

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. David Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **FINANCE BULLDOG s. r. o.,** se sídlem Svatovítské náměstí 1977, Pelhřimov, zastoupen JUDr. Milenou Novákovou, advokátkou se sídlem třída Míru 146, Český Krumlov, proti žalované: **Česká národní banka,** se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2018, č. j. 9 Af 74/2014 – 55,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím České národní banky (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 6. 2014, č. j. 2014/8345/570, byl žalobce shledán vinným z porušení § 12 odst. 4 zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZPP“). K porušení zákona mělo podle prvostupňového rozhodnutí dojít tím, že žalobce: (i) dne 28. 11. 2010 zprostředkoval 20 osobám zbaveným způsobilosti k právním úkonům (umístěným v Ústavu sociální péče Lidmaň) uzavření smluv o penzijním připojištění u AEGON Penzijního fondu, a. s., se sídlem Praha 4, Na Pankráci 26/322 (dále též „Penzijní fond“), aniž by zohlednil jejich specifickou situaci, která jim umožňovala získat invalidní penzi již po 36 měsících, a to s maximální výší státního příspěvku; (ii) při uzavírání smluv o penzijním připojištění s dalšími 17 osobami (doručenými penzijnímu fondu mezi 1. 3. 2012 a 11. 11. 2012) nepostupoval v nejlepším zájmu těchto osob, neboť je nedostatečně informoval o všech náležitostech penzijního připojištění a doporučoval investice, které pro

tyto osoby nebyly výhodné, ale naopak zajišťovaly vysoké příjmy (provize vyplácené Penzijním fondem) žalobci.

[2] Uvedeným jednáním spáchal žalobce správní delikt podle § 43b odst. 4 ZPP, za což mu byla podle § 43b odst. 7 téhož zákona uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč a stanovena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč [správní orgán I. stupně závěrem výrokové části uvedl, že se pokuta ukládá za jednání uvedená ve výroku „*ad (i) až ad (i).*"

[3] Žalobce napadl rozhodnutí rozkladem. Dne 4. 9. 2014 vydala Bankovní rada České národní banky (dále jen „Bankovní rada") rozhodnutí č. j. 2014/34828/CNB/110, kterým rozklad zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila, přičemž opravila i výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že »*v části A výroku se slova „za jednání ad (i) až ad (i)" nahrazují slovy „za jednání ad (i) až ad (ii)"*«.

II.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí Bankovní rady správní žalobou. Brojil jak proti výroku, kterým byl opraven výrok prvostupňového rozhodnutí, tak i proti zamítnutí rozkladu. Výrokem I. soud zamítl žalobu směřující proti výroku o zamítnutí rozkladu a potvrzení prvostupňového rozhodnutí. Městský soud přisvědčil správním orgánům, že žalobce porušil ve výroku specifikovaná ustanovení ZPP. Správní orgány dostatečně prokázaly, že žalobce svým jednáním uvedeným ve výroku pod bodem (i) naplnil skutkovou podstatu deliktu uvedeného v § 43b odst. 4 ZPP, neboť v rozporu s § 12 odst. 4 téhož zákona při uzavření smluv o penzijním připojištění pro osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům nezohlednil jejich specifickou situaci, která jim umožňovala získat invalidní penzi již po 36 měsících, a to s maximální výší státního příspěvku. Penzijní připojištění je ze své podstaty dlouhodobým finančním produktem, jehož základním znakem jsou státní příspěvky, které mají z hlediska výnosnosti zásadní význam. Žalobce však klientům (osobám zbaveným způsobilosti k právním úkonům) zprostředkoval smlouvy na kratší dobu (na 12, resp. 24 měsíců), a to s cílem získat provizi ve výši 285 285 Kč, tedy o 195 000 Kč více, než kdyby vklady klientů rozpočítal na 36 měsíců. Městský soud přisvědčil správním orgánům i v tom, že žalobce nepostupoval v nejlepším zájmu osob uvedených ve výroku (ii) prvostupňového rozhodnutí, neboť je nedostatečně informoval o všech náležitostech penzijního připojištění a doporučoval jim investice, které pro tyto osoby nebyly výhodné (s klienty byly např. uzavřeny smlouvy o penzijním připojištění, podle kterých měli platit nepřiměřené částky, které zajišťovaly vyplacení vysokých provizí žalobci ze strany Penzijního fondu, přičemž při jejich vypovězení ztráceli klienti nárok na státní příspěvek). S ohledem na obsah spisu městský soud nepřisvědčil žalobci ani v tom, že správní orgány měly provést důkaz tzv. klientskými kartami či výslechem svědků (klientů žalobce). Městský soud nepřisvědčil ani námitkám směřujícím proti uložené pokutě. Správní orgány při uložení pokuty vycházely z § 43c odst. 2 ZPP, v souladu s nímž přihlédly k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Správní orgán I. stupně na str. 35 až 37 rozhodnutí přihlédl ke skutečnosti, že žalobce se protiprávního jednání dopustil několika dílčími útoky, úmyslně a snažil se obohatit na úkor osob, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům a mají jen nepatrné příjmy, přičemž motivem žalobce bylo získání vysokých provizí. Správní orgány při užití správního uvážení nijak nevybočily z mezí

vytyčených zákonem, ani správní uvážení nezneužily, a soud neshledal ani žádné jiné nedostatky v jejich rozhodování. Městský soud dále uvedl, že nepřehlédl usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, dle kterého „*rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější*“, v daném případě však v právní úpravě k žádné takové změně nedošlo. Výrokem II. pak městský soud odmítl žalobu směřující proti druhému výroku Bankovní rady, kterým došlo k opravě prvostupňového rozhodnutí. K tomu soud uvedl, že opravné rozhodnutí může účastník napadnout odvoláním, žalobce však odvolání nepodal, nevyčerpal tedy řádné opravné prostředky. Městský soud dodal, že vzal taktéž v potaz judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejména rozsudek ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 119/2011 - 101), dle níž je možné rozhodnout odlišně o jednotlivých výrocích napadeného rozhodnutí pouze v případě, že tyto výroky jsou od sebe zcela jednoznačně oddělitelné. Vzhledem k tomu, že oba výroky napadeného rozhodnutí na sebe nejsou jakkoliv navázány (opravné rozhodnutí mohlo být vydáno samostatným usnesením), soud příslušnou část žaloby odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

III.

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, ve které obsáhle zrekapituloval dosavadní průběh řízení. Podle stěžovatele je rozsudek městského soudu vadný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to zejména z důvodu, že se městský soud nevypořádal se všemi důkazními návrhy stěžovatele. Správní orgány pak porušily § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť řádně nezjistily skutečný stav věci. Skutkový stav vychází jen z úvah, hypotéz a spekulací správních orgánů. Důsledkem toho je, že jejich rozhodnutí vykazují extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními na straně jedné a právními závěry na straně druhé. V dalších námitkách stěžovatel brojil proti hodnocení znaků skutkové podstaty předmětného správního deliktu. Zejména poukazoval na absenci objektivní stránky deliktu a absenci společenské škodlivosti jednání. Polemizoval se závěry správních orgánů a městského soudu k jednotlivým znakům skutkové podstaty. Správní orgány nesprávně akcentovaly i výši vyplacených provizí stěžovateli. Stěžovatel nadto jednal v dobré víře. Jeho dobrou víru zakládá zejména to, že opatrovnický soud (Okresní soud v Pelhřimově) souhlasil s uzavřením předmětných smluv pro osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům. Stěžovatel je názoru, že je trestán za to, že pro klienty přišel na způsob, jak využít produkt penzijního připojištění i jako krátkodobou investici. To možná není v souladu s cílem, který zákonodárce u penzijního připojištění předpokládal, stěžovatele však za takové jednání nelze trestat. Nesprávný je i závěr správních orgánů a městského soudu, že daný delikt je deliktem ohrožovacím. Dále městskému soudu vytýkal, že odmítl na danou věc aplikovat usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 104/2013 - 46. Podle stěžovatele byly dány důvodu k postupu podle uvedeného usnesení, neboť ZPP byl změněn ve prospěch stěžovatele. Stěžovatel rovněž brojil proti výši uložené sankce. Podle stěžovatele je pokuta nepřiměřená, nezohledňuje skutečnosti jdoucí v jeho prospěch ani nízkou společenskou

škodlivost jeho jednání. Konečně stěžovatel brojil proti výroku II. napadeného rozsudku. Městskému soudu vytýkal jeho závěr o „neprovázanosti“ obou výroků rozhodnutí Bankovní rady. Stěžovatel má za to, že předmětné výroky na sebe úzce navazují. Výklad městského soudu vede k tomu, že by stěžovatel měl dvakrát meritorně brojit proti témuž. Jednou proti rozhodnutí prvostupňového orgánu jako celku (což učinil podáním rozkladu), podruhé jen proti opravě chyb v psaní. Z výše uvedených důvodů navrhl zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala argumentaci obsaženou v rozhodnutí o rozkladu, resp. v předcházejícím prvostupňovém rozhodnutí. Námitky stěžovatele neshledala důvodnými. Skutkový stav byl zjištěn dostatečně, přičemž byly jednoznačně naplněny všechny znaky dané skutkové podstaty. V řízení bylo postupováno zcela v souladu se zákonem. Nebyly dány ani důvody k postupu podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46. Žalovaná navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil řadu obecně koncipovaných námitek, které nespojil s konkrétním porušením zákona ze strany městského soudu, resp. správních orgánů. Povětšinou obecně polemizoval s názory městského soudu a správního orgánu. Nejvyšší správní soud k takovým obecným námitkám v souladu s judikaturou (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky téhož soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, jakož i rozhodnutí Ústavního soudu, např. ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. II. ÚS 460/15) konstatuje, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. Jinými slovy, pokud stěžovatel uplatní obecnou námitku, může se jí soud zabývat pouze ve stejném (obecném) rozsahu. Optikou výše uvedeného posoudil Nejvyšší správní soud stěžovatelovy obecné námitky a neshledal je důvodnými. Správní orgány i městský soud vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu, věc posoudily v souladu s právní úpravou, přičemž se nedopustily ani žádných vad, které by vyvolávaly nutnost zrušení jejich rozhodnutí.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně poukazoval na vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[11] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Zároveň však není povinností soudu se v odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým dílčím skutečnostem, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994 ve věci *Van de Hurk v. The Netherlands*, stížnost č. 16034/90, dostupný na http://hudoc.echr.coe.int/). Uvedeným požadavkům napadený rozsudek dostál. Městský soud své závěry náležitě zdůvodnil a uvedl, proč považuje žalobní námitky za liché. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, atd.). Není přitom vadou vyvolávající bez dalšího nutnost zrušení rozsudku, pokud krajský soud převezme důkladnou a srozumitelnou argumentaci správních orgánů, popř. na ní vystaví zamítnutí žaloby (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 - 47).

[12] Vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nevyvolává ani neprovedení všech navrhovaných důkazů. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že není povinností soudu vyhovět všem důkazním návrhům, to jej však nezbavuje povinnosti svůj postup řádně odůvodnit. Srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 714/13, ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. III. ÚS 285/02, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. I. ÚS 1215/11, atp. Přesně v duchu uvedené judikatury městský soud postupoval. Řádně zdůvodnil, z jakých důvodů nevyhověl důkazním návrhům stěžovatele, přičemž zdejší soud se ztotožňuje i s důvody, které městský soud k tomuto závěru vedly. Podrobněji viz dále.

[13] Ani řízení před správními orgány nebylo zatíženo nepřezkoumatelností, či vadami ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Správní spis poskytuje dostatečnou oporu pro závěr

správních orgánů, že stěžovatel porušil § 12 odst. 4 ZPP jednáním konkrétně specifikovaným ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Správní orgány vycházely mj. z informací, které správnímu orgánu I. stupně poskytl sám stěžovatel, z informací poskytnutých klienty stěžovatele a Penzijním fondem, resp. z obsahu předmětných smluv o penzijním připojištění. Ostatně stěžovatel ani nezpochybňoval, že se uvedeného jednání (zprostředkování, resp. uzavření předmětných smluv o penzijním připojištění mj. s osobami zbavenými způsobilosti k právním úkonům, které byly v danou dobu umístěny v Ústavu sociální péče Lidmaň) dopustil. Nelze proto souhlasit s tím, že by skutkový stav vycházel jen z úvah, hypotéz či spekulací správních orgánů. Ostatně i tuto námitku stěžovatel vznesl v obecné rovině. I jeho další tvrzení byla obecná a neschopná zpochybnit skutkové závěry správního orgánu I. stupně. Ani v řízení před Bankovní radou nedošlo k vadám ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Bankovní rada se vypořádala s námitkami obsaženými v rozkladu stěžovatele, přičemž dostála i dalším povinnostem rozkladového orgánu. Její závěry jsou srozumitelné a plně přezkoumatelné (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25, atp.).

[14] Nejvyšší správní soud přisvědčuje správním orgánům a městskému soudu i v tom, že s ohledem na dostatečně zjištěný skutkový stav věci, nebylo nutné provádět stěžovatelem navrhované důkazy (výslech klientů stěžovatele, jejich klientské karty atp.). Ostatně stěžovatel na uvedené důkazní návrhy poukazoval pouze obecně, neuvedl, co zásadního by z nich v jeho prospěch mělo vyplývat, resp. jak by mohly zpochybnit jednoznačná a podložená tvrzení správních orgánů. Správní orgány i soud přitom nadbytečnost dalšího dokazování zdůvodnily. Viz např. str. 13 rozkladového rozhodnutí a str. 12 rozsudku městského soudu. Z uvedených důvodů proto nelze souhlasit se stěžovatelem, že byly dány důvody k aplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 - 159. Z tohoto rozsudku, jakož i z na něj navazující judikatury [vč. judikatury zmíněné ve vtahu k § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., viz výše] vyplývá, že jen tehdy, pokud by soud či správní orgán adekvátně neodůvodnily, proč neprovedly účastníkem navrhovaný důkaz, lze přistoupit ke zrušení jejich rozhodnutí. V dané věci však k takovému pochybení nedošlo. Správní orgány i soud zdůvodnily, z jakého důvodu bylo další dokazování nadbytečné, s čímž se ztotožnil i kasační soud.
[15] Stěžovatel dále poukazoval na nesprávné právní hodnocení, tedy na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Stěžovatel byl prvostupňovým rozhodnutím shledán vinným z porušení § 12 odst. 4 ZPP, čímž měl naplnit skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 43b odst. 4 ZPP.

[17] Podle § 12 odst. 4 ZPP: *V souvislosti s uzavíráním, změnou nebo ukončením smlouvy postupuje penzijní fond nebo zprostředkovatel kvalifikovaně, čestně a spravedlivě a v nejlepším zájmu zájemce o uzavření smlouvy (dále jen „zájemce“) nebo účastníka.*

[18] Podle § 43b odst. 4 ZPP: *Právnická osoba jako zprostředkovatel penzijního připojištění se dopustí správního deliktu tím, že v souvislosti se zprostředkováním uzavření smlouvy, její změny nebo ukončení jedná v rozporu s § 12 odst. 4 až 6.*

[19] Stěžovatel v kasační stížnosti obsáhle polemizoval s odůvodněním městského soudu a správních orgánů stran jednotlivých znaků skutkové podstaty vymezené v § 43b odst. 4 ZPP. Nejvyšší správní soud nicméně přisvědčil správním orgánům a městskému soudu, že předmětné jednání [podrobně popsané ve výroku (i) a (ii) prvostupňového rozhodnutí] porušovalo § 12 odst. 4 ZPP, resp. naplňovalo skutkovou podstatu uvedenou v § 43b odst. 4 téhož zákona.

[20] Z § 43b odst. 4 ZPP vyplývá, že subjektem posuzovaného správního deliktu (jeho pachatelem) může být právnická osoba, která působí jako zprostředkovatel penzijního připojištění. Zprostředkovatelskou činnost přitom může podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona, provozovat právnická nebo fyzická osoba jako pojišťovací makléř. Ze správního spisu přitom jednoznačně vyplývá, že stěžovatel byl v předmětné době právnickou osobou (předmětem podnikání byla výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona a poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru), přičemž k datu 14. 5. 2009 se stal registrovaným pojišťovacím makléřem.

[21] Stran subjektivní stránky skutkové podstaty je pak třeba uvést, že ZPP konstruuje odpovědnost za uvedené jednání jako objektivní, tj. bez ohledu na zavinění. Nebylo tedy třeba stěžovateli prokazovat zavinění.

[22] Správní orgány a městský soud nepochybily ani při posuzování objektu a objektivní stránky. Lze plně souhlasit s tím, že objektem skutkové podstaty daného správního deliktu je zájem na řádném poskytnutí služeb v oblasti penzijního připojištění, tedy ochrana zájemců o uzavření smlouvy nebo účastníka penzijního připojištění před nekvalifikovaným, nečestným, nespravedlivým jednáním ze strany zprostředkovatele penzijního připojištění a před jednáním, které není v jejich nejlepším zájmu. Přesně v duchu uvedeného správní orgány nahlížely na objekt dané skutkové podstaty.

[23] Správní orgány a následně soud se zabývaly i objektivní stránkou dané skutkové podstaty. Dospěly k závěru, že stěžovatel jednal v rozporu s § 12 odst. 4 ZPP, tedy porušil povinnost postupovat v souvislosti s uzavíráním, změnou nebo ukončením smlouvy kvalifikovaně, čestně a spravedlivě a v nejlepším zájmu zájemce o uzavření smlouvy. Podle správních orgánů stěžovatel při uzavírání smluv o penzijním připojištění nepostupoval v nejlepším zájmu klientů, neboť je nedostatečně informoval o všech náležitostech penzijního připojištění, doporučoval jim penzijní připojištění jako nejlepší produkt, ačkoliv tento neodpovídal jejich investičním cílům, přičemž byl veden snahou o dosažení co nejvyšší provize (např. zprostředkovával smlouvy, na základě kterých měli klienti platit nepřiměřeně vysoké částky, což bylo výhodné z hlediska stěžovatelovy provize, nicméně nikoliv pro klienty z hlediska výše státního příspěvku, resp. celkového zhodnocení investice). Dále zprostředkoval uzavření smluv o penzijním připojištění pro specifické klienty (jednalo se o invalidní osoby s omezenou způsobilostí k právním úkonům umístěné v Ústavu sociální péče Lidmaň, tj. osoby, které mohly získat invalidní penzi již po 36 měsících s maximálním státním příspěvkem). Stěžovatel však zprostředkoval uzavření smluv na kratší dobu (na 12, resp. na 24 měsíců), a to s cílem

získat vyšší provizi. V této souvislosti nutno dodat, že podle ZPP lze poskytovat vedle starobních penzí i invalidní penze. Podmínkou nároku na takovou penzi vč. státního příspěvku je mj. placení příspěvků na penzijní připojištění po určitou dobu stanovenou penzijním plánem (pojištěná doba), která u invalidních penzí může činit pouze 36 kalendářních měsíců (nikoliv však kratší dobu). Správní orgány se zabývaly i následky uvedeného protiprávního jednání, jakož i příčinnou souvislostí mezi jednáním a jeho následkem. Dospěly ke správnému závěru, že daný delikt je tzv. deliktem ohrožovacím; právní úprava umožňuje postihovat zprostředkovatele již za to, že nepostupuje kvalifikovaně, čestně a spravedlivě, resp. v nejlepším zájmu klienta (což bylo jednoznačně splněno), a neukládá správním orgánům, aby prokázaly vznik škody. K tomu viz § 12 odst. 4 ZPP a § 43b odst. 4 ZPP. Jak tedy správně uvedl správní orgán I. stupně a následně i soud, vznik škody nelze v daném případě považovat za znak skutkové podstaty.

[24] Stěžovatel dále poukazoval na rozsudek opatrovnického soudu (Okresního soudu v Pelhřimově), ze kterého dovozoval nemožnost svého postihu a existenci své dobré víry při uzavírání smluv. Předmětem řízení u opatrovnického soudu však nebylo jednání stěžovatele při zprostředkování předmětných smluv a jeho dopady do povinností zakotvených ZPP, ale otázka, zda je v zájmu opatrovaných osob uzavřít smlouvy o penzijním připojištění s možností získat po 36 měsících invalidní penzi. Nelze tedy dovozovat dobrou víru stěžovatele.

[25] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že by byl trestán za to, že přišel na způsob, jak využít produkt penzijního připojištění i jako krátkodobou investici. Stěžovatel je sankcionován za výše popsané jednání, které (což připouští i sám stěžovatel) není v souladu s cílem, který zákonodárce u penzijního připojištění předpokládal a je rozporné s nejlepšími zájmy klientů stěžovatele. Za situace, kdy bylo stěžovateli jednoznačně prokázáno porušení zákona, nelze souhlasit ani s tím, že byla porušena zásada presumpce neviny.

[26] Nezákonnost postupu správních orgánů nevyvolává ani akcentování výše provize získané stěžovatelem v návaznosti na jeho nezákonné jednání. Správní orgány uvedeným aspektem správně podpořily stěžejní úmysl stěžovatele při sjednávání předmětných smluv, tj. zajištění vzniku maximální provize bez ohledu na zájmy klientů. Ostatně stěžovatel ani v řízení o kasační stížnosti nepředložil žádné podložené a rozumné vysvětlení, ze kterého by vyplýval jiný motiv pro jeho jednání. Z důvodu, že správní rozhodnutí nestojí na tom, že by sjednané penzijní připojištění bylo méně výhodné než pojištění sjednané u jiných subjektů, není třeba zkoumat argumentaci stěžovatele v tomto smyslu. Správní soudy (a nikoliv civilní soudy) jsou přitom oprávněny posuzovat zákonnost rozhodnutí, kterým byla uložena pokuta ze strany správního orgánu. Nelze proto přisvědčit stěžovateli v tom, že jeho jednání měl namísto správního soudu posuzovat soud civilní.

[27] Stěžovatel dále namítal, že městský soud měl na věc aplikovat usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 104/2013 - 46, neboť v souvislosti s přijetím nového zákona o odpovědnosti za přestupky (zákon č. 183/2017 Sb., kterým došlo ke změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky) byl změněn i ZPP. Mj. došlo k vypuštění § 43c odst. 5 ze ZPP, podle kterého [o]*dpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká a přestupek fyzické osoby nelze projednat, jestliže*

správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.

[28] Podle uvedeného usnesení rozšířeného senátu: „*Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.*“ (důraz přidán).

[29] V odůvodnění citovaného usnesení rozšířený senát mj. uvedl, že „[t]*am, kde správní soud posuzuje právní stránku věci, proto musí mít podle rozšířeného senátu stejný právní prostor či rámec, jaký (by) měl správní orgán. Nelze přece připustit, aby existoval významný rozdíl mezi kognicí správního orgánu v běžícím řízení, soudu přezkoumávajícího jeho výsledek (meritorní rozhodnutí o vině a trestu) a posléze zase správního orgánu, který pokračuje v řízení poté, co mu soud jeho rozhodnutí (z jiných důvodů) zrušil. Je-li soud nadán úplnou kasační pravomocí nejen z hlediska nezákonnosti správního rozhodnutí, vadného řízení, ale i nedostatečnosti skutkových zjištění, je zřejmé, že i hmotněprávní posouzení věci musí odpovídat aktuálnímu právnímu stavu v době jeho rozhodování. Plná jurisdikce se tedy uplatní jak co do jejího obsahu, tak co do času. Na tom nic nemění fakt, že by soud nenahrazoval svým výrokem správní rozhodnutí (s výjimkou moderace), ale na příznivější změnu zákona by reagoval prostým kasačním výrokem bez stopy výtky vůči správnímu orgánu I. a II. stupně, ovšem se závazným právním názorem k aplikaci a interpretaci hmotného práva na správním orgánem správně zjištěný (či soudem doplněný) skutkový stav. Důležité ovšem je, aby soud měl povinnost zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona, bez ohledu, jestli to žalobce učiní předmětem svých žalobních námitek*“.

[30] Stěžovatel byl shledán vinným z porušení § 12 odst. 4 ZPP, čímž měl naplnit skutkovou podstatu deliktu uvedeného v § 43b odst. 4 ZPP. Je pravdou, že v návaznosti na změny provedené zákonem č. 183/2017 Sb., kterým došlo ke změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky, zákonodárce již nepoužívá označení „správní delikt“, ale „přestupek“. Ke změně skutkové podstaty, výše sankce atp. však v důsledku uvedené novelizace nedošlo, a proto nelze na danou věc aplikovat závěry uvedeného usnesení rozšířeného senátu. Pokud pak stěžovatel poukazoval na to, že došlo k vypuštění § 43c odst. 5 ze ZPP (*Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká a přestupek fyzické osoby nelze projednat, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.*), konstatuje soud, že uvedená objektivní lhůta byla v návaznosti na změny provedené zákonem č. 183/2017 Sb. přenesena do § 46e odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje společná ustanovení pro projednávání přestupků. Předmětná sankce byla přitom stěžovateli uložena v uvedené lhůtě, s ohledem na obsah spisu lze nadto konstatovat, že byla dodržena i lhůta subjektivní. Stěžovatel se přitom mýlí, pokud tvrdí, že lhůta běží i v průběhu řízení před správními soudy. Viz § 41 s. ř. s., podle něhož lhůty pro zánik odpovědnosti po dobu řízení před soudem neběží.

[31] Stěžovatel dále brojil proti výši uložené sankce. Podle stěžovatele je pokuta nepřiměřená, nezohledňuje skutečnosti jdoucí ve prospěch stěžovatele a společenskou škodlivost jednání.

[32] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní orgán se při ukládání trestu musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (blíže srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 - 78, či ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119).
[33] Nejvyšší správní soud dále např. v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, uvedl, že *„ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.*“

[34] Správní orgány postupovaly v souladu s výše uvedeným. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že správní orgán se zabýval všemi kritérii, která mu zákon ukládá zohlednit. Zabýval se i okolnostmi svědčícími ve prospěch stěžovatele a zohlednil je. Např. zohlednil, že se jednalo o první porušení zákona stěžovatelem a že se na dané situaci podílel i Penzijní fond nastavením svých smluvních podmínek. Pečlivě se vypořádal i s majetkovými poměry stěžovatele. V kontextu zjištěné majetkové situace stěžovatele (jen za roky 2011 a 2012 výše jeho příjmů získaných mj. i z vyplacených provizí činila několik miliónů Kč) nelze pokutu považovat za nepřiměřenou. Nutno dodat, že stěžovatel se dopustil porušení § 12 odst. 4 ZPP více jednáními, přičemž pokuta za takové jednání mu mohla být uložena až do výše 5 000 000 Kč. Jak vyplývá ze spisu, v uvedených mezích se správní orgány jednoznačně pohybovaly, nevybočily z nich, resp. nezneužily správní uvážení. V souvislosti se společenskou škodlivostí je pak nutno zmínit, že stěžovatel se snažil obohatit na úkor osob, které byly ve specifickém postavení (jednalo se o osoby, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům, umístěné v Ústavu sociální péče Lidmaň). Uvedený aspekt lze přitom jednoznačně považovat za přitěžující okolnost. Nezákonnost uložené pokuty nevyvolává ani to, že správní orgány vycházely při jejím stanovení i z provizí, které byly stěžovateli na základě jeho nezákonného jednání vyplaceny. Jakkoli je totiž škoda irelevantní pro naplnění skutkové podstaty předmětné deliktu (viz výše), může mít vliv na výši uložené sankce. Tyto (nemalé) provize přitom jednoznačně zlepšovaly majetkovou situaci stěžovatele. Nutno zdůraznit, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž primárním významem trestání je potrestání pachatele tak, aby uloženou sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítil a vyvaroval se dalšího porušování právních předpisů – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119. Podrobněji odkazuje soud na rozhodnutí správních orgánů, které řádně zdůvodnily, z jakých důvodů uložily předmětnou sankci.

[35] Stěžovatel konečně brojil proti II. výroku rozsudku městského soudu, kterým soud odmítl žalobu v části směřující proti opravě zřejmých nesprávností. Odmítnutí žaloby městský soud odůvodnil tím, že opravné rozhodnutí může účastník napadnout odvoláním, stěžovatel však odvolání nepodal, nevyčerpal tedy řádné opravné prostředky ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. S městským soudem lze obecně souhlasit v tom, že před podáním žaloby proti rozhodnutí o opravě zřejmých nesprávností je třeba vyčerpat opravné prostředky, v opačném případě je třeba žalobu odmítnout (viz rozsudek ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 As 112/2008 - 56). Stěžovatel přitom ani netvrdí, že by nemohl podat odvolání, resp. jinak se bránit proti II. výroku rozhodnutí Bankovní rady. Rovněž tak nenamítá, že by postup Bankovní rady při opravě zřejmé nesprávnosti prvostupňového rozhodnutí byl vadný v intenzitě, že by bylo nutno přistoupit k jeho zrušení. Stěžovatel v kasační stížnosti explicitně brojí proti argumentaci městského soudu o „neoddělitelnosti" obou výroků rozhodnutí Bankovní rady. Má za to, že nejde o oddělitelné výroky, nýbrž o na sebe navazující výroky. Vázán dispoziční zásadou, zabýval se Nejvyšší správní soud pouze uvedenou námitkou a stěžovateli nepřisvědčil. V obecné rovině lze totiž souhlasit s městským soudem v tom, že takové výroky jsou z povahy věci oddělitelné. V prvním se posuzuje věcná správnost napadeného rozhodnutí, ve druhém zřejmé chyby v písemném vyhotovení rozhodnutí. Pravdivé není ani tvrzení stěžovatele, že by v nastalé situaci musel meritorně brojit dvakrát proti témuž. V rámci opravy zřejmých nesprávností je totiž možné řešit správnost pouze a jenom této opravy, nikoliv však již věcnou správnost opravovaného rozhodnutí (které je naopak předmětem odvolacího řízení proti prvostupňovému rozhodnutí). Nejvyšší správní soud dodává, že postup Bankovní rady nelze v daném konkrétním případě považovat ani za vadu, pro kterou by zdejší soud měl její rozhodnutí zrušit *ex offo*. Je pravdou, že správní orgán I. stupně, [poté co shrnul, jakého nezákonného jednání se stěžovatel dopustil a toto rozdělil do bodu (i) a (ii) výroku] na str. 2 v posledním odstavci rozhodnutí nesprávně uvedl, že pokuta je uložena za jednání uvedená „*ad (i) až ad (i)*" [a nikoliv „*za jednání „ad (i) až ad (ii)*"]. Z dalších částí jeho rozhodnutí, resp. jeho celkového kontextu lze však jednoznačně dovodit, že stěžovatel byl sankcionován nejen za jednání popsané ve výroku pod bodem (i), ale i za jednání popsané ve výroku pod bodem (ii). To jednoznačně vyplývá i z rozhodnutí Bankovní rady, která nad rámec věcného posouzení provedla i výše specifikovanou opravu. Ani městský soud se v rámci svého přezkumu neomezil pouze na posuzování jednání uvedeného pod bodem (i), ale i pod bodem (ii) výroku, a správně shledal, že obě jednání porušovala § 43b odst. 4 ZPP, resp. § 12 odst. 4 téhož zákona (viz výše). Ostatně i samotnému stěžovateli bylo zcela zřejmé, že pokuta mu byla uložena za obě jednání uvedená v bodech (i) a (ii) výroku (viz obsah odvolání, žaloby a kasační stížnosti). Z uvedených důvodů by zrušení rozsudku městského soudu a návazně i správních rozhodnutí jednoznačně porušovalo zásadu ekonomie, resp. hospodárnosti řízení. Vedlo by pouze k formální opravě správního rozhodnutí, na jádru dané věci by nic neměnilo. Ze všech uvedených důvodů proto soud nepřistoupil ke zrušení rozsudku městského soudu a návazně i správních rozhodnutí.

[36] Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutích správních orgánů a městského soudu ani žádnou další vadu či nezákonnost, pro které by bylo nutno jejich rozhodnutí zrušit. Z hlediska podstaty dané věci se plně ztotožňuje se správními orgány a městským soudem a jejich závěry přebírá.

[37] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[38] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. června 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu