



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **straxovka.cz s.r.o.**, se sídlem Václavské náměstí 834/17, Praha 1, zastoupená Mgr. Janem Zrckem, advokátem se sídlem Kodaňská 1441/46, Praha 10, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2024, č. j. 3 A 108/2023-100,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalované. Ten měl podle žalobkyně spočívat v postupu žalované, která po žalobkyni požadovala, aby ze svých internetových stránek (www.straxovka.cz) odstranila následující text v ruském jazyce: „*Уплата по splátkám возможна díky предоставлению безúročné půjčky. Документация к безúročné půjчке, проверенная Чешской национальной банкой, является к dispozici кому-либо на выжádání в канцелярии нашей компании.*“ (v překladu do češtiny: „*Úhrada ve splátkách je možná díky poskytnutí bezúročné půjčky. Dokumentace k bezúročné půjčce, prověřená Českou národní bankou, je k dispozici komukoli na vyžádání v kanceláři naší společnosti.*“). Žalobkyně dodala, že uvedený požadavek byl ze strany žalované žalobkyni sdělen prostřednictvím několika písemných výzev, v rámci nichž žalovaná popsala, proč považuje předmětný text za klamavý, resp. nepravdivý, a proč tedy požaduje po žalobkyni jeho odstranění z webových stránek.

[2] Městský soud při posuzování žaloby vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž lze zásahové žalobě vyhovět, byla-li žalobkyně přímo (1. podmínka) zkrácena na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou

rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti ní nebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo zasazeno (5. podmínka), přičemž uvedené znaky je třeba splnit současně (kumulativně). Městský soud shledal, že všechny znaky zásahu naplněny nebyly, což má za následek nutnost zamítnutí žaloby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). Žalovaná má pravomoc vykonávat dohled nad finančním trhem, tedy i nad žalobkyní [srov. zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o České národní bance“)], přičemž podle § 3b odst. 1 zákona o České národní bance *může Česká národní banka při plnění svých úkolů vydat doporučení, upozornění nebo varování určené veřejnosti, orgánům České republiky anebo jednotlivým nebo druhově určeným osobám*. Smyslem výzev bylo upozornit žalobkyni na porušování právních předpisů a přimět ji k dobrovolnému odstranění klamavé a nepravdivé informace z jejích webových stránek. Jednalo se tak pouze o informativní úkony, které žalobkyni nijak nezkrátily na jejích právech. K tomu městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, podle něhož platí, že *„přípis 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, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.“* V rozsudku ze dne 28. 11. 2023, č. j. 141 A 24/2023-63, pak Krajský soud v Ústí nad Labem uvedl, že *„samotné neformální sdělení, nadto bez poučení o následcích jeho nesplnění, nebylo dle názoru soudu vůbec nadáno schopnost zasáhnout do právní sféry žalobce, a to tím spíše, že žalobce uvedené neformální pokyny nerespektoval, a že za toto nerespektování nebyl nijak sankcionován anebo nebyl k provedení identifikačních úkonů přinucen (srov. obdobné závěry Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 20. 10. 2022, č. j. 6 A 198/2017-113).“* Soud se ztotožnil s žalovanou, že její výzvy, aby žalobkyně odstranila konkrétní informaci ze svých webových stránek, nejsou přímo vynutitelné. Nemohou tak samy o sobě žalobkyni zkrátit na jejích veřejných subjektivních právech. Soud uzavřel, že žalovaná má oprávnění vykonávat dohled nad činností žalobkyně. Předmětné výzvy žalobkyni upozorňovaly na její protiprávní jednání a směřovaly k dobrovolnému splnění jejich obsahu. K přímému zkrácení na právech žalobkyně by mohlo dojít např. v případě, že by žalobkyni přímo v důsledku neuposlechnutí výzvy hrozila sankce nebo by v návaznosti na výzvu mohla být ke splnění povinnosti odstranit klamavý text přinucena. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo. Jako nepřipadné pak městský soud vyhodnotil odkazy žalobkyně na judikaturu (viz zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 4 As 77/2023-22, ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-177, č. 3412/2016 Sb. NSS, ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 As 36/2018-40). V uvedených rozsudcích nebyla posuzována identická skutková a právní situace. K námitce žalobkyně, že žalovaná výzvy učinila pod hrozbou sankce, soud uvedl, že pokud žalovaná skutečně zahájí přestupkové řízení, bude mít žalobkyně možnost obrany v jeho průběhu, jakož i možnost brojit proti jeho výsledku, tedy proti konečnému rozhodnutí. Krajský soud žalobkyni nepřisvědčil ani v tom, že výzvy zasahují do jejího práva svobodně podnikat. Tvrzený zásah žalované jí totiž v podnikání nijak nebrání. Žalobkyně nedoložila ani své tvrzení, že by výzvy žalované zasahovaly do její pověsti, např. že by byly žalovanou zveřejněny. Rozsudek městského soudu, stejně jako všechna dále citovaná

pokračování

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz, přičemž zdejší soud na něj v podrobnostech odkazuje.

II.

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 s. ř. s. Souhrnně nesouhlasí s tím, že předmětné výzvy žalované nelze považovat za nezákonný zásah. Výzvy žalované, které jí byly adresovány, vykazovaly znaky nezákonného zásahu. Výzvy nejsou pouhou informací či doporučením. Jedná se naopak o nezákonné požadavky žalované, jejichž nesplnění může být ze strany žalované sankcionováno. Žalovaná v předmětných výzvách odkazuje na tvrzené porušení zákona o distribuci pojištění a zajištění ze strany stěžovatelky a dodatečně i na porušení zákona o ochraně spotřebitele. Žalovaná se tedy zjevně chystá k tomu, aby stěžovatelce obratem uložila pokutu za nesplnění požadavků předmětných výzev. Městský soud rovněž nesprávně aplikoval judikaturu Nejvyššího správního soudu. V napadeném rozsudku nadto nesprávně zaměnil pojmy „vynucení“, resp. „omezení práv“. Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem městského soudu, že postupem žalované nebylo zasaženo do svobody podnikání. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[4] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že při výkonu své dohledové činnosti zjistila, že stěžovatelka zveřejnila na svých webových stránkách informaci, že dokumentace k jí poskytovaným bezúročným úvěrům byla ověřena „Českou národní bankou“. Avšak vzhledem k tomu, že k explicitnímu ověření (příp. potvrzení) dokumentace ke stěžovatelkou poskytovaným bezúročným úvěrům ze strany žalované nikdy nedošlo a žalovaná ani k uváděnému „ověření“ není kompetentní, vyzvala žalovaná stěžovatelku, aby tuto klamavou a nepravdivou informaci odstranila ze svých internetových stránek. K takové výzvě je přitom žalovaná oprávněna na základě § 3b odst. 1 zákona o České národní bance. Nesplnění předmětných výzev nebylo lze ze strany žalované nijak autoritativně vymoci. Žalovaná stěžovatelce nehrozila žádnou sankcí. Předmětné výzvy mají informační charakter. I v dalších ohledech souzní žalovaná s posouzením provedeným městským soudem. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

[5] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalované podáním ze dne 14. 5. 2024. Upozornila na nepravdivé obvinění z roku 2022, které vůči ní vznesla Veřejná zdravotní pojišťovna ČR (dále též „VZP“). „Osobní propojení žalované s VZP“ pak vedlo k tomu, že žalovaná od roku 2022 postupuje vůči stěžovatelce nepřátelsky. Soudy by proto neměly očerňovací argumentaci žalované přisvědčit. Stěžovatelka žádnou nelegální činnost neprovádí. Její aktivity jsou plně souladné s právní úpravou. Je to naopak žalovaná, která vůči stěžovatelce dlouhodobě překračuje zákonem stanovené mantinely. Stěžovatelka proto uzavřela, že na podané kasační stížnosti trvá.

IV.

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] S ohledem na to, jakým způsobem je v přezkoumávané věci formulována kasační stížnost, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. 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. Kasační soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, či rozsudky Nejvyššího správního 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, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[9] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že předmětné výzvy nesplňují všechny znaky nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. a judikatury, což mělo za následek nemožnost vyhovění zásahové žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). K jejich vydání byla žalovaná oprávněna na základě § 3b odst. 1 zákona o České národní bance. Smyslem výzev bylo upozornit stěžovatelku na porušování právních předpisů a přimět ji k dobrovolnému odstranění klamavé, resp. nepravdivé informace z jejich internetových stránek. Z obsahu spisu jednoznačně vyplývá i to, proč nelze předmětný text, umístěný na stránkách stěžovatelky, jenž má být odstraněn, považovat za pravdivý. Žalovaná obsah dokumentace k bezúročným půjčkám poskytovaným stěžovatelkou nikdy nezkontrolovala, resp. neověřila. To, že žalovaná vykonávala u stěžovatelky dohledové šetření (na základě podnětu VZP) ještě neznamená, že by z její strany bylo stěžovatelčino podnikání stran bezúročných půjček aprobevováno. Informace umístěná na internetových stránkách stěžovatelky je proto zavádějící, klamavá, resp. nepravdivá. Proti uvedeným závěrům přitom stěžovatelka v rámci žaloby, resp. podané kasační stížnosti nijak konkrétně nebrojí. Nepředkládá vlastní argumentaci, kterou by rozporovala zcela konkrétní závěry žalované, resp. městského soudu. Jak již přitom bylo výše uvedeno, řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

[10] Stěžovatelka konkrétně namítala, že výzvy nejsou pouhou informací či doporučením. Jedná se naopak o nezákonné požadavky žalované, jejichž nesplnění může být ze strany žalované sankcionováno. Žalovaná v předmětných výzvách odkazuje na tvrzené porušení zákona o distribuci pojištění a zajištění ze strany stěžovatelky a dodatečně i na porušení zákona o ochraně spotřebitele. Žalovaná se tedy zjevně chystá k tomu, aby stěžovatelce obratem uložila pokutu za nesplnění požadavků předmětných výzev. Jak však správně dovodil městský soud, smyslem výzev bylo toliko upozornit stěžovatelku na porušování

pokračování

právních předpisů a přimět ji k dobrovolnému odstranění klamavé, resp. nepravdivé informace z internetových stránek bez přímého dopadu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2020, č. j. 10 As 306/2019-20, ze dne 23. 9. 2021, č. j. 9 As 133/2021-23, ze dne 7. 11. 2022, č. j. 4 As 205/2022-33, ze dne 9. 2. 2023, č. j. 4 As 99/2022-66, a ze dne 16. 8. 2023, č. j. 2 As 90/2023-58). Lze dodat, že i samotná stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že v obecné rovině souhlasí „s tvrzením, že pouhá ne kvalifikovaná výzva správního orgánu, která postrádá bezprostřední reálné konsekvence pro adresáta, nesplňuje znaky nezákonného zásahu.“ Přesně takový charakter přitom výzvy žalované měly (viz výše). Optikou uvedeného je třeba nahlížet i na tvrzený zásah do stěžovatelčina práva na podnikání. Jak správně uvedl městský soud, tvrzený zásah žalované stěžovatelce v podnikání nijak nezabránil, resp. jej (s ohledem na povahu výzev) ani fakticky neomezil. Ostatně, ani v tomto ohledu nelze kasační stížnost považovat za dostatečně konkrétní. Stěžovatelka nedoložila, jaký konkrétní dopad měly výzvy na podnikání stěžovatelky. Nedoložila ani to, že by jí byla v této souvislosti ze strany žalované uložena jakákoli sankce (např. pokuta). Pokud by pak žalovaná zahájila sankční řízení vůči stěžovatelce, proti němu, resp. jeho výsledku by se stěžovatelka mohla bránit (při splnění všech zákonných podmínek) před správními soudy.

[11] Městskému soudu nelze vytýkat ani aplikaci judikatury Nejvyššího správního soudu. Ta totiž na řešený případ (na rozdíl od stěžovatelkou označené judikatury - rozsudky ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS, ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 As 36/2018-40, ze dne 17. 1. 2019, č. j. 4 As 77/2023-22) dopadá. Ve stěžovatelkou akcentovaných rozsudcích kasační soud neposuzoval identickou skutkovou a právní situaci (v podrobnostech srov. bod 51-52 rozsudku městského soudu, resp. autentické texty označených rozsudků kasačního soudu). Zásadní rozdíl spočívá v tom, že ve stěžovatelkou označených případech došlo (mohlo dojít) k faktickému zásahu do veřejných subjektivních práv toho, vůči němuž bylo zasaženo (uložením pořádkové pokuty, odstraněním reklamního zařízení atp.), což však pro daný případ neplatí. Soud nepřisvědčil ani tomu, že by městský soud v napadeném rozsudku nepřipustně zaměňoval pojmy „vynucení“, resp. „omezení práv“. Uvedené pojmy použil městský soud v bodech, ve kterých pouze rekapituluje dosavadní průběh řízení, resp. vyjádření stran a nestaví na nich jádro své argumentace (v bodě 50 pak pojem „*vynutitelné*“ použil zcela správně). Ustálená judikatura zdejšího soudu dochází k názoru, že je možné brojit jen proti těm částem rozhodnutí krajského (městského) soudu, které obsahují důvody „*na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné*“ (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006-74, č. 1655/2008 Sb. NSS, či ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS atp.). Nelze nadto přehlédnout, že ani v tomto ohledu není podaná kasační stížnost dostatečně konkrétní. Stěžovatelka žádnou konkrétní pasáž textu napadeného rozsudku neoznačuje. Netvrdí ani, jaký dopad tvrzená záměna pojmů měla na výsledek řízení.

[12] Ani na základě další stížní argumentace neshledal kasační soud důvod ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Městský soud správně uchopil jádro věci a to řádně vypořádal. S ohledem na petit žaloby mohl soud řešit pouze otázku zákonnosti předmětných výzev (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2023, č. j. 2 As 90/2023-58). Nejvyšší správní soud není názoru, že by na zákonnosti předmětných

výzev něco měnily právní spory společnosti Synergy Insurance s.r.o., tedy subjektu odlišného od stěžovatelky, popř. historie vzniku nabídky bezúročných půjček, historie postupů žalované vůči stěžovateli, a další podobná tvrzení obsažená v podání ze dne 14. 5. 2024. Jak již bylo výše uvedeno, k vydání výzev byla žalovaná oprávněna, přičemž při jejich vydání postupovala v souladu se zákonem. Z hlediska zákonnosti tvrzeného zásahu je irelevantní, zda žalovaná vydala výzvy na základě podnětu VZP. „Osobní propojení“ mezi žalovanou a VZP, atp. pak stěžovatelka nedoložila. Z opatrnosti soud dodává, že z obsahu spisu nevyplývá, že by žalovaná postupovala při vydání výzev vůči stěžovateli zaujatě, či tendenčně. Ani na základě žádného dalšího tvrzení obsaženého v replice soud neshledal, že by městský soud pochybil, pokud žalobu zamítl. Jeho posouzení odpovídá právní úpravě a judikatuře. Soud jej proto přejímá a v podrobnostech na něj odkazuje.

[13] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud nepochybil, pokud žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku městského soudu ani žádné další vady, pro něž by bylo nutno přistoupit k jeho kasaci *ex officio* (srov. např. § 109 s. ř. s.).

[14] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[15] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, 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. srpna 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu