

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **ing. M. T.,** zastoupeného JUDr. Erikou Mačákovou, advokátkou se sídlem U Hadovky 3/564, Praha 6, proti žalovanému: **Česká národní banka,** se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, č. j. 5 Ca 156/2007 – 33,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2010, č. j. 5 Ca 156/2007 - 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata případu

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla z důvodu chybějící aktivní legitimace odmítnuta jeho žaloba brojící proti rozhodnutí bankovní rady České národní banky („ČNB“) ze dne 15. 3. 2007, č. j. 2007/981/110.

[2.] Tímto rozhodnutím bankovní rada ČNB zamítla rozklad podaný společností MAXIMA pojišťovna, a. s. proti části výroku rozhodnutí ČNB ze dne 21. 11. 2006, č. j. 2006/795/550, Sp. 550/333/2006, kterým podle ustanovení § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, v relevantním znění (tj. před novelizací provedenou zákonem č. 278/2009 Sb.), nebyl udělen souhlas ing. M. T. s výkonem funkce člena představenstva společnosti MAXIMA pojišťovna, a. s. Žalovaný totiž dospěl k názoru, že stěžovatel není

osobou, která by - s ohledem na svoji dosavadní praxi - dávala jistotu obezřetného řízení pojišťovny, jak to požaduje ustanovení § 7 odst. 4 cit. zákona.

[3.] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že správní řízení bylo zahájeno na žádost společnosti MAXIMA pojišťovna, a. s. Stěžovatel jako fyzická osoba s pojišťovnou nesdílí žádná práva a povinnosti a v tomto případě jde výhradně o práva a povinnosti pojišťovny, nikoliv o práva a povinnosti kandidáta na funkci člena představenstva. Jakkoliv se v obecném smyslu negativní rozhodnutí žalovaného stěžovatele „dotkne“ v tom, že nebude moci působit jako člen představenstva, nejde o dotčení ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). O právech kandidáta se totiž nerozhoduje a fyzická osoba není ani oprávněna požádat ČNB, aby se vyslovila k její vhodnosti pro funkci a nemůže do zahájeného řízení nijak zasahovat. V tomto řízení kandidát vystupuje jako pasivní „předmět“ a nemůže mít v řízení žádná procesní ani hmotná práva. Proto soud žalobu odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti

[4.] Stěžovatel proti tomuto usnesení soudu namítá, že argumentace městského soudu je velmi formalistická. MAXIMA pojišťovnou, a. s. byl požádán o kandidaturu na člena představenstva a předložil proto příslušné doklady o vzdělání a praxi. Rozhodnutím ČNB však byly ukončeny jeho aspirace na předmětnou funkci, a to aniž by byl dotazován na jakékoliv detaily svojí žádosti či doplnění dokladů. Zásah do subjektivních práv je přímý a zřejmý, protože v důsledku správního rozhodnutí stěžovatel nemůže být členem statutárního orgánu finanční instituce.

[5.] Stěžovatel má za to, že mu svědčilo i právo být účastníkem správního řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Pojišťovna jako žadatel i stěžovatel prý totiž sdíleli společný zájem (jmenování stěžovatele členem představenstva) a rozhodnutí ČNB má pro ně identický dopad: absolutní překážku volitelnosti stěžovatele. Jedná se proto o případ „společenství práv“ ve smyslu ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) cit. zákona.

[6.] Závěrem stěžovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009 sp. zn. 2 As 51/2008 a na nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, z nichž dovozuje vývoj rozhodovací praxe ve prospěch posílení postavení osob dotčených rozhodovací pravomocí státní správy na úkor státní správy samotné.

III. Vyjádření žalovaného

[7.] ČNB se ve svém vyjádření ztotožňuje s názorem městského soudu. Navíc poukazuje na skutečnost, že stěžovatel byl v době podání žádosti předsedou představenstva žádající pojišťovny a sám tuto žádost podepsal. Ve skutečnosti proto nemohlo dojít k tomu, že by stěžovatel neměl možnost se k věci vyjádřit, resp. hájit své zájmy. Stěžovatel se ostatně v průběhu řízení postavení účastníka nedomáhal a nijak nezpochybňovat, že jím nebyl. Stěžovatelem citované judikáty žalovaný považuje za odlišné od otázky řešené v nyní projednávaném případě.

[8.] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

IV. Vlastní argumentace soudu

[9.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10.] Především je nutno uvést, že stěžovatel za důvod podání kasační stížnosti označil nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí podaného návrhu, což je důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Protože kasační stížnost představuje opravný prostředek proti rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), je úkolem Nejvyššího správního soudu v daném případě přezkoumat, zda městský soud dospěl ke správnému závěru ohledně chybějící aktivní legitimace stěžovatele k podání žaloby. Za situace, kdy se městský soud vůbec nedostal k věcnému přezkumu rozhodnutí žalovaného a rozhodl procesním usnesením, totiž ani zdejší soud nemůže hodnotit správnost postupu správních orgánů, a to ani ve vztahu k tvrzenému pochybení ohledně opomenutí stěžovatele coby účastníka správního řízení ve smyslu ustanovení § 27 správního řádu.

[11.] Podle relevantní zákonné úpravy platilo (§ 10 odst. 9 zákona o pojišťovnictví), že „*změna v osobě člena statutárního nebo dozorčího orgánu, osobě, která má vykonávat funkci prokuristy tuzemské pojišťovny nebo zajišťovny, nebo změna v osobě pověřeného zástupce pobočky pojišťovny z třetího státu podléhá předchozímu souhlasu České národní banky. Součástí žádosti o udělení tohoto souhlasu je doklad o důvěryhodnosti dotčené fyzické osoby (§ 10a), včetně údajů o dosaženém druhu vzdělání a praxi*.“ Ustanovení § 10a vymezuje pro účely tohoto zákona jako důvěryhodnou takovou fyzickou osobu, „*a) která nebyla v posledních 10 letech přede dnem podání žádosti, se kterou je podle tohoto zákona spojena povinnost prokázání důvěryhodnosti fyzické osoby, pravomocně odsouzena pro trestný čin proti majetku, pro trestný čin hospodářský nebo pro jiný úmyslný trestný čin nebo jejíž odsouzení pro tyto trestné činy bylo zahlazeno nebo se na ni z jiného důvodu hledí, jako by nebyla odsouzena (podmínka bezúhonnosti), b) která splňuje podmínky pro výkon funkce statutárního orgánu nebo jiného orgánu právnické osoby podle zvláštního zákona*.“

[12.] Podle ustanovení § 7 odst. 4 stejného zákona „*povolení podle odstavce 1 nelze udělit, pokud a) nejsou splněny podmínky stanovené tímto zákonem, b) členové statutárních nebo dozorčích orgánů pojišťovny nebo zajišťovny nebo zástupce pobočky pojišťovny, nesplňují podmínky důvěryhodnosti nebo tyto osoby nebo osoby s účastí na řízení pojišťovny nebo zajišťovny nedávají s ohledem na jejich kvalifikaci a dosavadní praxi jistotu obezřetného řízení pojišťovny, její pobočky nebo zajišťovny*.“

[13.] Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl aktivně legitimován k podání žaloby, jelikož se v daném případě jednalo pouze o práva pojišťovny a nikoliv jeho. Stěžovatel prý totiž nebyl účastníkem správního řízení a jakkoliv je zřejmé, že se ho rozhodnutí žalovaného „dotklo“, vystupoval v řízení spíše „jako pasivní předmět“ a jako takový nemůže mít žádná procesní ani hmotná práva.

[14.] Základem pro posouzení věci je v daném případě otázka možnosti soudního přezkumu napadeného aktu žalovaného na základě žaloby podané stěžovatelem, který nebyl účastníkem správního řízení. K tomu je vhodné připomenout, že zákonný rámec pro rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je vymezen soudním řádem

správním v ustanoveních § 4 ve spojení s § 2. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Tím se rozumí *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*. Zdejší soud v rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008 č. j. 4 Ans 9/2007 – 197 (dostupné na www.nssoud.cz) uvedl, že „*zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“ Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky.

[15.] Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu však musí vedle těchto tří znaků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v ustanovení § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Lze tedy shrnout, že pro možnost přezkoumání aktu správního orgánu je nutno, aby tento akt naplnil kumulativně všechny čtyři výše uvedené znaky.

[16.] Možnost přezkumu aktů správních orgánů musí být v neposlední řadě posuzována i s ohledem na ústavní povinnost soudů poskytovat ochranu právům, obsaženou v ustanoveních čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež má na ústavní úrovni zásadní význam pro činnost správních soudů, když stanoví: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Tímto ustanovením Listina zakládá pravidlo „presumpce přezkumu“, které stanoví správním soudům povinnost podrobit přezkumu akty veřejné moci dotýkající se právní sféry fyzických a právnických osob, pokud jejich přezkum není zákonem výslovně vyloučen. Podobný závěr zformuloval ve stěžovatelem citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (in: č. 96/2000 Sb.) i Ústavní soud, nicméně argumentace tímto nálezem ve vztahu k nyní projednávanému případu není případná, jelikož tento nález byl vydán ještě před účinností s. ř. s. a navíc se věcně týká vymezení účastníků řízení podle již zrušeného stavebního zákona.

[17.] Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (č. 906/2006 Sb. NSS; poznámka soudu: z tohoto usnesení v podstatné míře vychází i stěžovatelem citovaný rozsudek sp. zn. 2 As 51/2008), je neudržitelnou taková interpretace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají, jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. „*Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně*

dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“

[18.] Zdejší soud má za to, že z takto široce nastaveného vnímání ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je zcela zřejmé, že stěžovatel aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného byl. Dotčenost právní sféry stěžovatele spatřuje soud přinejmenším ve dvou směrech. Za prvé v základním právu na svobodnou volbu povolání, právu podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nelze ostatně přehlédnout, že i městský soud v odůvodnění napadeného usnesení výslovně připustil, že se rozhodnutí ČNB stěžovatele dotkne, jelikož v jeho důsledku nemůže vykonávat funkci člena představenstva.

[19.] Za druhé, tato dotčenost je dána i tím, že z obsahu negativního rozhodnutí žalovaného výslovně plyne, že stěžovatel není osobou, která by s ohledem na svou dosavadní praxi dávala jistotu obezřetného řízení pojišťovny ve smyslu ustanovení § 7 odst. 4 pojišťovacího zákona. Přestože Nejvyšší správní soud za dané procesní konstelace není oprávněn jakkoliv se vyjadřovat k tomuto závěru žalované ČNB, je zcela zřejmé, že tento závěr je způsobilý dotknout se právní sféry stěžovatele. S ohledem na jednotu a předvídatelnost rozhodování správního orgánu totiž lze důvodně očekávat, že podobný závěr by ČNB vyslovila ve vztahu ke stěžovateli i v budoucnu, pokud by měla rozhodnout o podobném návrhu, byť ve vztahu k jiné pojišťovně. Konečně, takovéto hodnocení osoby stěžovatele je a bude nepochybně ve vztahu k němu negativně vnímáno v rámci dané profesní skupiny a tohoto segmentu podnikání. Rovněž v tomto směru je rozhodnutí žalovaného způsobilé dotknout se právní sféry stěžovatele, a to kromě zmíněného čl. 26 též i ve vztahu k čl. 10 odst. 1 Listiny, který přiznává každému právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno (podobně viz rozsudek ze dne 4. 2. 2004, sp. zn. 6 A 57/2002, in: 188/2004 Sb. NSS).

[20.] Ke skutečnosti, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení, soud uvádí, že konstrukce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (na rozdíl od odst. 2 stejného ustanovení) nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení. Z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž, zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra ve shora popsaném smyslu.

[21.] Tento závěr je plně souladný i s ustálenou judikaturou zdejšího soudu. Stojí proto jen za připomenutí, že ve známém případu nejmenování justičního čekatele soudcem (rozsudek ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, in: 905/2006 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že uchazeč o funkci soudce může svoji vůli stát se soudcem projevovat či uplatňovat pouze tak, že po absolvování magisterského studijního programu v oblasti práva je oprávněn toliko souhlasit se svým ustanovením do funkce soudce a s přidělením k určitému soudu. Procedura, která vyúsťuje v předložení návrhu na jmenování soudcem prezidentu republiky, zákonem výslovně upravena není a je věcí zvyklostí v postupu ministra spravedlnosti a vlády, a jejich součinnosti s prezidentem republiky. „*Vlastní návrh na jmenování justičního čekatele soudcem je mimo vlastní dispoziční sféru navrhovaného, návrh předkládá ministr spravedlnosti nejprve k projednání vládě a po projednání návrhu je návrh předkládán prezidentu republiky.*“ Jinak řečeno, rovněž v tomto případě žalobce nebyl účastníkem správního řízení a přesto byl aktivně

legitimován k podání žaloby. V tomto směru je nyní projednávaný případ s tímto případem obdobný.

[22.] Lze tak uzavřít, že stěžovatel je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí ČNB vydanému podle ustanovení § 10 odst. 9 zákona o pojišťovnictví, kterým mu nebyl udělen souhlas s výkonem funkce člena představenstva společnosti MAXIMA pojišťovna, a. s.

V. Shrnutí

[23.] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace dospěl k závěru, že stěžovatel byl oprávněn k podání žaloby proti citovanému rozhodnutí ČNB, a proto mu nezbývá, než napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán shora uvedeným právním názorem, tzn. musí – při splnění ostatních podmínek řízení - podrobit napadené rozhodnutí žalovaného soudnímu přezkumu.

[24.] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud též o nákladech řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. února 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu