



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zast. Mgr. Andreou Stachovou, advokátkou se sídlem Valentinská 92/3, Praha 1 – Staré Město, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1 – Nové Město, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2020, čj. 6 A 174/2019-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce podal u městského soudu žalobu, ve které se podle § 82 s. ř. s. domáhal určení nezákonnosti zásahu ze strany žalované České národní banky. Zásahem měla být komunikace žalované, konkrétně její písemná stanoviska ze dne 11. 6. 2019 a ze dne 9. 9. 2019, adresovaná společnosti UNIQA pojišťovna, a.s. Tato stanoviska negativně hodnotila důvěryhodnost žalobce pro výkon klíčové funkce v UNIQA pojišťovně podle zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví.

[2] Žalobce konkrétně v žalobě uvedl, že v oboru finančních služeb pracuje od roku 1995, v oblasti pojišťovnictví od roku 2003, a to na vedoucích pozicích. Byl členem představenstva ve dvou pojišťovnách. V roce 2018 se zúčastnil výběrového řízení na pozici člena představenstva a obchodního ředitele UNIQA pojišťovny. Dne 17. 3. 2019 obdržel žalobce závaznou nabídku jako nejvhodnější kandidát na tuto pozici. Písemná nabídka výslovně uváděla, že jedinou podmínkou, kterou je třeba naplnit, je souhlas žalované jako dohledového orgánu. V důsledku dvou sdělení žalované České národní banky (ředitelky

sekce dohledu nad finančním trhem) však tuto pozici nezískal. Ze stanovisek České národní banky zjevně plyne, že žalobce nesplňuje požadavky na osobu s klíčovými funkcemi ve smyslu § 7a zákona o pojišťovnictví. Proto žalobce nebyl zvolen do představenstva UNIQA pojišťovny na dozorčí radě této společnosti.

[3] Městský soud žalobu posoudil a dospěl k závěru, že v žalobě popsané jednání nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Toto jednání žalované České národní banky totiž nesplňuje ani jeden z pěti definičních znaků zásahu dle soudního řádu správního. Proto soud žalobu rozsudkem zamítl.

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud prý pochybil, neboť relativizoval či dokonce schválil jednání žalované. Stěžovatel detailně probírá jednotlivé znaky zásahu a vysvětluje, že znaky dle § 82 s. ř. s. jsou v tomto případě dány. Není pravda, že zásah musí směřovat přímo proti stěžovateli – soud nevzal v potaz, že žalovaná sice stanovisko adresovala UNIQA pojišťovně, negativně však hodnotila stěžovatele, proto zásah směřoval proti stěžovateli a v důsledku tohoto úkonu „bylo proti němu zasaženo“. Žalovaná svůj názor označila jako „konečné stanovisko“. Stěžovatel je přesvědčen, že žalovaná jednala protizákonně, protože zákon jí neumožňuje sdělovat stanovisko k určité osobě předtím, než je do funkce v nějaké pojišťovně jmenována. Pokud by žalovaná Česká národní banka postupovala podle zákona, měla UNIQA pojišťovně k jejímu dotazu sdělit, že nemá oprávnění vyjadřovat se ke kandidátovi na klíčovou funkci v pojišťovně předtím, než je do funkce jmenován. Absurdní dle stěžovatele je, že když se sám pokusil získat rozhodnutí žalované o tom, že splňuje požadavky požadované pro výkon funkce klíčové osoby v pojišťovně, žalovaná mu takové rozhodnutí odmítla vydat (proti tomu se vede další řízení před městským soudem o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. pod sp. zn. 15 A 10/2020). Dále stěžovatel vysvětluje, že ho postup žalované těžce profesně poškodil. Pojistný trh v Česku je poměrně malý a o neúspěchu jeho angažmá v UNIQA pojišťovna se v pojišťovacích kruzích ví. Stěžovatel proto navrhuje rozsudek městského soudu zrušit.

[5] Žalovaná Česká národní banka navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl. Vysvětluje, že UNIQA pojišťovna nebyla vázána předběžným názorem ředitelky sekce dohledu nad finančním trhem. Neformální komunikace mezi UNIQA pojišťovnou a žalovanou probíhala v souladu s právními předpisy v rámci dohledové činnosti žalované. Bylo plně na UNIQA pojišťovně, zda stěžovatele i přes negativní předběžný názor žalované obsadí do klíčové funkce. Posouzení a vyhodnocení důvěryhodnosti a způsobilosti klíčové osoby je výlučným právem pojišťovny. Komunikace žalované, respektive její ředitelky sekce dohledu nad finančním trhem, týkající se nedůvěryhodnosti stěžovatele pro výkon klíčové funkce v pojišťovně, je pouze předběžným názorem. Konečné stanovisko přísluší sekci licenčních a sankčních řízení České národní banky (která by rozhodovala v řízení podle § 95 odst. 2 zákona o pojišťovnictví, tedy pokud by žalovaná shledala, že osoba v tzv. klíčové funkci pojišťovny nesplňuje mj. právě podmínku důvěryhodnosti).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] NSS nejprve považuje za vhodné vymezit předmět řízení. Argumentace stěžovatele totiž směřuje mnoho věcí, z nich řada se nynější věci vůbec netýká. Především není pravda, že by městský soud jakkoliv schválil postup žalované. V situaci, kdy městský soud dospěl k závěru, že jednání žalované není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., pro to neměl ostatně ani prostor. S předmětem nynějšího řízení se také mívají nejrůznější obsáhlé úvahy stěžovatele, např. zda má žalovaná vydat o jeho později podané žádosti rozhodnutí (ostatně, jak stěžovatel sám uvádí, související postup žalované je předmětem jiné žaloby projednávané městským soudem), zda bylo v pořádku utajení komunikace mezi žalovanou a pojišťovnou, zda byla nějak porušena „procesní práva“ stěžovatele v souvislosti s komunikací pojišťovny se žalovanou, zda žalovaná porušila při vyřizování žádosti o informaci zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (či zda snad k těmto žádostem uváděla nepravdivé informace, jak tvrdí stěžovatel), apod. V následujících pasážích se bude NSS striktně věnovat jen skutečnému předmětu kasační stížnosti. Tím je posouzení, zda sporná komunikace žalované s pojišťovnou mohla být zásahem ve smyslu zákonné zkratky v § 82 s. ř. s. Pokud se městský soud nad rámec nezbytně nutného věnoval též dalším sporným otázkám, které s věcí přímo nesouvisí, není třeba, aby se k těmto úvahám NSS vyjadřoval.

[8] Celá věc vznikla v souvislosti s následující právní úpravou. Podle § 7a zákona o pojišťovnictví je povinností tuzemské pojišťovny zajistit, aby všechny osoby s klíčovými funkcemi byly mj. tzv. důvěryhodné. Pojišťovna bez zbytečného odkladu sdělí České národní bance změny osob s klíčovými funkcemi spolu se všemi informacemi a doklady potřebnými k posouzení, zda tyto osoby jsou způsobilé a důvěryhodné. Pokud osoba s klíčovými funkcemi přestane splňovat zákonné požadavky, oznámí to bez zbytečného odkladu příslušné pojišťovně, která o tom bez zbytečného odkladu informuje Českou národní banku.

[9] Úprava v § 7a zákona o pojišťovnictví tedy ponechává na pojišťovně, aby zajistila, že v klíkových funkcích budou jen osoby, které splňují zákonné požadavky, mj. požadavek důvěryhodnosti. Pokud se však přesto „nedůvěryhodná“ osoba v klíčové funkci v pojišťovně objeví, stanoví § 95 odst. 2 zákona o pojišťovnictví pravomoc České národní banky nařídit ve stanovené lhůtě provedení změny těchto osob. V nynější věci pojišťovna postupovala tak, že si u žalované České národní banky (zjevně z opatrnosti) vyžádala předběžné stanovisko k naplnění podmínek § 7a zákona o pojišťovnictví. Protože toto stanovisko, adresované jen pojišťovně bylo negativní, rozhodla se pojišťovna stěžovatele do příslušné pozice nejmenovat.

[10] Stěžovatel právě v komunikaci žalované České národní banky, ve které sdělila pojišťovně závěr o jeho nedůvěryhodnosti, vidí nezákonný zásah.

[11] Podle § 82 s. ř. s. každý, *kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[12] Jak správně uvádí městský soud, žaloba na ochranu před nezákonným zásahem může být důvodná tehdy, jsou-li současně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka). Není-li splněna byť jen jedna z uvedených podmínek, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (takto již rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, a navazující konstantní judikatura).

[13] Jak uvedl rozšířený senát, zásahová žaloba „chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, Olomoucký kraj, bod 20).

[14] Pro nynější věc je podstatné, že komunikace ředitelky sekce dohledu nad finančním trhem vůči společnosti UNIQA nezkracovala stěžovatele přímo na právech. Nemohla být proto pojmově ani zásahem, pokynem či donucením, protože sama o sobě nebyla s to zasáhnout stěžovatelovu právní sféru, stěžovatelova veřejná subjektivní práva.

[15] Komunikace ředitelky sekce dohledu nad finančním trhem žalované vůči UNIQA pojišťovně obsahovala informace o stěžovateli, včetně právního názoru ředitelky, že stěžovatel není důvěryhodnou osobou na pozici člena představenstva UNIQA pojišťovny. V e-mailu adresovaném pojišťovně žalovaná jen sděluje předběžný názor, byť se tak stalo během dohledové činnosti žalované a byť je názor žalované činěn autoritativním tónem (mj. říká, že jde o „konečné stanovisko“). Nevyplývá z něj však jakákoliv povinnost pro UNIQA pojišťovnu, tím méně pak pro samotného stěžovatele. Neplyne z něj ani žádné omezení jakéhokoliv veřejného subjektivního práva stěžovatele.

[16] Podobně jako v rozsudku 2 Aps 1/2005, cit. v bodě [12] shora, i zde jde v podstatě o úkon pouze informativní, kterým se žádná práva stěžovatele nezkracují, tj. proti jeho vůli neomezují, tím méně pak přímo. Jak říká rozsudek 2 Aps 1/2005, „[p]řípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistit v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezřídka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty [...]“ Byť v rozsudku 2 Aps 1/2005 řešil NSS poněkud jinou věc (výzvu obecního úřadu k odevzdání cestovních pasů), je právě uvedený názor plně aplikovatelný i na věc nynější.

[17] Jak správně uvádí městský soud, UNIQA pojišťovna nebyla názorem žalované ohledně důvěryhodnosti stěžovatele vázána. Z žádného ustanovení zákona o pojišťovnictví

nevyplývá, že by se pojišťovna před jmenováním osoby do klíčové funkce musela žalované dotázat na způsobilost a důvěryhodnost takové osoby. Pojišťovna má v souladu s § 7a odst. 2 zákona o pojišťovnictví pouze povinnost sdělit žalované změny osob na klíčových funkcích pojišťovny spolu se všemi informacemi a doklady potřebnými k posouzení, zda tyto osoby jsou způsobilé a důvěryhodné. Tomuto ustanovení pak odpovídá již shora cit. § 95 odst. 2 zákona o pojišťovnictví, který zakládá pravomoc žalované následně posoudit způsobilost a důvěryhodnost takové osoby; žalovaná může nařídit provedení změn těchto osob v případě, že nesplňují podmínku způsobilosti nebo důvěryhodnosti. Pokud se pojišťovna rozhodla učinit předběžný dotaz u žalované, a v důsledku jejího negativního stanoviska stěžovatele nejmenovat, bylo to jen proto, že si takto nastavila podmínky samotná pojišťovna. Jde tedy o nastavení podmínek výběrového řízení v rámci obchodní korporace, nikoliv o následek plynoucí z veřejného práva.

[18] Stěžovatel chápe komunikaci žalované jako nepravdivou, hrubě zasahující do jeho profesního života a ohrožující jeho další kariéru. Upozorňuje zdejší soud, že městský soud mu vlastně odpírá ochranu proti jednání žalované. To ovšem není pravda. Městský soud jen (správně) říká, že ochranu nelze poskytnout cestou zásahové žaloby, protože v postupu žalované nelze shledat přímé zkrácení na veřejných subjektivních právech. Proti údajně nactiutrhacím informacím žalované se stěžovatel jistě může bránit cestou civilní žaloby (např. § 82 odst. 1 občanského zákoníku). NSS připomíná, že právě důstojnost člověka, jeho vážnost a čest chrání občanský zákoník v § 81 a násl.

[19] S ohledem na shora uvedené proto již není namístě, aby NSS hodnotil nezákonnost jednání žalované, které není zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s.

[20] NSS k tomu doplňuje, že opačný závěr by měl dalekosáhlé účinky a zásahovou žalobu by posunul někam, kde být z hlediska systematiky zákona nemá. Jistě si lze představit i mnohé jiné situace, kdy se v souvislosti s výkonem veřejné správy objeví sporné výroky ohledně nějaké osoby (např. na tiskové konferenci představitele nějakého úřadu, v obsahu rozhodnutí, které se jinak vůbec netýká práv žalobce, apod.). V případě výkladu, který prosazuje stěžovatel, by zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s. v podstatě suplovala civilní žalobu proti defamačním výrokům (viz shora zmíněný § 82 odst. 1 občanského zákoníku).

[21] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované nevznikly náklady řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti.

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

Zdeněk Kühn
předseda senátu