

Usnesení

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce M. pojišťovna, a. s. (dříve Pojišťovna U.), zastoupeného JUDr. Erikou Mačákovou, advokátkou v Praze 6, Ve Struhách 27, proti žalovanému Ministerstvu financí, Praha 1, Letenská 15, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem v Praze 5, nám. 14. října 3, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2001, čj. 324/42361/2001,

t a k t o :

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 1000 Kč k rukám jeho právního zástupce z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci tohoto usnesení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 14. 8. 2001 (věc byla postoupena Vrchnímu soudu v Praze usnesením Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2001) se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2001, čj. 324/42361/2001, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 22. 9. 2000, čj. 324/83983/2000.

Uvedeným rozhodnutím Ministerstva financí, označeným jako „rozhodnutí o předběžném opatření“ byla Pojišťovně U., a. s. (od 6. 3. 2003 M. pojišťovna, a. s.), uložena podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen zákon o pojišťovnictví), povinnost nenakládat bez souhlasu ministerstva s vlastními aktivy. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že při kontrole výkazů o výši technických rezerv a o jejich umístění k 31. 5. 2000, předložených Pojišťovnou U., a. s., dne 27. 7. 2000, ministerstvo zjistilo, že vykazovaná výše technických rezerv ve výši 34 902 000 Kč je kryta pouze finančním umístěním v hodnotě 18 126 000 Kč, a dále bylo zjištěno, že v tomto výkazu je částečně uplatněna kauce, složená ve prospěch ministerstva. Z těchto důvodů zahájilo ministerstvo vůči Pojišťovně U., a. s., správní řízení. Na základě dosavadních šetření však byly v hospodaření pojišťovny zjištěny závažné nedostatky (k 31. 7. 2000 dosáhla ztráta pojišťovny 135 174 000 Kč a přesáhla tak polovinu jejího základního jmění) a vzhledem k této skutečnosti a vzhledem k tomu, že předchozí opatření ministerstva pojišťovna plnila pouze částečně nebo je neplnila vůbec, vydalo ministerstvo rozhodnutí o předběžném opatření dle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pojišťovnictví, aby tak do doby, než nabude právní moci rozhodnutí ve věci, byly zajištěny právem chráněné zájmy fyzických nebo právnických osob, které nejsou účastníky správního řízení. V odůvodnění rozhodnutí se dále uvádí, že ministerstvo zruší předběžné opatření, jakmile pomine důvod, pro

který bylo nařízeno; jinak pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí ve věci nabylo právní moci (§ 43 odst. 2 správního řádu).

O rozkladu žalobce ze dne 4. 10. 2000 proti rozhodnutí o předběžném opatření, rozhodl ministr financí žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozklad jako nedůvodný zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

V žalobě ze dne 14. 8. 2001 žalobce uvádí, že rozhodnutí ministra financí i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva jsou nesprávná a nezákonná a řízení předcházející jejich

vydání vykazují závažné vady. K přípustnosti žaloby žalobce uvádí, že napadené rozhodnutí nemá povahu rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy ve smyslu (tehdy účinného ustanovení) § 248 odst. 1 písm. e) o. s. ř. Rozhodovací praxe vykládá citované ustanovení tak, že rozhodnutí má „předběžnou povahu“ ve vztahu k následnému rozhodování správního orgánu, např. zaujetí závazného stanoviska či tzv. podkladové rozhodnutí. Za takové rozhodnutí předběžné povahy však rozhodně nelze považovat napadené rozhodnutí. V souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 (č. 276/2001 Sb.), kterým se dnem 31. 12. 2002 zrušuje část pátá o. s. ř., je navíc třeba poukázat na rozpor stávající právní úpravy s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a tedy i s ústavním pořádkem České republiky. Jakákoliv současná omezení přezkumu správních rozhodnutí je proto třeba vykládat co nejužším způsobem. K vadám řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí žalobce uvádí vady vyrozumění o zahájení správního řízení ze dne 29. 8. 2000, čj. 322/70362/2000, které neobsahovalo nezbytné náležitosti, dále skutečnost, že v rozhodnutí ministerstva o předběžném opatření byly žalobci vytýkány jiné skutečnosti než ty, které mu byly oznámeny ve vyrozumění o zahájení správního řízení, čímž byla porušena jeho procesní práva, a že v rozhodnutí ministerstva o předběžném opatření chybí v rozporu s § 34 odst. 2 zákona o pojišťovnictví den vydání rozhodnutí. Jako důvody nezákonnosti a nesprávnosti žalobou napadeného rozhodnutí ministra financí žalobce uvádí, že zjištění skutkového stavu, z něhož rozhodnutí vychází, je v rozporu s obsahem spisů a spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Zejména nebylo vzato v úvahu zlepšení hospodaření žalobce, celková stabilizace jeho poměrů, a fakt, že žalobce řádně splnil rozhodnutí ve věci samé, které v mezidobí vydalo ministerstvo dne 5. 1. 2001 pod čj. 324/856/2001.

Žalobce je přesvědčen, že již v době vydání uvedeného rozhodnutí o předběžném opatření ministerstvem nebyly dány žádné konkrétní skutečnosti odůvodňující vydání předběžného opatření, a již vůbec pak takové skutečnosti nebyly dány v době vydání napadeného rozhodnutí ministra financí, kdy se zásadně změnila skutkové okolnosti. Napadené rozhodnutí ministra financí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva tedy spočívají na nesprávném právním posouzení věci a jsou nezákonná pro rozpor s § 34 odst. 1 zákona o pojišťovnictví a s § 43 správního řádu. Navíc v době vydání napadeného rozhodnutí ministra financí (23. 5. 2001) již bylo pravomocně skončeno řízení ve věci samé (rozhodnutí ministerstva ze dne 5. 1. 2001, čj. 324/856/2001). Dnem právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci samé pozbylo v souladu s § 43 odst. 2 správního řádu předmětné předběžné opatření účinnosti a rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2001 tak potvrzuje předběžné opatření, které již v dané době nebylo účinné.

Žalobou napadené rozhodnutí je též odůvodňováno tím, že předchozí opatření ministerstva plnila pojišťovna pouze částečně nebo je neplnila vůbec, to však bez uvedení jakýchkoliv konkrétních skutečností, což je v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu. Již v rozkladu dále žalobce poukázal na to, že v rozhodnutí o předběžném opatření chybí údaj o datu jeho vydání, přičemž podle § 34 odst. 2 zákona o pojišťovnictví rozhodnutí ministerstva o předběžném opatření nabývá účinnosti dnem vydání. Ministr financí však ve svém rozhodnutí uzavřel, že tato vada rozhodnutí je pouze chybou v psaní podle § 47 odst. 6 správního řádu, která byla dodatečně opravena. Na závěr žalobce poukazuje na porušení ustanovení správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí. Z výše uvedených důvodů se tedy žalobce domáhá zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2001, čj. 324/42361/2001, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí ministerstva.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě k jednotlivým žalobním bodům uvádí, že oznámení o zahájení správního řízení obsahuje všechny správním řádem stanovené náležitosti a žalobci bylo řádně doručeno, žalobce byl též vyzván, aby se vyjádřil k podkladu rozhodnutí i ke způsobu jeho zjištění, popř. navrhl jeho doplnění, tuto možnost však nevyužil. K námitce, že

rozhodnutí o předběžném rozhodnutí neobsahuje datum vydání, žalovaný podotýká, že žalobci byla osobně doručena dvě vyhotovení rozhodnutí, z nichž na jednom potvrdil žalobce převzetí (toto bylo následně uloženo ve spise ministerstva) a druhé vyhotovení bylo žalobci ponecháno. Vzhledem k tomu, že na rozhodnutí uloženém ve spise žalovaného a podepsaném žalobcem datum vydání nechybí a žalobci tak byl den vydání znám, posoudil toto správní orgán jako chybu v psaní podle § 47 odst. 6 správního řádu. V rámci zajišťování úplných a přesných podkladů pro rozhodnutí byl žalobce vyzván k vyjádření a k předložení konkrétních návrhů na řešení stávající situace, reakce však byly vždy pouze obecné. Vzhledem k tomu, že žalobce řádně nevysvětlil důvody, které vedly k zahájení správního řízení, dospěl žalovaný po důkladném posouzení celkové závažné situace k jednoznačnému závěru, že je nezbytné zajistit právem chráněné zájmy fyzických nebo právnických osob, které nejsou účastníky správního řízení, a proto rozhodl o vydání rozhodnutí o předběžném opatření. Ministr financí při svém rozhodování o rozkladu žalobce vycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci a přihlédl ke všem známým skutečnostem důležitým pro rozhodnutí v dané věci. Žalovaný dále dodává, že celková hospodářská situace žalobce byla natolik závažná, že žalovaný v dalším správním řízení zavedl u žalobce nucenou správu. Též podrobně popsal plnění předchozích opatření žalobcem a průběh kontrol hospodaření. K námitce porušení lhůt pro vydání rozhodnutí žalovaný uvádí, že tyto lhůty jsou zásadně povahy pořádkové a jejich nedodržení tedy nemá bezprostřední vliv na práva účastníků řízení. Navrhl zamítnutí žaloby.

Dnem 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Podle jeho § 132 věci správního soudnictví, v nichž nebylo rozhodnuto do dne účinnosti tohoto zákona a v nichž byla dána věcná příslušnost k řízení vrchním soudům nebo Nejvyššímu soudu, převezme a dokončí Nejvyšší správní soud. Ten pak postupuje podle § 130 odst. 1 s. ř. s., podle něhož řízení podle části páté, hlavy druhé o. s. ř. ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti soudního řádu správního, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle ustanovení části třetí, hlavy druhé, dílu prvního, tohoto zákona (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu).

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný. Dle § 68 odst. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Podle § 70 písm. b) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.

Rozhodnutí Ministerstva financí o předběžném opatření bylo vydáno podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pojišťovnictví. Podle tohoto ustanovení je kromě případů, kdy lze uložit předběžné opatření podle správního řádu, ministerstvo oprávněno při výkonu státního dozoru podle tohoto zákona uložit předběžné opatření také tehdy, jestliže je to třeba k zajištění právem chráněných zájmů fyzických nebo právnických osob, které nejsou účastníky správního řízení, nebo jestliže by byl výkon konečného rozhodnutí zmařen či vážně ohrožen. Takové předběžné opatření spočívá v uložení povinnosti pojišťovně nebo zajišťovně nenakládat bez souhlasu ministerstva vlastními aktivy.

Věc, kterou má tento soud řešit, spadá pod kompetenční výlukou, jak je uvedena v § 70 s. ř. s. Rozhodnutí, jež se stalo předmětem žaloby, je nejen z hlediska formálních znaků, tedy označení rozhodnutí, nýbrž i z hlediska obsahu úkonem předběžné povahy, jež si neklade za cíl s konečnou platností rozhodnout. Z povahy rozhodnutí samého, ale rovněž z poukazu na § 43 odst. 2 správního řádu, na nějž je v rozhodnutí I. stupně výslovně odkazováno, nelze v napadeném rozhodnutí vskutku hledat úkon jiný než povahy předběžné. Konečně postup žalovaného vychází z § 34 zákona o pojišťovnictví a § 43 správního řádu. Právo fyzické i právnické osoby na soudní ochranu je však dostatečně zajištěno tím, že z pravomoci soudu

není vyňato přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, které má povahu rozhodnutí konečného.

Napadené rozhodnutí předmět svého zájmu neupravuje definitivně, nýbrž pouze dočasně, a to z důvodů jasně vyjádřených. Jak již vyložil Ústavní soud (Pl. ÚS 8/99) z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základní práv a svobod podle Listiny. Toto ustanovení navazuje na první větu čl. 36 odst. 2 Listiny. Druhá věta tohoto ustanovení má na mysli jiná základní práva a svobody než základní právo na soudní ochranu, neboť v opačném případě by totiž vyloučení práva na soudní ochranu bylo vždy v rozporu s Listinou a dovětek první věty druhého odstavce čl. 36 Listiny by neměl smysl.

Přechodná ustanovení s. ř. s. nepředstavují diskontinuitu, v jejímž důsledku by se účastníci řízení měli ocitnout v horším procesním postavení, než v době podání žaloby, stejně tak nepředstavují ani zlepšení jejich výchozí pozice v tom smyslu, že by se věci (např. rozhodnutí, úkony, nečinnost), které nebylo možno napadnout správní žalobou podle předpisů účinných k 31. 12. 2002, bez dalšího mohly stát legitimním titulem pro jednání soudu podle tohoto zákona. Respektování výhrad Ústavního soudu k části páté o. s. ř. ve znění účinném k 31. 12. 2002 je naplněno také v pokynu § 130 odst. 1 s. ř. s., který na řečený díl první hlavy II části třetí odkazuje; z aplikace samozřejmě není vyloučena ani hlava I pojednávající o obecných ustanoveních o řízení, bez níž by nemohl soud jednat. Ustanovení § 70 s. ř. s. o vylukách představuje omezení dosahu generální přezkumné klauzule § 65 s. ř. s.; i ono ale vychází z dovolenosti dané ústavním pořádkem státu, jak shora naznačeno. Stejný postup byl volen i za dříve platné právní úpravy [§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.] a ani podle stávající zákonné úpravy tomu není jinak. To se týká také např. rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Pro jiný výklad ani postup soudu tak není místo.

Z uvedených důvodů proto soud žalobu jako nepřípustnou podle tohoto zákona odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

Výrok o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobci se opírá o analogické použití § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Jestliže totiž zákon zakládá právo na vrácení soudního poplatku v případech, kdy řízení bylo zastaveno před prvním jednáním, popřípadě v případech, kdy lze v řízení rozhodnout bez nařízení jednání do doby vydání rozhodnutí ve věci samé, tím spíše musí být poplatek vrácen tehdy, když návrh není vůbec způsobilý projednání ve správním soudnictví a soud takový návrh odmítá podle § 46 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 5. října 2004

JUDr. Michal Mazanec

předseda senátu