

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně **Slavia pojišťovna a. s.**, se sídlem Praha 1, Revoluční 1/655, zastoupené Mgr. Davidem Belhou, advokátem se sídlem Praha 2, Náměstí Jiřího z Poděbrad 1382/2, proti žalované **České národní bance**, se sídlem Praha 1, Na Příkopě 864/28, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2016, č. j. 6 Af 16/2012 – 75,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím bankovní rady žalované ze dne 21. 3. 2012, čj. 2012/857/110, byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 20. 12. 2011, č. j. 2011/14440/570, sp. zn. Sp/2011/156/573 (dále „prvostupňové správní rozhodnutí"), kterým bylo žalobkyni uloženo opatření k nápravě podle § 95 odst. 1 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (dále „zákon o pojišťovnictví").

Rozhodnutí žalované o rozkladu napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud"). Městský soud vycházel z toho, že prvostupňové správní rozhodnutí mimo jiné konstatovalo, že žalobkyně nestanovovala odpovídajícími postupy v dostatečné výši technické rezervy, když zejména (a) provedenými výpočty nezohledňovala skutečnou strukturu pojistného kmene a pojistných škod v pojištění odpovědnosti za

škodu způsobenou provozem vozidla, (b) při své krátké škodní historii nezohledňovala ve svých výpočtech dostupná celotržní data, (c) chybně aplikovala uzavřenou zajistnou smlouvu na rezervu na splnění závazků z ručení za závazky České kanceláře pojistitelů (dále „ČKP“), (d) neprováděla test postačitelnosti technických rezerv pro pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla; v důsledku všech těchto jednání celkový deficit technických rezerv v čisté výši činil ke dni 31. 5. 2011 minimálně 161,099 mil. Kč, z čehož částka minimálně ve výši 23,612 mil. Kč představovala nedostatek čisté výše rezervy na pojistná plnění dle ust. § 61 zákona o pojišťovnictví, částka ve výši 107,940 mil. Kč představovala nedostatek čisté výše rezervy na splnění závazků z ručení za závazky ČKP dle ust. § 62 zákona o pojišťovnictví, a částka minimálně ve výši 29,547 mil. Kč představovala nedostatek v čisté výši plynoucí z nezasloužených částí uzavřených smluv, tedy z těch částí pojistného roku, které se vyskytují po datu 31. 5. 2011.

V důsledku popsaného jednání žalobkyně nevytvářela technické rezervy v dostatečné výši tak, aby zabezpečila trvalou splnitelnost svých závazků vyplývajících z provozovaného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a úhradu příspěvků ČKP, a nezavedla a neudržovala funkční a efektivní řídicí a kontrolní systém, když nezavedla a neudržovala náležité postupy a kontrolní mechanismy zajišťující u provozovaného pojištění správné stanovování výše technických rezerv a v důsledku toho ani jejich správnou tvorbu, čímž porušila ustanovení § 3b odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla (dále jen „zákon o pojištění odpovědnosti“), ve spojení s ustanovením § 51 odst. 1 a 3, § 55 odst. 2 a § 6 odst. 1 zákona o pojišťovnictví, ve vazbě na § 2 odst. 1 vyhlášky č. 434/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pojišťovnictví (dále „vyhláška“).

V další části výroku bylo žalobkyni podle § 95 odst. 1 zákona o pojišťovnictví mimo jiné uloženo, aby ve lhůtě 15 dnů od doručení rozhodnutí (i) zaúčtovala technickou rezervu na splnění závazků z ručení za závazky ČKP v odhadované výši k 31. 12. 2011, oznámené jí ČKP elektronicky dne 8. 11. 2011, přičemž podíl zajistitele na této rezervě může vést pouze v té výši, která odpovídá skutečnému závazku zajistitele podílet se na této rezervě. Dále bylo žalobkyni uloženo, aby (ii) ve lhůtě 45 dnů od doručení rozhodnutí upravila metody a postupy pro zajištění správné výše tvorby technických rezerv a správné provedení testu postačitelnosti technických rezerv tak, aby zohledňovala skutečnou strukturu pojistného kmene a pojistných škod v pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, při své škodní historii ve svých výpočtech zohledňovala, zejména s ohledem na škody na zdraví a velké škody, dostupná celotržní data, brala v úvahu všechny smluvní a související peněžní toky, a zohledňovala budoucí platby od zajistitelů z uzavřených zajistných smluv pouze v takovém rozsahu, jaký skutečně vyplývá ze závazku zajistitele stanoveného příslušnou zajistnou smlouvou. Dále bylo žalobkyni uloženo, aby ve lhůtě 90 dnů od doručení rozhodnutí (iii) provedla nový propočet technické rezervy na pojistná plnění na základě nově upravených metod a postupů dle bodu I. odst. ii) tohoto rozhodnutí a to k 31. 12. 2011, (iv) provedla test postačitelnosti technických rezerv pro pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, zohledňující novou výši technických rezerv stanovou dle bodu I. odst. ii) rozhodnutí, a to k 31. 12. 2011, a v případě zjištění nedostatečnosti technických rezerv na základě tohoto testu postačitelnosti provedla odpovídající zvýšení technických rezerv k 31. 12. 2011, (v) stanovila sazby pojistného v pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla v dostatečné

výši tak, aby i po aplikaci bonus/malusové stupnice a po zohlednění systému slev na pojistném zabezpečila trvalou splnitelnost závazků vzniklých provozováním pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a úhradu příspěvků ČKP a aby konečná výše technických rezerv v účetnictví v budoucnu převyšovala minimální hodnotu pojistných závazků vyplývajících z testu postačitelnosti technických rezerv, a konečně aby (vi) upravila kontrolní mechanismy, které zajistí řádné fungování řídícího a kontrolního procesu týkajícího se tvorby rezerv a stanovení pojistného v pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla.

Soud nejprve vypořádal námitku žalobkyně, týkající se nesprávného obsazení soudu z důvodu změny předsedy senátu, kterou žalobkyně vznesla při ústním jednání. Městský soud uvedl, že žaloba napadla dne 20. 4. 2012 a byla zapsána do 6. soudního oddělení. Předseda senátu JUDr. Ladislav Hejtmánek byl změnou rozvrhu práce ze dne 26. 2. 2016 (Spr 3030/2015) s účinností od 1. 3. 2016 určen předsedáním mimo jiné v této konkrétní věci. Rozvrh práce včetně jeho změn byl a je dostupný na webových stránkách městského soudu, o čemž byla žalobkyně poučena přípisem ze dne 9. 7. 2012.

Městský soud shledal nedůvodnými námitky žalobkyně, týkající se výše a zaúčtování technické rezervy na závazky ČKP. Uvedl, že tuto technickou rezervu musí žalobkyně vytvářet podle § 18 odst. 6 zákona o pojištění odpovědnosti. Argumentace prezentovaná žalobkyní však podle názoru soudu nerespektuje smysl a účel tohoto institutu a ve svém důsledku jej obchází. Soud uvedl, že žalobkyní uzavřené smlouvy o zajištění nekryjí vytváření technické rezervy zcela, neboť jimi není kryto budoucí plnění z pojistných událostí vzniklých v konkrétním roce. Závazek zajistitele nekryje výplatu plnění ČKP za škodní události, která sice vznikla v roce, v němž byla část technické rezervy zajištěna zajistnou smlouvou, ale jejíž výplata bude probíhat v budoucnu v nejistých dávkách (například renta u škody na zdraví). Toto uspořádání nerespektuje smysl a účel technické rezervy, protože zajišťuje rezervu pouze v určitém období, zatímco případné budoucí plnění by bylo zajištěno až následně buď doplněním rezerv, nebo uzavřením nové zajistné smlouvy. Smysl a účel technické rezervy dovodil městský soud z ust. § 61 odst. 1 zákona o pojišťovnictví a z důvodové zprávy k tomuto zákonu. Dále uvedl, že zákon nezakazuje krytí rezervy zajištěním. Toto zajištění však musí obsahovat závazek zajistitele poskytnout jakékoliv plnění, ale nikoliv pouze na časový úsek, v němž je zajištění sjednáno, (zde 1 rok), ale i do budoucna. Takové zajištění z žalobkyní předložených listin ovšem neplyne. Závazek zajistitele musí odrážet fakt, že tato rezerva je rezervou na budoucí plnění. Proto závazek zajistitele nelze omezit konkrétním časovým obdobím. Uplynutím takového období by totiž zajištění zaniklo a rezerva by nekryla v určité části budoucí výplatu. Je proto třeba trvat na tom, aby výše příslušné rezervy byla, v případě jejího vytvoření zajištěním zajistitele, vázána na závazek tohoto zajistitele poskytnout plnění i v budoucnu (tedy po skončení zajistného smluvního vztahu), případně doplněním takového zajištění na výši rezervy do její úplné výše ke dni skončení zajištění (či prokázání, že takové doplnění provede sama žalobkyně ze svých zdrojů). Žalovaná proto správně trvala na tom, aby tvorba příslušné rezervy tuto skutečnost odrážela. Proto byla žalobkyni uložena povinnost upravit výši rezervy s ohledem na uvedené.

K námitce žalobkyně, že z rozhodnutí není patrné, kolik procent má činit samotná rezerva a jakou část je možno krýt zajištěním, soud uvedl, že je pouze na vůli žalobkyně,

jakou smlouvu o zajištění uzavře. Do tohoto jejího rozhodování o podmínkách zajistné smlouvy není žalovaná oprávněna zasahovat, neboť se jedná aspekt obchodní politiky žalobkyně. Soud přitom shledal nevýznamnou argumentaci žalobkyně, že je nutné rozlišovat příspěvky na provoz ČKP a tvorbu předmětné rezervy, neboť se v nyní posuzované věci jedná pouze o tvorbu rezervy v dostatečné výši.

Obecnou námitku žalobkyně, že při tvorbě ostatních rezerv postupovala správně, Městský soud označil za irelevantní, zatímco námitku, že žalovaná aplikovala při posuzování předmětu správního řízení neurčité pojmy, aniž by je vyložila (konkrétně neuvedla jaká metoda je pro tvorbu rezerv vhodná), shledal jako nedůvodnou.

V souvislosti s následujícími žalobními body městský soud zdůraznil, že ve správním řízení nebylo rozhodováno o správním deliktu. Byla pouze konstatována určitá úroveň zjištění a bylo uloženo opatření k nápravě. Proto nelze vycházet z judikatury týkající se správního trestání. Soud nepřistoupil ani na námitku žalobkyně, že jí nebylo známo, že žalovaný shledal v zajistných smlouvách ještě jiné nedostatky, než že byly uzavřeny na principu *Underwriting Year Basis*. Nedůvodnou shledal soud rovněž námitku týkající se provádění důkazů žalovanou při ústním jednání a námitku vadné právní kvalifikace ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí.

Městský soud rovněž nepřisvědčil názoru žalobkyně, že žalovaný nezkoumal celý její kontrolní a řídicí systém a že opatření k nápravě uložená ve výroku (v) a (vi) prvostupňového správního rozhodnutí jsou obecná a tedy nevykonatelná. Konstatoval, že tato opatření jsou reakcí na zjištění žalované, uvedená v předchozích částech výroku. Je pochopitelné, že tato opatření jsou obecná a že se jedná spíše o připomenutí zákona. Žalovaná uložila žalobkyni odstranění nedostatků, jež zjistila. Nemusí přitom zkoumat celý kontrolní a řídicí systém žalobkyně; zkoumala jej pouze ve směru zjištěných pochybení, která spočívala zejména v nedostatečné výši příslušných rezerv.

Důvodnou neshledal městský soud ani námitku žalobkyně, že obdobným způsobem postupovala i pojišťovna UNIQUA, jíž však nebylo takové opatření k nápravě uloženo. Soud nepovažoval za podstatné provedení důkazu zprávami auditora za roky 2012 – 2014, protože na zjištění ohledně nedostatků na rezervách za rok 2010 a 2011 by zjištění z uvedených zpráv nemohla nic změnit.

Kasační stížností žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a c) soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Stěžovatelka předně namítla nesprávné obsazení soudu. Aniž totiž byla jakkoliv upozorněna, rozhodl věc senát 6 Af v jiném složení (s předsedou JUDr. Ladislavem Hejtmánkem). Ke změně složení senátu přitom došlo na základě změny č. 5 *(pozn. NSS – stěžovatelka zřejmě omylem uvedla „změny č. 6“)* rozvrhu práce městského soudu pro rok 2016 ze dne 26. 2. 2016. Tento postup považuje stěžovatelka za rozporný se zásadou zákonného soudce a § 40 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (dále „zákon o soudech a soudcích“). Stěžovatelka poukazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 9/11, v němž Ústavní soud zdůraznil, že věci mají být jednotlivým soudcům přidělovány podle předem daných pravidel, aby byl vyloučen výběr soudců *ad hoc.* Zdůraznil rovněž nezbytnou předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu pro

účastníky, včetně zastupování soudců. Stěžovatelka namítá, že uvedená změna rozvrhu práce podle ní z materiálního hlediska změnou rozvrhu práce není, protože nestanoví obecná budoucí pravidla pro přidělování spisů, ale konkrétně přiděluje již zahájené věci senátu v jiném složení. Jde tedy o změnu soudce *ad hoc*. Uvedená změna rozvrhu práce je podle stěžovatelky proto po materiální stránce spíše opatřením předsedy soudu podle § 44 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, pro něž však nejsou splněny podmínky, protože není rozvrhem práce předvídáno. Přidělení konkrétně označených spisů novému soudci může podle stěžovatelky vyvolat v účastníkovi řízení důvodné obavy o porušení principu zákonného soudce.

Stěžovatelka dále namítá neurčitost formulace výroků (v) a (vi) prvoinstančního rozhodnutí. Tyto výroky podle ní nejsou natolik určité a srozumitelné, aby byly vykonatelné. Tato námitka je pro stěžovatelku značně významná, neboť § 116 odst. 1 zákona o pojišťovnictví umožňuje v případě, kdy uložená opatření žalované nevedou k nápravě, odebrat pojišťovně licenci. Uložená opatření jsou přitom pouze opisem obecné formulace zákonného předpisu, z níž není zřejmé, jaká konkrétní opatření má vlastně stěžovatelka přijmout a jaká opatření se pro účely naplnění podmínek pro odnětí licence minula účinkem. Tento postup vede k nepřípustnému rozšiřování pravomocí správního orgánu nad zákonný rámec.

Stěžovatelka také rozporuje závěr soudu, že žalovaná správně zjistila deficit na rezervě na splnění závazků ČKP. Zdůrazňuje, že podle § 18 odst. 6 zákona o pojistné odpovědnosti jsou pojišťovny povinny vytvářet rezervu na závazky z ručení za závazky ČKP pouze v rozsahu, v jakém ČKP nedisponuje vlastními aktivy. Ze správního spisu přitom plyne, že ČKP dosud nikdy nežádala své členy o poskytnutí plnění z ručení, neboť její vlastní aktiva postačovala ke krytí jejích závazků. Ve správním řízení ani v řízení před soudem přitom nebyla předmětem posouzení výše aktiv ČKP. Žalovaná proto zatížila řízení vadou, kterou převzal do rozsudku i městský soud.

Stěžovatelka nesouhlasí také s tím, jak městský soud vypořádal její žalobní námitku, že žalovaná v obou rozhodnutích neuvedla, v jaké konkrétní výši má být předmětná rezerva vytvořena. V rozhodnutí o rozkladu žalovaná uvádí, že předmětné zajistné smlouvy nejsou způsobilé krýt část rezervy na závazky z ručení za závazky ČKP. Tuto částku však nikde nevyčísluje a nezohledňuje ve výrocích rozhodnutí, což představuje nesprávnost výroků vyčíslujících deficit na uvedené rezervě.

Konečně stěžovatelka namítá, že hlavní spornou otázkou podle jejího názoru bylo, jak správně účtovat o rezervě na závazky z ručení za závazky ČKP. Stěžovatelka se v této části kasační argumentace soustředila na způsob vykazování platných zajistných smluv v účetních výkazech a napadá úvahy soudu o tom, že nebylo možné vykazovat podíl zajistitele na rezervě na závazky z ručení za závazky ČKP tak, jak to učinila stěžovatelka. Městský soud nepřihlédl ke stanovisku společnosti PricewaterhouseCoopers Česká republika ze dne 2. 3. 2002, z něhož stěžovatelka v kasační stížnosti cituje část, z níž vyplývá, že vykázání podílu zajistitele na rezervě na závazky ČKP je zcela opodstatněné a v souladu s českou účetní legislativou. Dále stěžovatelka odkazuje na stanovisko společnosti Mazars Audit ze dne 29. 2. 2012, z něhož vyplývá, že je možno účtovat o podílu zajistitele na rezervě v účetní závěrce stěžovatelky. Městský soud se podle stěžovatelky nijak

nevypořádal s námitkou, že dle odborných stanovisek, založených ve spise, lze její postup označit za souladný s českou účetní legislativou.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasila s námitkou nesprávného obsazení soudu. Uvedla, že přípisem ze dne 9. 7. 2012 byla stěžovatelka informována o možnosti změn v rozvrhu práce městského soudu, změna rozvrhu práce byla uveřejněna www.justice.cz v březnu 2016, předvolání doručené stěžovatelce bylo podepsáno již předsedou senátu JUDr. Hejtmánkem a je datováno 2. 3. 2016. Přitom námitka nesprávného obsazení soudu byla vznesena až při jednání dne 10. 5. 2016. Žalovaná též poukázala na to, že ve věci rozhodoval stále senát 6 Af.

Dále žalovaná uvádí, že je nesmyslné namítat izolovaně obecnost jedné výrokové části prvostupňového rozhodnutí, neboť v předchozích částech výroku rozhodnutí jsou identifikovány nedostatky v deficitu na rezervách: je uvedeno, jak vznikl deficit na technických rezervách, jaké výše dosáhl a na jakých rezervách konkrétně. Na tuto část pak navazují uložená opatření k nápravě: pod výrokem A. 1 bod (v) povinnost stanovit sazby pojistného zajišťující trvalou splnitelnost závazků a pod výrokem A. 1 bod (vi) další povinnosti upravit kontrolní mechanismus. Opatření k nápravě je formulováno obecněji, aby mohlo být dosaženo žádoucího stavu a přitom byl dán prostor stěžovatelce pro volbu opatření, která jsou pro ni nejvhodnější a nejefektivnější s ohledem na předmět podnikání, business model a podobně. Podle žalované dává § 95 odst. 1 zákona o pojišťovnictví ve vazbě na zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), jistou míru volnosti při formulaci opatření k nápravě. Opatření k nápravě mohou být variabilní a vykazovat různou míru konkrétnosti. Opatření má směřovat do budoucna k odstranění protiprávního jednání či protiprávního stavu. Uložením nápravného opatření nemůže správní orgán prvního stupně suplovat roli řídících orgánů a managementu dozorovaného subjektu (tedy přebírat odpovědnost za přímé řízení). Je vždy na adresátovi nápravných opatření, aby sám zvolil s ohledem na konkrétní podmínky svého provozu a činnosti takové kroky, které zajistí, že bude dosaženo cíle sledovaného uloženým opatřením. V posuzované věci nápravné opatření, v souladu se zásadou proporcionality (§ 2 odst. 3 a 4 správního řádu) dává prostor pro ekonomické rozhodování stěžovatelky, když nestanoví konkrétní výši pojistných sazeb. Zohledňuje proto též skutečnost, že cílového stavu lze dosáhnout částečně i provedením opatření na nákladové straně. Obdobné lze uvést o uložené úpravě kontrolních mechanismů. I zde si lze představit různé úpravy v řídícím a kontrolním systému pojišťovny, v závislosti na jejím modelu podnikání, velikosti a struktuře pojistného kmene a podobně. Městský soud se podle žalované odpovídajícími námitkami stěžovatelky zabýval.

K námitce, že se žalovaná v řízení nezabývala výší aktiv ČKP žalovaná odkázala na odůvodnění rozhodnutí prvostupňového a rozhodnutí o rozkladu, kde jsou její úvahy o stanovení výše deficitu rezervy na splnění závazků z ručení za závazky ČKP zachyceny. Deficit na závazcích zjišťovala žalovaná na základě údajů poskytnutých ČKP (bod 55 – 60 prvostupňového rozhodnutí žalované). Žalovaná neměla důvod tyto údaje materiálně přezkoumávat nebo je zpochybňovat. Navíc informaci o výši aktiv a závazků, včetně závazků, k nimž nemá vytvořena aktiva, sděluje ČKP pravidelně svým členům. Správnost jejich výše na konci účetního období ověřuje nezávislý pojistný matematik a externí auditor v rámci účetního auditu účetní závěrky. Tyto osoby, ostatně ani stěžovatelka,

nikdy nevyjádřily pochybnosti o správnosti výše aktiv a závazků ČKP. Takto formulovaný žalobní bod stěžovatelka navíc neuplatnila.

K námitce, že žalovaná neuvedla, v jaké konkrétní výši má být rezerva vytvořena, žalovaná odkázala na část A. b. výroku prvostupňového rozhodnutí, kde je uvedeno, že částka ve výši 107,940 mil. Kč představovala nedostatek čisté výše rezervy na splnění závazků z ručení za závazky ČKP a na body 55 až 74 odůvodnění tohoto rozhodnutí.

K námitkám stěžovatelky, že nikde není vyčíslena část předmětné rezervy, která je kryta zajistnou smlouvou, žalovaná uvedla, že není povinna vyčíslovat všechny dílčí výpočty, pokud je z jejího prvostupňového rozhodnutí seznatelné, jakým způsobem byl deficit určen. K tomu odkázala na bod 73 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. S touto námitkou stěžovatelky se vypořádal i městský soud na str. 12 rozsudku.

Ke kasačním námitkám stěžovatelky, týkajícím se účtování o rezervě na závazky ČKP, žalovaná předně uvádí, že v posuzované věci se vůbec nejedná o metodickou otázku, jak správně účtovat o podílu zajistitele na rezervě, ale o problematiku vyjádření správné výše podílu zajistitele na této rezervě na základě znění konkrétní zajistné smlouvy. Žalovaná je oprávněna si udělat sama úsudek o výši podílu zajistitele na předmětné rezervě a není povinna vycházet z vyjádření auditorů. Žalovaná poukázala též na to, že navíc zprávy nezávislého auditora o ověření účetní závěrky stěžovatelky ke dni 31. 12. 2012 a ke dni 31. 12. 2013, vyhotovené společností Deloitte Audit byly učiněny s výhradou. Důvodem výhrady bylo mimo jiné i zjištění auditora, že ze zajistných smluv nelze jednoznačně dovodit, že by kryly závazky vůči ČKP, jejichž plnění bude ČKP požadovat po skončení jejich účinnosti. Proto nelze (podle auditora) dovodit, že pohledávka ze zajištění podle takto formulované smlouvy kryje ve sjednaném poměru celou výši rezervy, která bude ČKP čerpána až v průběhu mnoha následujících let.

Žalovaná závěrem zdůrazňuje, že je odpovědná mimo jiné za to, aby na pojišťovacím trhu působily dostatečně solventní subjekty, disponující dostatečnými technickými rezervami. Případný úpadek pojišťovny může mít zásadní dopady na pojištěné, jakož i na jiné regulované subjekty. Zdůraznila, že v posuzované věci neuložila stěžovatelce sankci, ale opatření k nápravě, které směřuje k naplnění zákonných regulatorních požadavků. Zároveň dodala, že podle výroční zprávy stěžovatelky ze dne 31. 12. 2014, bylo stěžovatelkou upuštěno od nesprávného vykazování výše podílu zajistitele na rezervě na závazky ČKP. I tato skutečnost dokládá, že uložené opatření k nápravě muselo být pro stěžovatelku srozumitelné. Žalovaná proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnost. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje ze systematického hlediska za vhodné nejprve přezkoumat napadený rozsudek městského soudu z pohledu stěžovatelkou uplatněné námitky zmatečnosti rozhodnutí, spočívající v nesprávném obsazení soudu. Stěžovatelka se vymezuje proti změně ve složení soudního oddělení 6 Af, která nastala až v průběhu řízení před soudem a spočívala ve změně v osobě předsedy senátu. Na základě změny č. 5 rozvrhu práce městského osudu pro rok 2016 se předsedou senátu v posuzované věci stal nově nastoupivší soudce JUDr. Ladislav Hejtmánek. Stěžovatelka napadá způsob, kterým byla změna rozvrhu práce uskutečněna (přidělení konkrétně uvedených živých věcí JUDr. Ladislavu Hejtmánkovi jako předsedovi). Podle stěžovatelky takto provedená změna rozvrhu práce fakticky supluje opatření předsedy soudu podle § 44 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, pro něž však ani nebyly splněny podmínky.

Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu zjistil, že stěžovatelka byla přípisem ze dne 9. 7. 2012 městským soudem poučena, že věc byla přidělena senátu 6 Af a že složení senátu je dáno rozvrhem práce dostupným na webu, případně u soudu. Ke změně ve složení senátu 6 Af a určení jiného předsedy senátu v posuzované věci došlo na základě změny rozvrhu práce městského soudu. Je třeba podotknout, že zákon předpokládá, že rozvrh práce soudu není absolutně neměnným dokumentem (srovnej zejména § 41 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). Ústavní soud v této souvislosti nevylučuje pozdější přerozdělení již napadlé věci, zároveň však akcentuje požadavek, aby takové přerozdělení bylo provedeno právě v rámci změny rozvrhu práce [viz například nález ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15 (citovaná judikatura Ústavního soudu je dostupná z http://nalus.usoud.cz)]. V tomto nálezu Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že *„(...) složení senátu rozhodujícího ve stěžovatelově věci se změnilo bez změny rozvrhu práce, a to zásadním způsobem, neboť došlo k obměně jednoho „řadového" soudce (votanta), ke změně předsedy senátu i ke změně soudce zpravodaje. Takto zásadní změny ve složení senátu samy o sobě dosahují intenzity, která představuje porušení práva na zákonného soudce ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny."* Nejvyšší správní soud naopak, ve shodě se smyslem citovaného rozhodnutí Ústavního soudu, považuje za správný postup městského soudu s důrazem na to, že ke změně předsedy senátu došlo změnou rozvrhu práce, tedy řádným, zákonem předvídaným postupem. Naopak provedení změny opatřením předsedy soudu, o němž uvažuje stěžovatelka, by bylo z pohledu zákona vskutku problematické a neadekvátní. Právě k tomu však nedošlo.

Samotný fakt, že věci, v nichž bude předsedou JUDr. Hejtmánek, nebyly ve změně rozvrhu práce označeny obecně, ale výčtem konkrétních spisových značek, nepovažuje Nejvyšší správní soud za porušení principu zákonného soudce. Nejvyšší správní soud v tomto kontextu připomíná například právní názor vyslovený v rozsudku Kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 16 Kss 5/2016 – 120 (citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná z www.nssoud.cz), podle něhož *„(...) nic nebrání tomu, a naopak se z hlediska objektivního práva bude v konkrétních situacích jednat o jediný fakticky použitelný způsob provedení výše popsaného pravidla, aby v novém rozvrhu práce či v jeho změně - a to ať již v samotném textu rozvrhu práce či jeho změny v úzkém slova smyslu nebo v jejich příloze, je-li projednána, vydána a zveřejněna stejně jako vlastní rozvrh práce či jeho změna - byly výslovně uvedeny konkrétní věci, které se*

„přerozdělují“ od jednoho soudce soudci jinému.“ Lze tedy shrnout, že v posuzované věci Nejvyšší správní soud stěžovatelkou namítanou zmatečnost neshledal, neboť ke změně ve složení senátu 6 Af městského soudu došlo na základě řádné změny rozvrhu práce, která byla formulována přípustným způsobem a jež byla též dostupná na internetových stránkách soudu, kde se s ní stěžovatelka mohla jednoduše seznámit. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tedy není dán.

Dále stěžovatelka namítá neurčitost formulace části A (v) a (vi) výroku prvostupňového rozhodnutí. Těmito výroky žalovaná uložila stěžovatelce, aby: (v) stanovila sazby pojistného v pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla v dostatečné výši tak, aby i po aplikaci bonus/malusové stupnice a po zohlednění systému slev na pojistném zabezpečil trvalou splnitelnost závazků vzniklých provozováním pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a úhradu příspěvků ČKP a aby konečná výše technických rezerv v účetnictví v budoucnu převyšovala minimální hodnotu pojistných závazků vyplývajících z testu postačitelnosti technických rezerv, a dále aby (vi) upravila kontrolní mechanismy, které zajistí řádné fungování řídicího a kontrolního procesu týkajícího se tvorby rezerv a stanovení pojistného v pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla.

Nejvyšší správní soud připomíná, že v posuzované věci bylo těmito výroky stěžovatelce ukládáno opatření k nápravě, nikoliv sankce. Proto obsah těchto výroků má zejména definovat cílový stav, jehož má být v rámci nápravy zjištěných nedostatků dosaženo. Teprve pokud by tento cílový stav dosažen nebyl, mohla by navazovat další opatření ze strany žalované. V úvahu přichází například postih za správní delikt podle § 120 odst. 2 písm. j) zákona o pojišťovnictví v nyní účinném znění nebo řízení o odnětí licence podle § 116 a následujících tohoto zákona. Takový postup by se realizoval v rámci samostatných správních řízení, v nichž by bylo nutné posoudit, zda stěžovatelka dosáhla či nedosáhla cílů stanovených výroky rozhodnutí o uložení opatření k nápravě. Z tohoto úhlu pohledu je patrné, že podrobné vymezení způsobu, jakým má stěžovatelka dosáhnout stanovených cílů, není nezbytnou podmínkou při ukládání nápravného opatření; lze je naopak považovat za nežádoucí z hlediska samostatnosti obchodní (podnikatelské) politiky žalobkyně a jejích řídících orgánů (zejména když z logiky věci vyplývá, že stanoveného cílového stavu je možno dosáhnout celou řadou různých systémových změn), zatímco z hlediska cíle uloženého opatření není potřebné. V tomto kontextu lze připomenout závěr Nejvyššího správního soudu, vyslovený v rozsudku ze dne 20. 4. 2016, č. j. 8 As 123/2015 – 48, na půdorysu námitky proti formulaci výroku nápravného opatření spočívajícího v „*odvolání*“ generálního ředitele. Tento soud dospěl k závěru, že *„Povinnost provést změnu v osobě generálního ředitele podle § 95 odst. 1 a 2 zákona o pojišťovnictví ovšem žalovaná uložila správně. Pochybením bylo pouze vyslovení konkrétního způsobu, jímž má k této změně dojít.“* Nejvyšší správní soud zároveň nepřehlédl, že uložená nápravná opatření vycházejí z nedostatků, podrobně definovaných v ostatních částech výroku prvostupňového rozhodnutí. Výrok prvostupňového rozhodnutí žalované jako celek tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu poskytuje stěžovatelce dostatečně srozumitelný návod k tomu, aby mohla sama rozhodnout o tom, jakými konkrétními změnami ve své činnosti odstraní vytýkané nedostatky a uvede tuto činnost do souladu se zákonem. Z takto vymezené situace proto žalovaná vycházela zcela oprávněně. Kasační námitka stěžovatelky tak není důvodná.

K námitce stěžovatelky, že ve správním řízení nebyla zjišťována výše vlastních aktiv ČKP, je třeba uvést, že žalovaná zjistila celkovou výši závazků ČKP, které mají být kryty rezervami pojišťoven ve výši odpovídající jejich podílu na trhu, a zjistila také tento tržní podíl připadající na stěžovatelku. Na základě tohoto zjištění vypočetla odpovídající výši rezervy na závazky z ručení za závazky ČKP. Žalovaná tedy sice nezjišťovala přímo výši vlastních aktiv ČKP, ale vyšla *de facto* z výsledné informace samotné ČKP o tom, za jakou výši závazků ČKP mají její členové (pojišťovny) ručit a jaký tržní podíl připadá právě na stěžovatelku. K podkladům od ČKP, z nichž žalovaná vycházela při zjištění těchto údajů, měla stěžovatelka možnost se vyjádřit ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, neboť byly obsahem správního spisu a stěžovatelka byla k vyjádření řádně vyzvána. Stěžovatelka se navíc k těmto podkladům skutečně vyjádřila podáním ze dne 14. 12. 2011, ale výši vlastních aktiv ČKP, respektive celkovou výši závazků ČKP, za něž mají pojišťovny ručit, nijak nezpochybnila. Přitom nelze přehlédnout, že ČKP poskytuje údaje o svých pasivech a aktivech mimo žalované též svým členům, tedy i stěžovatelce (srovnej § 18 odst. 6 věta druhá zákona o pojištění odpovědnosti). Nelze proto hovořit o tom, že by stěžovatelka neměla možnost zpochybnit výpočet žalované ohledně výše jejího podílu na ručení za závazky ČKP, nebo že by k tomu neměla dostatek informací. Žalovaná postupovala správně, pokud při určení výše závazků ČKP, které mají být kryty rezervami stěžovatelky (a nejsou kryty vlastními aktivy ČKP), vycházela z podkladů ČKP, k nimž zároveň dala stěžovatelce možnost se vyjádřit. Pokud stěžovatelka správnost podkladů od ČKP v tomto ohledu nijak nezpochybnila, nemůže se dovolávat toho, že řízení bylo stiženo vadou. Žalovaná sice explicitně neprokazovala výši vlastních aktiv ČKP ale na základě relevantních podkladů řádně zjistila přímo výši závazků ČKP, za něž mají pojišťovny ručit. Přitom právě tento údaj je rozhodující pro určení správné výše rezervy stěžovatelky na závazky z ručení za závazky ČKP. Ani tato námitka stěžovatelky tedy není důvodná.

K poněkud nejasné námitce stěžovatelky, že v rozhodnutí o rozkladu žalovaná nevyčíslila, jakou konkrétní část rezervy na závazky za ručení za závazky ČKP nejsou schopny krýt uzavřené zajistné smlouvy, Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaná konkrétně vyčíslila deficit na této rezervě pod výrokem A. b. prvostupňového rozhodnutí. Vycházela (srovnej bod 60 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí) z účetní hodnoty rezerv stěžovatelky a jejího podílu na ručení za závazky ČKP, určeného postupem popsaným již v předcházejícím odstavci tohoto rozsudku. Jelikož správní rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25), není podle názoru tohoto soudu vadou rozhodnutí o rozkladu, pokud v něm žalovaná tento deficit konkrétně znovu nevyčíslila. Je třeba též připomenout, že v rozhodnutí o rozkladu se žalovaná zabývala hlavně časovými aspekty zajistných smluv. Dospěla k závěru, že tak jak jsou sjednány, neumožňují zajistné smlouvy finanční krytí celé výše rezervy na závazky ČKP, protože kryjí pouze závazky ČKP vyplácené v období jejich jednoroční platnosti. Přitom značná část závazků ČKP má mnohem delší období splatnosti, některé z nich i v horizontu více než 20 let (renty poškozeným). Není proto jasné, jaký význam by mělo mít z pohledu stěžovatelky vyčíslení přesné části rezervy, která není zajistnými smlouvami kryta.

Poslední námitka stěžovatelky se zcela míjí s podstatou rozhodnutí městského soudu. Stěžovatelka se pokouší přenést celý spor do roviny účtování o rezervách na závazky z ručení za závazky ČKP, respektive k vykázané účetní hodnotě těchto rezerv. Argumentace městského soudu však vůbec není zbudována na způsobu vykazování účetní hodnoty těchto rezerv ani na otázce, zda stěžovatelka o rezervách účtovala v souladu s českými účetními předpisy. Jádrem úvah městského soudu bylo posouzení, zda stěžovatelkou uzavřené zajistné smlouvy zcela kryjí, zejména z časového pohledu, případné závazky z ručení za závazky ČKP. Městský soud v závěru svého rozsudku zdůvodnil, proč při svém rozhodování vůbec nevycházel ze zpráv auditorů za roky 2012 – 2014, které stěžovatelka předložila. Tyto důvody stěžovatelka kasační argumentací rovněž nijak nezpochybňuje. Tato námitka je tedy rovněž nedůvodná.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) ani c) s. ř. s. nebyly v posuzované věci dány. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšné žalované, která však náhradu nákladů nežádala, a její náklady nad rámec úřední činnosti ze spisu nevyplývají. Nejvyšší správní soud proto náhradu nákladů nepřiznal žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 3. května 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu