, že má na mysli splnění litery zákona o pobytu cizinců, na níž ministerstvo (v rozporu s unijním právem) lpělo, nikoli splnění všech podmínek pro získání pobytového oprávnění, které zahrnují také aplikaci unijního práva. Tedy že žalobkyně nebyla oprávněna prodlužovat pojistné smlouvy „podle zákona o pobytu cizinců“. Hypoteticky bylo možné do výroku uvést také to, že žalobkyně své zákazníky neinformovala o relevantních rizicích. To nicméně nebylo nutné, protože nešlo o znak skutkové podstaty, nýbrž o jednu z hypotéz, při jejichž splnění by žalobkyně znaky skutkové podstaty přestupku nenaplnila. Sjednané pojištění však neodpovídalo potřebám a cílům zákazníků s ohledem na formulaci tohoto zákona a avizovaný postup ministerstva. Z výroku jako celku je zřejmé, v čem spočívalo žalobkynino protiprávní jednání, je srozumitelný a nevyvolává žádné pochybnosti o identitě skutku, jenž nemůže být zaměněn s žádným jiným. Platí to tím spíš s ohledem na shora citované pasáže odůvodnění, z nichž jsou úvahy žalované nade vší pochybnost zřejmé.
37. Pro úplnost soud uvádí, že Vyjádření k novele, které žalobkyně poskytovala zákazníkům za účelem předložení v pobytovém řízení, za dostatečné poučení o popsaném riziku nepovažuje. Jedná se o jednu a půl strany dlouhé právní stanovisko, jež nejprve stručně popisuje obsah novely a následně představuje žalobkynin názor, že prodloužení dříve uzavřených smluv je i za účinnosti novely v souladu se zákonem o pobytu cizinců. Soud souhlasí s žalovanou, že právní laik, nadto cizinec, si na základě obsahu tohoto odborného dokumentu sotva utvoří realistickou představu o své situaci. Především však tento dokument představuje ujištění o správnosti žalobkynina postupu a nijak neupozorňuje na postoj ministerstva, jež bude o žádostech o pobytové oprávnění rozhodovat, a z něj plynoucí riziko nepřijetí pojistných smluv tímto správním orgánem.
38. Otázka, zda přechodná ustanovení novely umožňovala za její účinnosti prodloužení dříve uzavřených smluv, je pro posouzení věci podružná. Jak soud již vyložil, pro žalobkynin postup ve vztahu k jejím zákazníkům měl být směrodatný postoj ministerstva. A to v „Přehledu změn provedených novelou zákona o pobytu cizinců s účinností od 02.08.2021“, jakož i v pozdější odpovědi žalobkyni, jednoznačně uvedlo, že za splnění zákonné podmínky nepovažuje *„dodatek k dřívější pojistné smlouvě, kterým se prodlužuje původní pojistná doba, jestliže byl sjednán až po 1.8.2021“* (s. 2, bod 3). Žalobkyně snad mohla – aspoň zpočátku – doufat, že ministerstvo o svém názoru přesvědčí silou argumentů, ale nezbavovalo ji to povinnosti zákazníky na relevantní rizika upozornit, pokud chtěla dřívější smlouvy prodlužovat.
39. Přesto soud stručně dodává, že se ztotožnil s názorem žalované na výklad přechodných ustanovení novely. Ta počítají s tím, že podle dosavadních právních předpisů se postupuje pouze u pojistných smluv „uzavřených“ přede dnem nabytí účinnosti novely, a to do konce pojistné doby „v nich sjednané“. Zákonodárcův úmysl tak zjevně směřoval k tomu, aby přechodná úprava dopadala pouze na pojistné doby sjednané před účinností novely. Možnost neomezeného prodlužování všech dříve uzavřených smluv by ostatně vedla ke značnému vyprázdnění pojišťovacího monopolu, který novela zavedla. Žalobkyně považuje napadené

rozhodnutí v tomto ohledu za nepřezkoumatelné, ale tak tomu není. Na tuto námitku, uplatněnou v odporu, reagovala žalovaná v bodech 81 a 82 prvostupňového rozhodnutí, a žalobkyně v odvolání nezpochybnila toto vypořádání žádnými novými argumenty.

40. Pro úplnost soud podotýká, že toto je jediný konkrétní příklad nevypořádané námitky, jež žalobkyně v žalobě uvedla a z nichž dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. K obecně zformulované námitce nepřezkoumatelnosti pak soud jen velmi stručně uvádí, že napadené rozhodnutí považuje po všech stránkách za přezkoumatelné a logicky a dostatečně odůvodněné. Žalobkyně ostatně se závěry žalované obsáhle polemizuje, jak je zřejmé z obsahu tohoto rozsudku.

3.4. Neexistuje pozdější úprava příznivější pro žalobkyni.

41. Žalobkyně namítla, že žalovaná opomněla aplikovat zásadu retroaktivity ve prospěch pachatele, ačkoli monopol Pojišťovny VZP již byl zrušen a žalobkynino jednání není od 19. 9. 2023 nedovolené ani formálně (samozřejmě trvá na tom, že s ohledem na přednost unijního práva nebylo zakázané nikdy). Žalovaná naproti tomu argumentuje tím, že žalobkynina odpovědnost vyplývá výhradně z porušení § 72 odst. 1 ZDPZ, jež zrušen ani nijak změněn nebyl.
42. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny platí, že *trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější*. Věta druhá zakotvuje tzv. zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Stejně pravidlo je promítnuto i do zákona aktuálně upravujícího správní trestání, tedy do přestupkového zákona, podle jehož § 2 odst. 1 *odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější*.
43. Rozhodujícím kritériem pro určení, zda by bylo použití pozdějšího zákona pro pachatele příznivější, je podle judikatury Ústavního soudu, jež respektuje rozhodovací praxi ESLP [např. rozsudek Velkého senátu ve věci *Scoppola* (č. 2) ze 17. 9. 2009] a k níž se opakovaně přihlásil také NSS, je „celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu [...], resp. závěr, že použití nového práva je pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější [...]”. Trestnost pachatele je důsledkem jeho trestní odpovědnosti. Základem trestní odpovědnosti je pachatelovo deliktní jednání, jež naplňuje po materiální i formální stránce **skutkovou podstatu** trestného činu. Jednání, za které pachatel může být uznán vinným a uložen mu trest, tedy musí být posouzeno podle souhrnu všech **trestněprávních norem**, které jsou relevantní pro výrok o vině a o trestu. Podle toho, zda souhrn takovýchto norem podle pozdějšího zákona je ve srovnání se souhrnem norem dřívějšího zákona, je jako celek pro pachatele příznivější, či nikoliv, lze rozhodnout o aplikaci pozdějšího zákona“ (nález Ústavního soudu IV. ÚS 158/2000 z 22. 1. 2001, důraz doplněn; dále nálezy Pl. ÚS 4/20 z 16. 6. 2020 a III. ÚS 444/01 z 13. 11. 2003 nebo rozsudek NSS 8 As 43/2019, 4162/2021 Sb. NSS z 11. 2. 2021).
44. K těmto závěrům dochází i trestněprávní doktrína: „Konkrétní čin konkrétního pachatele je nutno takto podřadit pod všechny souhrny **trestněprávních norem**, které byly v účinnosti v době počínající dnem spáchání činu a končící dnem rozhodnutí ve věci. Těchto souhrnů takovýchto norem může být i více než dva. [...] Pro pachatele bude nejpríznivější, jestliže se po porovnání

souborů trestněprávních norem dospěje k závěru, že by jeho čin nenaplňoval znaky žádného trestného činu.“ (důraz doplněn).²

45. Stěžejní pro úvahy správního orgánu je tedy vymezení znaků skutkové podstaty a obsah trestněprávních (resp. přestupkových) norem upravujících odpovědnost za přestupek jako celek.
46. Žalobkyně se dopustila přestupku, jehož skutková podstata je obsažena v § 114 odst. 1 písm. f) ZDPZ, ve znění účinném do 28. 5. 2022, podle nějž *jakožto osoba oprávněná distribuovat pojištění v rozporu s § 72 odst. 1 nejednala kvalifikovaně, čestně, spravedlivě nebo v nejlepším zájmu zákazníka.*
47. Skutková podstata přestupku může být tzv. odkazující právní normou. Tak je tomu v případě, že skutková podstata v daném zákoně není dostatečně konkrétní na to, aby bylo možné podle ní kvalifikovat určité jednání jako přestupek, a konkrétní znaky jsou dotvořeny prováděcím právním předpisem či jinými formami činnosti správních orgánů, například opatřením obecné povahy či nezávaznou technickou normou (srov. rozsudek NSS 1 As 166/2023 z 30. 5. 2024, bod 34).
48. Metoda právní regulace umožňující upřesnit zákonnou normu obsahující skutkovou podstatu trestného činu, resp. přestupku, je poměrně běžná. Jako příklad lze uvést prováděcí nařízení vlády č. 453/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci, nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užitkových rostlin. Jestliže je určitá nemoc uvedena na seznamu v příloze č. 1 k tomuto nařízení v době spáchání trestného činu šíření nakažlivé lidské nemoci podle § 152 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, avšak v průběhu trestního řízení je z tohoto seznamu odstraněna, odpovědnost za tento dříve spáchaný trestný čin zaniká (body 31 a 32 rozsudku NSS 1 As 166/2023).
49. Vztah mezi skutkovou podstatou obsaženou v ZDPZ a § 180j odst. 13 zákona o pobytu cizinců však není shodný jako vztah mezi § 152 trestního zákoníku obsahujícím znaky příslušné skutkové podstaty a nařízením vlády č. 453/2009 Sb. jakožto prováděcím předpisem, jenž tuto skutkovou podstatu upřesňuje. Citované ustanovení trestního zákoníku nelze bez prováděcího předpisu vůbec aplikovat, jelikož podle § 154 trestního zákoníku je trestné pouze šíření nemocí v něm uvedených. Naproti tomu skutková podstata upravená v § 114 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 72 odst. 1 ZDPZ je úplná, není třeba ji konkretizovat pomocí žádného prováděcího předpisu či jiného aktu správního orgánu. Tato skutková podstata je aplikovatelná sama o sobě na každé jednání, při němž si pojišťovna při distribuci pojištění nepočíná kvalifikovaně, čestně, spravedlivě nebo v nejlepším zájmu zákazníka.
50. Žalobkyně byla shledána vinnou porušením právě této povinnosti a na její existenci se ani zrušením problematické novely zákona o pobytu cizinců nic nezměnilo; žalobkyně je nadále povinna počínat si při distribuci pojištění kvalifikovaně, čestně, spravedlivě a v nejlepším zájmu zákazníka. V rámci toho pak musí žalobkyně nadále poučovat zákazníky o všech relevantních rizicích spojených s pojistnou smlouvou, což právě žalobkyně v nynějším případě neučinila a správní orgány na důležitost tohoto aspektu opakovaně poukázaly. Zrušením novely se změnil výčet rizik, o nichž musí žalobkyně poučovat, ale nikoli tato

² Šámal, P. § 16 [Časová působnost]. In: Šámal, P. – Púry, F. – Riznam, S. *Trestní zákon*. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2004, s. 142.

povinnost samotná. Údaj o konkrétním riziku je pouze variabilní proměnnou, která se v čase logicky mění s vývojem situace na pojišťovacím trhu nebo relevantní právní úpravy – okolnost významná jeden den už nemusí být významná dalšího dne, ale žalobkynina povinnost poučovat o aktuálních rizicích trvá. Tyto okolnosti nejsou součástí skutkové podstaty přestupku, nijak ji nedotvářejí a nekonkretizují.

51. Soud připouští, že některé formulace vyskytující se v judikatuře správních soudů by mohly vzbudit dojem, že při určování toho, která z právních úprav je příznivější, je třeba vzít v úvahu veškeré aplikované právní normy. Jde například o body 34 a 35 již citovaného rozsudku NSS 1 As 166/2023: „[P]ro účely posouzení přestupkového jednání žalobkyně bylo nutné (z pohledu aplikace čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny) nahlížet na skutkovou podstatu vytykaného přestupku žalobkyně jako na celek, tedy včetně všech odkazovaných norem a dalších okolností (tj. včetně všech jejích konkretizací) [...]. Od 15. 1. 2020 byla odkazovacím aktem, k jehož vydání měl ČTÚ zákonné zmocnění, rozšířena možnost provozovat zařízení bez individuálního oprávnění. Článek 40 odst. 6 Listiny nelze vykládat tak textualisticky, jak činí stěžovatel, tedy že se nezměnilo příslušné ustanovení zákona, ale jen opatření obecné povahy, které má být pouhou ‚technikálií‘. [...] Při aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny se tedy nelze omezit na pouhé porovnání zákonů, ale je nutno přistoupit i na srovnání ‚starého a nového práva‘ jako celku, a to se zřetelem ke všem podmínkám trestní odpovědnosti.“ Tyto závěry však NSS vyslovil ve skutkově i právně odlišné věci a při jejich aplikaci nelze, ostatně jako u kteréhokoli zobecnění, odhlédnout od specifik nynější věci.
52. Žalobkyně byla potrestána za to, že ohrozila zájmy svých zákazníků: uzavřela s nimi pojistné smlouvy, které neodpovídaly jejich potřebám a cílům. V důsledku toho byli tito zákazníci vystaveni riziku, že nezískají pobytové oprávnění, kvůli němuž pojistnou smlouvu uzavřeli, a budou muset vynaložit další čas a prostředky, aby tento stav změnili v soudním řízení. Naproti tomu žalobkyně získala standardní smluvní odměnu a žádná rizika nenesla.
53. Tuto situaci lze podle názoru soudu připodobnit – z hlediska nemožnosti použití retroaktivity ve prospěch pachatele, nikoli co do konstrukce právní normy – například k následujícímu hypotetickému případu. Řidič motorového vozidla přijíždějící po vedlejší komunikaci do křižovatky označené dopravní značkou „Stůj, dej přednost v jízdě!“ nedá přednost v jízdě vozidlu jedoucímu po hlavní komunikaci, a zaviní tak dopravní nehodu, při níž způsobí osobě jedoucí v druhém vozidlu újmu na zdraví. Náš řidič tak naplní znaky skutkové podstaty trestného činu ublížení na zdraví z nedbalosti dle § 148 trestního zákoníku, jelikož porušil důležitou povinnost vyplývající z jeho postavení, resp. uloženou mu podle zákona, konkrétně povinnost dle § 22 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu) [k trestnosti porušení této povinnosti srov. např. usnesení Nejvyššího soudu 6 Tdo 1050/2015 z 23. 9. 2015]. V průběhu trestního řízení však dojde ke změně dopravního značení v místě nehody (tedy rovněž ke změně právního pravidla, nikoli skutkové okolnosti) tak, že dřívější vedlejší komunikace se stane komunikací hlavní a naopak. Pokud by se obviněný dopustil jednání, pro které je stíhán, po této změně dopravního značení, trestného činu by se dopustit nemohl, protože komunikace, po které by jel, by byla komunikací hlavní. Přesto nikomu nepřijde na mysl, že by mělo být jeho trestní stíhání zastaveno kvůli tomu, že pozdější právní úprava je pro něj příznivější. Stejně tak je tomu v nynější věci.
54. Při každé aplikaci této trestněprávní zásady je třeba mít na paměti její účel: „Obecné pravidlo přednosti pozdější příznivější úpravy je dáno pro případy, kdy zákonodárce v důsledku např. společenských změn nebo změny v poznání dopadů regulované činnosti přehodnotí potřebu

regulace do té míry, že původně stanovenou povinnost zruší, stanoví v jiném (nižším) rozsahu, nebo alespoň sníží trest za případné porušení takové povinnosti.“ (Rozsudek NSS 1 As 208/2016-35, 3657/2018 Sb. NSS z 31. 8. 2017; důraz doplněn.)

55. Kromě toho NSS v právě citovaném rozsudku dovodil, že toto pravidlo „[nelze] aplikovat na případy, kdy zákonodárce nebo správní orgán předem, tedy již při prvotním stanovení určité povinnosti, vymezil její rozsah cíleně pro určité konkrétní období, zatímco pro jiné období ji nestanovil vůbec nebo její rozsah vymezil odlišně (lhostejno, zda vyšší nebo nižší). To může mít svůj racionální důvod v potřebě postupného dosahování předem stanovených cílů regulace, nebo naopak pro plynulý přechod k nižší úrovni regulace. Samotná skutečnost, že míra regulace (stanovená pozdější úpravou pro další období) klesá, neznamená, že pominul zájem společnosti na úrovni regulace v rozhodném období. Tento zájem společnosti totiž nadále trvá, mj. v podobě požadavku právní jistoty regulovaných subjektů i třetích osob.“ Ani tento případ nebyl po všech stránkách shodný s tím nynějším. Šlo v něm konkrétně o postupně se snižující nároky na přepravní doby poštovních zásilek vložených Českou poštou, s. p., do poštovních schránek. Přesto citovaný rozsudek potvrzuje, že ani vymizení určité povinnosti (nebo zákazu) z právní úpravy neznamená bez dalšího zánik trestnosti z důvodu příznivější pozdější právní úpravy.
56. Také v nynější věci jinak nepominul zájem společnosti na tom, aby si žalobkyně v období od 2. 8. 2021 do 3. 3. 2022 při distribuci pojištění počínala kvalifikovaně, čestně, spravedlivě a v nejlepším zájmu zákazníka a v rámci plnění této povinnosti informovala své zákazníky o relevantních rizicích spojených s prodloužením pojistné smlouvy, v nynějším případě o riziku, že ministerstvo takovou pojistnou smlouvu nepřijme. Nedošlo k žádnému přehodnocení společenské regulace poctivosti jednání pojišťoven, nezměnilo se poznání ohledně dopadů nepoctivého jednání vůči zákazníkům těchto institucí. Změnila se pouze okolnost, jež nebyla znakem skutkové podstaty a jejíž pozdější změna je tak z hlediska žalobkyniny odpovědnosti za přestupek irelevantní. Žalovaná tak nepostupovala v rozporu s § 2 odst. 1 přestupkového zákona a čl. 40 odst. 6 Listiny.

3.5. Ústní jednání nebylo třeba nařizovat.

57. Žalobkyně v průběhu prvostupňového řízení požádala podle § 80 odst. 2 přestupkového zákona o nařízení ústního jednání. Žalovaná návrh usnesením z 23. 9. 2024 zamítla a žalobkyně proti němu podala rozklad, jež bankovní rada rozhodnutím z 12. 12. 2024 neshledala důvodným. Správní orgány naznaly, že nařízení ústního jednání není nezbytné pro zjištění stavu věci ani k uplatnění žalobkyniných práv, jelikož žalobkyně se může vyjádřit písemně a nenavrhuje výslech svědka ani znalce. Naproti tomu žalobkyně v žalobě zdůrazňuje své právo být v přestupkovém řízení slyšena, jež dovozuje z Listiny i Úmluvy a související judikatury Ústavního soudu i správních soudů.
58. Usnesení o zamítnutí návrhu na nařízení ústního jednání není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a zákonnost tohoto postupu soud posuzuje v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci.
59. Dle § 80 přestupkového zákona *správní orgán může nařídit ústní jednání* (odst. 1). *Správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému. O právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci. Správní orgán prvního stupně nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý.* (Odst. 2.)

60. Vedení ústního jednání je tak obecně fakultativní, ale zákon stanoví případy, kdy ústní jednání musí být nařízeno. Je na správním orgánu, aby vyhodnotil, jestli je ústní jednání nezbytné pro zjištění skutkového stavu věci nebo k uplatnění práv obviněného. Správní orgán proto musí zvážit, jaké důkazní prostředky bude třeba provést, tedy zda bude možné vycházet pouze z předložených listin, podkladů od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, resp. skutečností známých správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, které by bylo možné posoudit bez nařízení ústního jednání, nebo bude třeba provádět výslech svědků či obviněného v rámci nařízeného ústního jednání.³ Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že důvody pro nařízení ústního jednání neshledaly.
61. Z Listiny, Úmluvy ani judikatury nevyplývá právo obviněného, aby bylo v přestupkovém řízení nařízeno ústní jednání vždy, když o to požádá. Právě naopak, NSS v rozsudku 5 As 285/2024 z 2. 5. 2025 připomněl, že k (ne)zbytnosti nařízení ústního jednání se už opakovaně vyjádřil: „*Správní orgán je podle § 49 odst. 1 správního řádu a § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. [...] povinen nařídít ústní jednání, je-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků, či pokud to tak stanoví zákon. V řízení o přestupcích nemají správní orgány povinnost nařídít ústní jednání vždy; dokazování je primárně provedeno listinnými důkazy. V případě, že správní orgán vychází pouze z listinných důkazů, má účastník řízení dostatečný prostor k uplatnění svých práv v řízení i bez nařízení jednání (viz rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 As 166/2015-29, bod [22], z téhož dne č. j. 1 As 277/ 2015-33, body [19]-[22], ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46, body 21.-24., či usnesení NSS ze dne 22. 6. 2023, č. j. 9 As 76/2023-21, bod [6], nebo již výše odkazovaný rozsudek č. j. 3 As 114 /2016-46).*“ Ke shodnému závěru dospěl zdejší soud také v rozsudku 10 A 94/2022 z 31. 5. 2023, potvrzeném rozsudkem NSS 9 As 159/2023 z 16. 6. 2023. Jen na okraj soud podotýká, že návaznost přestupkového řízení na řízení o kontrole, již se žalobkyně dovolává coby zásadní odlišnosti, nehrála v úvahách soudu v uvedeném rozsudku žádnou roli, jak je zřejmé z bodů 21 a 22 jeho odůvodnění.
62. Žalobkyně dovozuje právo na nařízení ústního jednání z několika soudních rozhodnutí, ale ta buď vykládala předchozí právní úpravu, jež byla od té nynější odlišná, nebo se týkala nařízení jednání kvůli potřebě dokazování (usnesení rozšířeného senátu NSS 7 As 57/2010 z 3. 4. 2012 nebo nálezy Ústavního soudu I. ÚS 671/13 z 29. 7. 2013). Žalobkyně však v nynější věci nenamítá, že byla ve správním řízení zkrácena na právech provedením důkazů mimo ústní jednání, naposled citovaná rozhodnutí tak na její případ nedopadají. V žalobě žalobkyně konkrétně uvedla, že na ústním jednání hodlala „*prokázat svou nevinu a vysvětlit žalované veškeré okolnosti rozhodné pro posouzení věci, a to nad rámec již předložených listin. Žalobkyně zejména zamýšlela interakcí s odpovědnými úředními osobami zjistit skutečnou podstatu a účel tohoto řízení, zejména proč žalovaná vědomě porušuje evropské právo i ústavní pořádek ČR. Dále chtěla žalované objasnit, že ani v nejmenším nemohla porušit povinnost jednat kvalifikovaně, čestně, spravedlivě a v nejlepším zájmu zákazníků stanovené v § 72 odst. 1 ZDPZ.*“
63. Soudu není zřejmé, jakou přidanou hodnotu by mohlo mít z hlediska uplatnění těchto práv ústní jednání, a žalobkyně to neozřejmila ani v žalobě. Vysvětlit všechny okolnosti věci mohla žalobkyně v písemných podáních, což také opakovaně činila, a odůvodnění postupu žalované se jí dostalo v jejích rozhodnutích. Žalovaná tak postupovala podle zákona, když žalobkyninu žádost o ústní jednání zamítla. Soud nepovažuje tento postup, resp. formulaci

³ Srov. Jemelka, L., Vetešník, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, marg. č. 2-3.

§ 80 odst. 2 přestupkového zákona, za protiústavní, jelikož žalobkyni nijak nezkrátil na možnosti hájit v přestupkovém řízení svá práva.

64. Vydaní tohoto usnesení dva dny před prvostupňovým rozhodnutím jistě není ideální, ale tato okolnost nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jako zásadně u každého procesního pochybení, i v tomto případě platí, že aby mělo vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu, musí žalobkyně vylicít, jakým způsobem byla zkrácena na svých právech, tedy co konkrétně by se bylo změnilo v případě, že by k takové procesní vadě nebylo bývalo došlo (srov. rozsudky NSS 8 As 28/2011 z 29. 6. 2011 nebo 7 Azs 284/2018 z 11. 10. 2018). To však žalobkyně neučinila. V průběhu správního řízení podávala opakovaně vyjádření ve věci a proti závěrům žalované brojila také v rozkladu, na jehož základě bankovní rada v plném rozsahu přezkoumala skutková zjištění i jejich hodnocení. Soud má proto za to, že tento nežádoucí postup žalované žalobkyni na jejích právech nezkrátil.

3.6. Pokuta není nepřiměřená.

65. Výši pokuty odůvodnila žalovaná velmi podrobně na stranách 18-22 svého rozhodnutí. Přestupek vyhodnotila jako velmi závažný, jelikož žalobkyně popřela základní atributy jednání se zákazníky a ochranu jim poskytovanou zákonem. Jako přitěžující okolnost žalovaná zohlednila, že žalobkyně instruovala svou distribuční síť, aby umožňovala prodlužování pojistných smluv. Přihlédla také k tomu, že nešlo o exces z jinak řádné činnosti, jelikož žalobkyni již dříve uložila opatření k nápravě pro zjištěné nedostatky v rámci řídicího a kontrolního systému, a v té souvislosti jí také uložila pokutu 400 000 Kč. Přitěžující okolností bylo rovněž to, že se žalobkyně dopustila přestupku vůči zvlášť zranitelným osobám – cizincům. Žádné polehčující okolnosti žalovaná nezjistila. Žalovaná proto shledala, že je na místě uložit žalobkyni pokutu ve výši poloviny zákonné sazby. Bankovní rada se s tímto posouzením ztotožnila v bodech 53 až 62 svého rozhodnutí.
66. Žalobkyně předně namítla nezohlednění dvou polehčujících okolností: zanechání vytýkaného jednání ihned po výzvě žalované a dobu uplynulou od spáchání domnělého přestupku.
67. Úvodem k tomu soud předesílá, že aby bylo možné některou okolnost charakterizovat jako polehčující, musí se odrazit ve snížení společenské škodlivosti toho konkrétního přestupku: *„U každé přitěžující či polehčující okolnosti je nutno konkrétně zhodnotit její význam pro zvýšení či snížení stupně nebezpečnosti činu pro společnost. Při určování stupně nebezpečnosti deliktu pro společnost se nepřihlíží jen k okolnostem, které zakládají znaky deliktu, kterým byl účastník řízení uznán vinným, nýbrž i k dalším okolnostem, které sice nejsou nutné k naplnění znaků deliktu, které však charakterizují spáchaný skutek nebo jeho pachatele a mají vliv na jejich konkrétní společenskou nebezpečnost.“* (rozsudek NSS 1 Afs 58/2009 z 31. 3. 2010, bod 25; obdobně rozsudek NSS 3 As 153/2022 z 30. 5. 2024).
68. Žalovaná tak v bodě 97 svého rozhodnutí správně poznamenala, že žalobkyně nevysvětlila, proč by zanechání protiprávního jednání po její výzvě mělo snižovat společenskou škodlivost již dokonatého jednání. Žalobkyně tak neučinila ani v žalobě. Zanechání protiprávního jednání jistě podle okolností případu může být polehčující okolností, ale neděje se tak automaticky, tím méně, dojde-li k tomu až po výzvě správního orgánu (obdobně srov. rozsudek NSS 1 As 498/2020 z 30. 4. 2021, bod 29). Učinit tak bylo žalobkyninou povinností; naopak pokud by v protiprávním jednání pokračovala, vystavovala by se riziku další sankce.

69. Žalobkyně v řízení před soudem prokázala, že žalovaná ve třech případech takovou okolnost jako polehčující vyhodnotila: šlo o rozhodnutí č. j. 2020 / 114376 / 570 z 15. 9. 2020 (bod 211), příkaz č. j. 021 / 41504 / 570 z 19. 4. 2021 (bod 72) a příkaz č. j. 2025/011306/CNB/580 z 30. 1. 2025 (bod 41). Nicméně, jak už soud předeslal, posouzení okolností jako polehčujících či přitěžujících se odvíjí od specifík té konkrétní věci, a ta žalobkyně ve své argumentaci nijak nezohledňuje a soud za ní nemůže argumentaci domýšlet. I kdyby však žalovaná – hypoteticky – v několika případech přihlédla jako k polehčující okolnosti k něčemu, co by ty takovou okolností být nemohlo, neplynula by jí z toho povinnost postupovat takto protiprávně ve všech ostatních případech. Vzorek tří případů není natolik široký, aby doložil existenci ustálené, jednotné a dlouhodobě správné praxe zakládající legitimní očekávání účastníků řízení, která by mohla být pro žalovanou závazná (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS 6 Ads 88/2006, 1915/2009 Sb. NSS z 21. 7. 2009).
70. Pokud jde o dobu uplynulou od spáchání přestupku a společenský zájem na jeho stíhání, žalobkyně má pravdu, že vztah mezi těmito veličinami existuje. Projevuje se zejména v promlčecích dobách, jejichž uplynutím odpovědnost za přestupek zaniká (srov. § 30 a násl. přestupkového zákona). V nynější věci ovšem není sporu o to, že promlčecí doba neuplynula.
71. Zohledněním doby uplynulé od přestupku ve výši sankce se podrobně zabýval NSS v rozsudku 2 As 33/2021 z 12. 10. 2022, na nějž odkázala již žalovaná v bodě 102 svého rozhodnutí. NSS v něm vyložil, že řízení o přestupku je sice řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, ale z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu. Tato forma „kompenzace“ tedy neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení. NSS již dříve dospěl k závěru, že *„tato forma ‚kompenzace‘ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“* (rozsudek 9 As 56/2019 z 16. 5. 2019). Ani Ústavní soud požadavek snížení trestu jako kompenzace nepřiměřené délky řízení neformuloval jako obecné pravidlo. Podle jeho nálezu I. ÚS 2859/09 z 8. 6. 2010 je *„posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj.“* Správní orgány proto mohou při posuzování druhu a výše sankce vzít délku trvání správního řízení v potaz, avšak nemusejí se jí nutně zabývat, neshledají-li ji pro individualizaci trestu relevantní a přestupce se vůči překračování lhůt nebrání k tomu určenými prostředky.
72. Žalobkyně v nynější věci neargumentuje překročením lhůty pro vydání rozhodnutí či nepřiměřenou délkou přestupkového řízení, ale dobu uplynulou od spáchání přestupku chce zohlednit jako polehčující okolnost. S tím soud nesouhlasí. Žalobkynino přestupkové jednání skončilo 3. 3. 2022, přestupkové řízení bylo zahájeno příkazem z 22. 3. 2024, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno 25. 9. 2024 a druhostupňové rozhodnutí 31. 1. 2025. Rozhodnutí o přestupku tak nabylo právní moci ani ne tři roky od skončení přestupku. Odpovědnost za přestupek v tomto případě přitom zaniká až uplynutí pěti let od jeho spáchání (§ 32 odst. 3 přestupkového zákona). Tuto dobu soud nepovažuje ani zdaleka za nepřiměřenou a uvedený časový odstup nezmenšuje nebezpečnost žalobkynina jednání způsobem, jenž by se měl projevit ve výši pokuty. To platí obzvláště s ohledem na rozsáhlost a závažnost přestupkového jednání, nutnost opatřovat součinnost a podklady od ministerstva i relativní obtížnost některých posuzovaných právních otázek.

73. Při posuzování výhrad vůči uložené pokutě je třeba mít na paměti, že soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo je nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (rozsudek NSS 1 Afs 1/2012 z 3. 4. 2012 a rozhodnutí citovaná v jeho bodě 26). Při hodnocení zákonnosti uložené sankce nemá soud prostor pro změnu a nahrazení uvážení správního orgánu svým vlastním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála.
74. Kromě toho soudní řád správní svěřuje soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil (§ 78 odst. 2). Jedná se o případy, kdy pokuta sice byla uložena v souladu se zákonem, avšak ve zjevně nepřiměřené výši. V rámci moderačního práva soud k žalobcovu návrhu zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Soud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán, jsa nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval (bod 25 rozsudku NSS 1 Afs 1/2012). Smyslem a účelem moderace však není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (rozsudek NSS 7 As 22/2012, 2672/2012 Sb. NSS z 19. 4. 2012).
75. Správní orgány při stanovení výše pokuty zohlednily relevantní okolnosti, své úvahy přezkoumatelně odůvodnily a pečlivě vypořádaly také žalobkyninu obranu. Soud v jejich postupu nespatřuje žádný exces a zejména s ohledem na vysoký počet případů, v nichž žalobkyně porušila své zákonné povinnosti, spáchání přestupku vůči zranitelné skupině osob a předchozí pravomocné potrestání za jiný přestupek nepovažuje uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou.

4. Závěr a náklady řízení.

76. Žalobkyně při prodlužování pojistných smluv v rozhodném období porušila povinnost jednat kvalifikovaně, čestně, spravedlivě a v nejlepším zájmu svých zákazníků, zakotvenou v § 72 odst. 1 ZDPZ, neboť je vystavila riziku, že ministerstvo řízení o žádosti o pobyt nad 90 dnů tyto pojistné smlouvy neakceptuje, a tyto smlouvy tak neodpovídaly potřebám a cílům zákazníků. Rozpor tehdejší úpravy obsažené v § 180j odst. 13 zákona o pobytu cizinců s unijním právem nemá na žalobkyninu odpovědnost vliv, protože žalobkyně nemohla důsledky svého sporu se státem o náhradu škody, která jí přijetím a aplikací této úpravy vznikla, přenášet tímto způsobem na své zákazníky. Popsaným jednáním žalobkyně spáchala přestupek dle § 114 odst. 1 písm. f) ZDPZ, ve znění účinném do 28. 5. 2022, a její odpovědnost za něj nezanikla ani pozdějším zrušením problematické právní úpravy v zákoně o pobytu cizinců. Popis skutku ve výroku prvostupňového rozhodnutí by mohl být podle názoru soudu preciznější, nicméně výrok je srozumitelný a nezaměnitelný, takže to nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Takové důsledky nemají ani některá drobná pochybení ve správním řízení, zejména nevydání usnesení o návrhu na přerušování

rozkladového řízení, protože žalobkyni nezkrátily na jejích procesních právech a skutkový stav byl pro účely rozhodnutí o přestupku i tak zjištěn dostatečně. Výši pokuty správní orgány odůvodnily přezkoumatelně, zohlednily všechny relevantní okolnosti posuzované věci, a tato výše není zjevně nepřiměřená, proto soud neshledal důvod k její moderaci. Jelikož soud nepřisvědčil žádnému z žalobních bodů, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou.

77. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-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 je 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 v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 26. února 2026

JUDr. Jaromír Klepš
předseda senátu