

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 žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2011, č. j. 5 A 40/2011 - 81,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2011, č. j. 5 A 40/2011 - 81, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

### I. Podstata případu

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno 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 žalobce není

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

## II. Obsah napadeného rozsudku městského soudu

[3.] Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve zabýval otázkou účastenství žalobce ve správním řízení. K tomu uvedl, že situace v dané věci byla odlišná od klasického případu „opomenutého účastníka“: ačkoliv totiž žalobce nebyl formálně účastníkem řízení, jednal jakožto tehdejší člen představenstva za pojišťovnu ve správním řízení a byl tak informován o jeho průběhu i obsahu rozhodnutí. Svého účastenství se nedomáhal a nepodal ani rozklad; ten podala rovněž pojišťovna. Přitom obsah žaloby podané žalobcem se prakticky shoduje s obsahem rozkladu podaného pojišťovnou.

[4.] Soud se s poukazem na ustanovení § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb. neztotožnil se žalobcem ani v tom, že není třeba souhlasu České národní banky, je-li kandidátem na člena představenstva osoba, která již tuto funkci vykonávala v minulém funkčním období. Pokud totiž orgánu pojišťovny skončilo funkční období, nastupuje orgán nový a za nové je třeba považovat i členy, kteří již zde působili dříve. I pokud by totiž daná osoba v minulosti splňovala předpoklady pro výkon funkce, může se to v průběhu času změnit a je proto oprávněné provádět pravidelné ověřování těchto předpokladů. Na této skutečnosti v daném případě nic nemění ani znění ustanovení § 19 odst. 3 nového zákona o pojišťovnictví č. 277/2009 Sb., které obsahuje odchylnou úpravu.

[5.] K námitce, že podmínky pro působení v pojišťovně jsou stanoveny taxativně a nelze je doplnit o koncept obezřetného řízení pojišťovny, soud žalobci přisvědčil v tom, že schopnost obezřetného řízení pojišťovny se posuzuje ještě před vstupem na trh. To prý však neznamená, že by ČNB nemohla, v intencích § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb., hodnotit profesní minulost kandidáta a jeho dosavadní úspěchy či neúspěchy. Nejde tu o přímou aplikaci § 7 odst. 4 písm. b) cit. zákona, nýbrž o posouzení důvěryhodnosti dotčené osoby včetně hodnocení praxe (§ 10 odst. 9). Soud proto neshledal nezákonnost v tom, že ČNB použila při hodnocení profesních předpokladů žalobce pojem obezřetného řízení. Tento pojem totiž sice není přímo obsažen v § 10 odst. 9 cit. zákona, nicméně obsahově spadá pod praxi kandidáta, kdy nejde jen o prosté konstatování, zda požadavek praxe byl formálně splněn, nýbrž také o zjišťování, o jako praxi se jedná. Ani tuto námitku proto soud neshledal důvodnou.

[6.] Pochybení však soud shledal v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, neboť z něj není zřejmé, jaké okolnosti odůvodňují výsledek, že žalobce není způsobilý danou funkci vykonávat. Ve výše označeném rozhodnutí ČNB ze dne 21. 11. 2006 byla totiž konstatována tři rozhodnutí z let 2001 - 2004 svědčící o různě intenzivním nedostatku obezřetnosti při řízení pojišťovny MAXIMA, a. s. (dříve Pojišťovny UNIVERSAL, a. s.). Rozhodnutí o rozkladu však bylo založeno na tom, že tyto nedostatky nebyly natolik závažné a byly u žalobce zjištěny až v poslední kontrole v období 2005-2006. Vůbec poprvé se tak v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu objevuje zmínka o kontrole, která údajně hodnotila činnost žalobce v době bezprostředně předcházející podání žádosti o souhlas podle § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb. Ve správním spise však není obsaženo nic, co by se této kontroly týkalo, tzn. jaké nedostatky byly zjištěny a zda byly přičitatelné žalobci. V takovém případě však není zřejmé, proč vlastně žalobci nebyl příslušný souhlas udělen.

Proto městský soud podané žalobě vyhověl a rozhodnutí správního orgánu II. stupně zrušil.

## III. Obsah kasační stížnosti

[7.] Česká národní banka jako stěžovatel proti tomuto rozsudku uplatňuje kasační důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), tzn. nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem.

[8.] Uvádí, že důvody ke zrušení rozhodnutí správního orgánu II. stupně dány nebyly, jelikož toto je zcela v souladu s rozhodnutím prvostupňovým. Zmínka o nedostatcích z let 2005 - 2006 prý totiž byla pouze nutnou reakcí na námitku žalobce, že jeho následná činnost zhojila dřívější nedostatky. Pokud by tato námitka nebyla obsažena v rozkladu, nebyla by uváděna ani v rozhodnutí správního orgánu II. stupně. Nejednalo se tedy o důvod neudělení souhlasu, který by bylo třeba dokládat. Tento důvod spočíval v pochybení z let 2001 - 2004 a příslušná rozhodnutí, o která se správní rozhodnutí opírají, součástí spisu jsou. Stěžovatel zejména zdůrazňuje skutečnost zavedení nucené správy, které představuje mimořádně významný signál absence obezřetnosti v řízení pojišťovny.

[9.] Argumentace obsažená v rozhodnutí o rozkladu a upozorňující na nedostatky zjištěné v období po skončení nucené správy (2001 - 2004) prý pouze reagovala na nedostatečnost tehdejší zákonné úpravy, pokud jde o vyžadování změn vedoucích osob pojišťovny. Proto bylo konstatováno, že tyto nedostatky nebyly natolik závažné, aby vedly ke změně předsedy představenstva, nicméně byly natolik závažné, aby ospravedlňovaly neudělení souhlasu s výkonem funkce člena představenstva.

[10.] Stěžovatel konečně upozorňuje na to, že ani žalobce nenamítal nesoulad v obou správních rozhodnutích a dokonce uvedl, že v posledních letech nespatřovala ČNB v řízení pojišťovny problém a hodnotí jen vzdálenější minulost. Proto stěžovatel navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit.

## IV. Vyjádření žalobce

[11.] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že právě polemika o časových vazbách mezi porušením povinností a neudělením souhlasu byla jedním z důvodů, pro které podal žalobu. Není tedy pravda, že nesoulad mezi oběma správními rozhodnutími nenamítal.

[12.] Žalobce tvrdí, že v roce 2001 byla na pojišťovnu uvalena nucená správa a v roce 2002 jí byla uložena povinnost snížit základní kapitál z důvodu kumulované ztráty. Výměna žalobce ve funkci předsedy představenstva však požadována nebyla. V květnu 2002 pak bylo pojišťovně uděleno povolení k provozování pojišťovací činnosti (tzv. přelicencování) a v letech 2002 až 2007 nebylo pojišťovně uloženo žádné opatření k nápravě.

[13.] Žalobce odmítá tvrzení stěžovatele, že v letech 2001 – 2006 byly u pojišťovny zjištěny méně závažné nedostatky nedosahující intenzity požadavku na změnu předsedy představenstva. Pokud by totiž zavedení nucené správy a snížení základního kapitálu mělo znamenat neobezřetné řízení pojišťovny přičitatelné jednání žalobce, pak regulátor měl povinnost si obezřetné řízení vynutit neprodleně po tomto zjištění požadavkem na

změnu v osobě v řízení pojišťovny (§ 27). V opačném případě došlo k situaci, kdy v době ukládání nápravných opatření (2001, 2002) jednání žalobce za neobezřetné stěžovatel nepovažoval, zatímco o několik let později (2007) již ano.

[14.] Proto žalobce navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

## V. Vlastní argumentace soudu

[15.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16.] Stěžovatel za důvod podání kasační stížnosti označil nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) 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 nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného.

[17.] Podle relevantní zákonné úpravy platilo (§ 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb.), 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*.“

[18.] 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*.“

[19.] Nejvyšší správní soud z obsahu spisu konstatuje, že správní orgán I. stupně ve shora označeném rozhodnutí ze dne 21. 11. 2006 uvedl, že v době, kdy žalobce v předmětné pojišťovně zastávat funkci člena či předsedy představenstva, vydala ČNB, resp. Ministerstvo financí, nejméně tři rozhodnutí svědčící o různě intenzivním nedostatku obezřetnosti v činnosti pojišťovny. Konkrétně se jednalo zejména o rozhodnutí ze dne 12. 4. 2001 (potvrzené rozhodnutím o rozkladu ze dne 11. 9. 2001 a aprobované rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2004, sp. zn. 6 A 116/2001), kterým byla v pojišťovně zavedena nucená správa, přičemž důvody pro její zavedení spočívaly ve zkreslování výsledků činnosti, v nedostatečném či žádném plnění předchozích opatření k nápravě uložených dohledovým orgánem a v ohrožení splnitelnosti závazků

vyplývajících z uzavřených pojistných smluv. Žalobce byl navíc v období 19. 12. 1996 až 22. 8. 1999 členem představenstva společnosti Bankovní penzijní fond, a. s. v likvidaci, přičemž z ustanovení § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb. ve spojení s § 10a písm. b) a § 38l plyne, že členem orgánu pojišťovny nemůže být osoba, která vykonávala kteroukoliv ze srovnatelných funkcí v právnické osobě, na jejíž majetek byl prohlášen konkurs. Tuto okolnost nicméně správní orgán označil toliko jako mající doplňující význam.

[20.] Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 21. 11. 2006 podala pojišťovna MAXIMA rozklad, v němž mimo jiné uvedla, že pokud ČNB spatřuje porušení povinností žalobce pouze v období před uvalením nucené správy, pak je posouzení nekomplexní, jelikož nebylo přihlédnuto k jeho dalšímu působení ve statutárním orgánu společnosti, a to v době trvání nucené správy i později. Všechna rozhodnutí, odůvodňující neschopnost žalobce plnit povinnosti zákonným způsobem, jsou několik let stará a působí „zcela nevysvětlitelně“, že státnímu dozorčímu orgánu nevadilo působení navrhovaného kandidáta ve funkci po dobu bezprostředně po vydání uložených opatření. Tvrzení ČNB proto není neměnné a kontinuální. Pokud by totiž skutečně měla pochybnosti o řádném plnění povinností, měla by usilovat o ukončení výkonu funkce bez ohledu na to, kdy funkční období skončí nebo zda bude tato osoba v budoucnu žádat o souhlasné stanovisko s výkonem funkce.

[21.] Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele o tomto rozkladu mimo jiné plyne, že jednání, jehož důsledkem bylo uvalení nucené správy na pojišťovnu MAXIMA (dříve UNIVERSAL), bylo projevem nedostatku obezřetnosti, nedostatku péče řádného hospodáře a bylo výsledkem jednání, za které nesou odpovědnost členové představenstva. Nad tento rámec stěžovatel k námitce obsažené v rozkladu, že žalobce působil v pojišťovně i poté, co v ní byla ukončena nucená správa bez jakéhokoliv požadavku dohledového orgánu na ukončení jeho působení ve funkci, uvedl, že toto setrvání ve funkci bylo umožněno nikoliv osvědčením schopnosti žalobce pojišťovnu zdravě řídit, nýbrž tehdy platným zákonem o pojišťovnictví. Požadovat provedení změny v osobě člena generálního ředitele či představenstva bylo možno pouze tehdy, bylo-li takové rozhodnutí součástí opatření k odstranění nedostatků ukládaných při zjištění porušení povinností stanovených zákonem. Tato opatření však mohl realizovat pouze nucený správce, který ostatně ing. T. dne 27. 9. 2001 odvolal z funkce generálního ředitele pojišťovny. V období po skončení nucené správy (2001-2004) byly zjištěny nedostatky, které však nebyly natolik závažné, aby vedly ke změně předsedy představenstva. Nedostatky v obezřetném řízení byly u žalobce zjištěny až v poslední kontrole v období 2005 a 2006.

[22.] Nejvyšší správní soud má z obsahu citovaných rozhodnutí postaveno najisto, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně skutečně vychází jen z hodnocení činnosti předmětné pojišťovny v době, kdy tam žalobce působil v příslušných funkcích. Klíčovým je v tomto směru rozhodnutí Ministerstva financí o zavedení nucené správy ze dne 12. 4. 2001, a dále rozhodnutí ze dne 12. 7. 2002, č. j. 324/52663/2002/R, změněné rozhodnutím o rozkladu ze dne 20. 1. 2003, č. j. 324/2565/2003, kterým byla žadateli uložena povinnost snížit jeho základní kapitál o neuhrazenou ztrátu minulých let (tzn. o částku 116 218 000 Kč). Dne 18. 5. 2004 pak bylo vydáno rozhodnutí č. j. 32/45383/2004-324/R, kterým bylo žadateli pro kontrolou zjištěné nedostatky v jeho činnosti uloženo opatření k nápravě. Všechna citovaná rozhodnutí, na která je v rozhodnutí správního orgánu I. stupně výslovně odkazováno, jsou součástí správního spisu.

[23.] Městský soud nicméně spatřoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele o rozkladu v tom, že v něm nebylo odůvodněno, jaké zásadní nedostatky z hlediska obezřetnosti při řízení pojišťovny byly u žalobce zjištěny v době bezprostředně předcházející podání žádosti o souhlas podle ustanovení § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb.

[24.] Nejvyšší správní soud dospěl – s ohledem na shora popsaný obsah obou správních rozhodnutí – k závěru, že skutečný důvod, pro který nebyl udělen žalobci příslušný souhlas, spočíval v okolnostech pocházejících z doby předcházející rozhodnutí o zavedení nucené správy a bezprostředně po něm (viz rozhodnutí o uložení povinnosti snížit základní kapitál a uložení opatření k nápravě). V rozhodnutí správního orgánu I. stupně totiž jiné důvody ani obsaženy nejsou, když působení žalobce v Bankovním penzijním fondu, a. s. v likvidaci je výslovně označeno za mající toliko „doplňující význam".

[25.] Zdejší soud se, na rozdíl od městského soudu, ani nedomnívá, že by mezi oběma správními rozhodnutími existoval obsahový nesoulad, resp. že by rozhodnutí o rozkladu bylo nepřezkoumatelné. Stěžovateli je totiž třeba přisvědčit v tom, že nosné důvody tohoto rozhodnutí jsou uvedeny na str. 4, kde je zejména konstatováno, že „*jednání, jehož důsledkem bylo uvalení nucené správy na účastníka řízení, bylo projevem nedostatku obezřetnosti v jednání pojišťovny, projevem nedostatku péče řádného hospodáře a bylo výsledkem jednání, za které nesou odpovědnost členové představenstva*." Jak bylo již podrobně popsáno výše, v dalším textu správní orgán II. stupně reagoval na námitky žalobce obsažené v rozkladu, když uvedl, z jakých důvodů mohl žalobce i nadále působit ve funkci generálního ředitele pojišťovny, a rovněž konstatoval, že nedostatky v řízení pojišťovny byly zjištěny i později. V letech 2001 až 2004 se jednalo o nedostatky ne tak závažné, aby mohly vést ke změně předsedy představenstva; nedostatky v obezřetném řízení byly zjištěny až na základě kontroly zaměřené na jeho činnost v období 2005 až 2006.

[26.] Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že toto konstatování nelze interpretovat tím způsobem, jak učinil městský soud: tedy že není zřejmé, proč vlastně nebyl žalobci udělen příslušný souhlas. Tyto důvody jsou totiž z obou správních rozhodnutí jednoznačně seznatelné a jsou založeny na okolnostech popsaných ve třech citovaných rozhodnutích z let 2001 – 2004 (zavedení nucené správy, rozhodnutí o uložení povinnosti snížit základní kapitál a uložení opatření k nápravě). Za klíčové přitom soud - ve shodě se stěžovatelem - považuje rozhodnutí o zavedení nucené správy.

[27.] Zdejší soud se totiž neztotožňuje v interpretaci odůvodnění rozhodnutí stěžovatele o rozkladu tak, jak ji provedl městský soud, který dospěl k závěru, že nedostatky v činnosti pojišťovny v letech 2001 - 2004 nebyly natolik závažné, aby svědčily o nedostatku obezřetnosti při jejím řízení ve smyslu zákona, a že tyto nedostatky byly zjištěny teprve při kontrole v období 2005 – 2006. Z obsahu rozhodnutí o rozkladu je totiž zcela zřejmé (5. odst. na str. 4), že jednání, které vedlo k uvalení nucené správy, bylo projevem nedostatku obezřetnosti, nedostatku péče řádného hospodáře a nesou za ně odpovědnost členové představenstva pojišťovny. V období po skončení nucené správy byly rovněž zjištěny nedostatky, nicméně již ne tak závažné, aby vedly ke změně osoby předsedy představenstva. Nedostatky v obezřetném řízení byly zjištěny až v poslední kontrole zaměřené na činnost v letech 2005 a 2006. Jinak řečeno, rozhodující důvody, pro které nebyl vydán žalobci požadovaný souhlas, byly dány skutečnostmi před uvalením nucené správy na pojišťovnu; poté závažná pochybení zjištěna nebyla a docházelo k nim opět až v letech 2005 a 2006. Mezi oběma správními rozhodnutími tedy neexistuje logický

rozpor a rozhodnutí o rozkladu je proto přezkoumatelné, jelikož jeho nosné důvody mají oporu ve spise. Skutečnost, že se ve spise nenacházejí podklady ve vztahu k období 2005 – 2006, na tom nemůže nic změnit, jelikož tyto okolnosti nebyly pro vydání předmětného rozhodnutí klíčové.

## VI. Shrnutí

[28.] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele o rozkladu podaném žalobcem je přezkoumatelné a důvody pro jeho zrušení ze strany městského soudu, popsané v napadeném rozsudku, dány nebyly. Proto mu nezbývá, než napadený rozsudek 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.

[29.] 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 8. března 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu