



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

JUDr. J. C.

zastoupený Mgr. Pavlem Wenzlem, advokátem
se sídlem Praha 1, na Příkopě 15,

proti

Ministerstvo spravedlnosti,

žalovanému

se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2,

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

I. Základ sporu

1. Žalobce se domáhá určení, že zásah žalovaného, spočívající v tom, že žalobce byl nezákonně k 1. 8. 2018 vyškrtnut ze seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením podle § 3 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, (dále jen „zákon č. 312/2006 Sb.“). Dále žalobce požaduje, aby Městský soud v Praze (dále též jen jako „městský soud“) určil, že ve vztahu k žalobci po dobu od okamžiku zásahu do okamžiku obnovení stavu před zásahem neběží lhůta platnosti zvláštního povolení a uložil žalovanému povinnost zapsat žalobce do seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením.
2. Nezákonný zásah žalovaného spatřuje žalobce v tom, že ze strany žalovaného byl nezákonně vyškrtnut ze seznamu správců se zvláštním povolením pro údajný zánik jeho zvláštního povolení, a to z důvodů, že do 1. 8. 2018 nevykonával zvláštní zkoušku insolvenčního správce, ačkoliv ve vztahu k žalobci pětiletá lhůta neuplynula a jeho zvláštní povolení tedy uplynutím této lhůty ke dni 1. 8. 2018 nezaniklo.
3. Pro posouzení věci je klíčové, zda doba, kdy žalobce nemohl vykonávat funkci insolvenčního správce se zvláštním povolením v důsledku nezákonného rozhodnutí žalovaného se započítává do běhu lhůty stanovené v § 6 odst. 4 zákona č. 312/2006 Sb.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Jak v podané žalobě žalobce uvedl, dne 29. 10. 2014 vydalo ministerstvo spravedlnosti rozhodnutí pod č. j. MSP-619/2010-LO-INSO/46, kterým žalobci zrušilo zvláštní povolení podle § 3 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného rozkladem, o němž rozhodl ministr spravedlnosti dne 20. 2. 2015, rozhodnutím pod č. j. MSP-30/2014- LO- ROZ/2, tak, že podaný rozklad žalobce zamítl. Rozhodnutí žalovaného o zrušení zvláštního povolení nabylo dne 5. 3. 2015 právní moci.
5. Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva ministra spravedlnosti správní žalobu, o níž rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 1. 2017, č. j. 6A 56/2015-68, kdy rozhodnutí ministra spravedlnosti bylo pro nezákonnost a z důvodu nepřezkoumatelnosti zrušeno. Rozsudek nabyl právní moci dne 9. 2. 2017 a vykonatelnosti dne 10. 3. 2017. Rozhodnutí ministra spravedlnosti tedy pozbylo právní moci dnem 10. 3. 2017 a došlo k obnovení nezákonně zrušeného zvláštního povolení. V návaznosti na rozsudek Městského soudu v Praze vydal ministr spravedlnosti dne 7. 9. 2017, pod č. j. MSP-8/2017-SJL-ROZ/6, nové rozhodnutí, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a z důvodu nepřezkoumatelnosti a řízení o zrušení zvláštního povolení žalobce zastavil. Rozhodnutí ministra spravedlnosti nabylo právní moci dne 11. 9. 2017.
6. Počátkem měsíce srpna roku 2018 žalovaný zjistil, že byl vyškrtnutý ze seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením, vzhledem k uplynutí doby pěti let ode dne nabytí účinnosti zákona č. 118/2013 Sb., kterým se mění zákona č. 312/2006 Sb. Platnost žalobcova zvláštního povolení nebyla totiž prodloužena postupem podle § 6 odst. 6 zákona č. 312/2006 Sb., tedy vykonáním zvláštní zkoušky insolvenčního správce v posledních 12 měsících platností zvláštního povolení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

7. Žalobce má za to, že postup žalovaného vůči němu je nezákonným zásahem, neboť v době před 1. 8. 2018 nezákonným rozhodnutím žalovaného bylo žalobci zrušeno zvláštní povolení, a tento stav trval po dobu přibližně dvou let. Po uvedené dobu tedy žalobce fakticky a v důsledku nezákonného rozhodnutí žalovaného nemohl vykonávat funkci insolvenčního správce se zvláštním povolením, a tedy žalobci nemohla uplynout zákonem stanovená pětiletá lhůta platnosti zvláštního povolení. Opačný výklad by znamenal, že žalobce musí nést následky dřívějšího nezákonného rozhodnutí žalovaného, a fakticky by byla aprobována nezákonnost tohoto rozhodnutí. Nezákonný zásah žalovaného spatřuje žalobce v tom, že ze strany žalovaného byl nezákonně vyškrtnut ze seznamu správců se zvláštním povolením pro údajný zánik jeho zvláštního povolení, a to z důvodů, že do 1. 8. 2018 nevykonával zvláštní zkoušku insolvenčního správce, ačkoliv ve vztahu k žalobci pětiletá neuplynula a jeho zvláštní povolení tedy uplynutím této lhůty ke dni 1. 8. 2018 nezaniklo.
8. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby s tím, že se nemohl dopustit nezákonného zásahu, neboť postupoval zcela v souladu se zákonem č. 312/2006 Sb. a v jeho mezích.
9. S odkazem na zákonnou úpravu ve znění účinném do 31. 7. 2013, žalovaný konstatoval, že fyzická osoba vykonávající funkci insolvenčního správce se zvláštním povolením musí splňovat předpoklady pro výkon citlivé činnosti podle zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost, přičemž právo vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 3 odst. 2 zákona zaniká také uplynutím pěti let ode dne nabytí právní moci zvláštního povolení vykonávat činnost insolvenčního správce.
10. V případě žalobce platnost zvláštního povolení nebyla prodloužena podle § 6 odst. 6 zákona č. 312/2006 Sb. Žalovaný má za to, že zvláštní povolení insolvenčního správce trvá po dobu pěti let od účinnosti novely zákona č. 312/2006 Sb.; nejedná se o lhůtu, ale dobu trvání tohoto zvláštního povolení. Zákon o insolvenčních správcích stanovil dobu trvání platnosti zvláštního povolení na 5 let, přičemž nestanoví případy, kdy by se tato přerušovala či stavěla. Rovněž jsou stanoveny podmínky, za kterých lze dobu trvání platnosti zvláštního povolení prodloužit, a to vždy o dalších 5 let.
11. Žalovaný má za to, že zákon žádné důvody pro přerušení doby trvání zvláštního povolení nestanoví a doba, po kterou žalobce nemohl činnost zvláštního insolvenčního správce vykonávat, je pro posouzení dané věci zcela nerozhodná. Prodloužení doby pěti let pro trvání platnosti zvláštního správce bylo možné v případě, že by žalobce do 1. 8. 2018 vykonal zvláštní zkoušku insolvenčního správce, jak je předvídáno přechodnými ustanoveními zákona, a to čl. II bod 4 novely zákona, jelikož žalobce do uvedeného dne zvláštní zkoušku nevykonával, zaniklo jeho právo vykonávat činnost zvláštního insolvenčního správce ke dni 2. 8. 2018 ze zákona, proto žalovaný k tomuto dni provedl výmaz žalobce ze seznamu.

III.

Posouzení žaloby

12. O skutkovém stavu věci nebylo mezi účastníky sporu. Městský soud vyšel ze zjištění, že žalobce vykonal dne 15. 12. 2010 zvláštní zkoušku insolvenčního správce, osvědčení mu bylo vydáno dne 6. 1. 2011, evidenční číslo 0027/Zvl/2010, a dne 26. 1. 2011 mu bylo vydáno zvláštní povolení vykonávat činnost insolvenčního správce.

13. Protože žalobce do 1. 8. 2014 nepředložil doklad o bezpečnostní způsobilosti, dne 6. 8. 2014 mu bylo doručeno oznámení o zahájení řízení z moci úřední ze dne 4. 8. 2014, č. j. MSP-619/2010-LO-INSO/46, kterým bylo zahájeno řízení o zrušení zvláštního povolení podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2006 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2017.
14. Dne 30. 10. 2014 bylo žalobci doručeno rozhodnutí ministerstva spravedlnosti ze dne 29. 10. 2014, č. j. MSP-619/2010-LO-ROZ/2, kterým bylo zrušeno zvláštní povolení. Dne 13. 11. 2014 podal žalobce proti tomuto rozhodnutí rozklad, rozhodnutím ministryně spravedlnosti ze dne 20. 2. 2015, č. j. MSP-30/2014-LO-ROZ/2, byl rozklad žalobce zamítnut. Dne 11. 3. 2015 žalobce podal proti rozhodnutí o rozkladu správní žalobu, o níž rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 1. 2017, č. j. 6A 56/2015-68. Rozhodnutí ministryně spravedlnosti o rozkladu bylo zrušeno a věc byla vrácena ministerstvu spravedlnosti k dalšímu řízení.
15. Rozhodnutím ministra spravedlnosti ze dne 7. 9. 2017, č. j. MSP-8/2017-SJL-ROZ/6, bylo rozhodnutí o rozkladu zrušeno a řízení bylo zastaveno, neboť žalobce dne 20. 5. 2015 předložil ministerstvu spravedlnosti ověřený opis dokladu Národního bezpečnostního úřadu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby ze dne 14. 5. 2015, č. j. NBÚ-022479, tudíž prokázal splnění podmínky podle § 6 odst. 2 písm. c) zákona č. 312/2006 Sb. v účinném znění.
16. Vzhledem k tomu, že žalobce do 1. 8. 2018 nevykonával zvláštní zkoušku, dospěl žalovaný k závěru, že podle § 12 odst. 3 zákona č. 312/2006 Sb. ve spojení s čl. II odst. 4 novely zákona, zaniklo ze zákona jeho právo vykonávat činnost zvláštního insolvenčního správce ke dni 2. 8. 2018 a tento den byl žalobce vymazán ze seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením. Žalobce se podáním doručeným žalovanému dne 13. 8. 2018 domáhal opětovného zápisu, žalovaný sdělil přípisem ze dne 30. 8. 2018, č. j. MSP-18/2017-OINS-INSO/18, žalobci, že žalovaný neakceptuje jeho argumentaci odůvodňující opětovný zápis do seznamu a žádosti žalobce z tohoto důvodu nevyhoví.
17. Ze spisového materiálu se dále podává, že žalobce přípisem ze dne 12. 3. 2018 požádal o prodloužení práva vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 6 odst. 5 zákona č. 312/2006 Sb., doložil úhradu správního poplatku, sjednání povinného pojištění. Žádosti žalobce bylo vyhověno a to tím způsobem, že v evidenci údajů o insolvenčních správcích byla platnost povolení stanovena do 1. 8. 2023, avšak jako zvláštní insolvenční správce byl ke dni 2. 8. 2018 vymazán.
18. Podle § 6 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2011, *na návrh vydá ministerstvo zvláštní povolení fyzické osobě, která*
 - a) *splňuje podmínky podle odstavce 1 a*
 - b) *vykonala zvláštní zkoušku insolvenčního správce.*
19. Podle § 6 odst. 6 téhož zákona v účinném znění, *platnost zvláštního povolení je omezena na dobu 5 let ode dne nabytí právní moci zvláštního povolení. Vykonáním zvláštní zkoušky insolvenčního správce v posledních 12 měsících platnosti zvláštního povolení se doba platnosti zvláštního povolení prodlužuje o 5 let.*
20. Podle čl. II. odst. 4 zákona věta druhá zákona č. 185/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, účinného ode

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

dne 1. 8. 2013, insolvenčnímu správci se zvláštním povolením, které nabylo právní moci přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zaniká právo vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 12 odst. 3 uplynutím 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

21. Podle § 12 odst. 3 zákona č. 312/2006 Sb., v účinném znění, právo vykonávat činnost insolvenčního správce dlužníka podle § 3 odst. 2 zaniká insolvenčnímu správci také uplynutím 5 let ode dne nabytí právní moci zvláštního povolení vykonávat činnost insolvenčního správce, nebyla-li platnost zvláštního povolení prodloužena postupem podle § 6 odst. 6.
22. Podle § 6 odst. 6 téhož zákona, platnost zvláštního povolení je omezena na dobu 5 let ode dne nabytí právní moci zvláštního povolení. Vykonáním zvláštní zkoušky insolvenčního správce v posledních 12 měsících platnosti zvláštního povolení se doba platnosti zvláštního povolení prodlužuje o 5 let.
23. Z citovaných zákonných ustanovení nepochybně vyplývá, že žalobce splňoval podmínky pro vydání zvláštního povolení stanovené § 6 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2011, a také mu dne 26. 1. 2011 zvláštní povolení vykonávat činnost insolvenčního správce bylo vydáno. Platnost zvláštního povolení byla omezena na dobu pěti let, počínající právní mocí zvláštního povolení, přičemž přechodná ustanovení zákona č. 185/2013 Sb., kterým byl zákon č. 312/2006 Sb. změněn, ve vztahu k zvláštním povolením dříve vydaným, založila vlastní počátek běhu pětileté lhůty tak, že tato lhůta počala běžet až ode dne účinnosti zákona č. 185/2013 Sb., tj. ode dne 1. 8. 2013.
24. Lhůta pěti let pro žalobce počala běžet dnem 1. 8. 2013 a skončila dnem 1. 8. 2018. Žalobce mohl dosáhnout prodloužení doby platnosti zvláštního povolení o dalších pět let, pokud by v posledních dvanácti měsících platnosti povolení vykonal zvláštní zkoušku insolvenčního správce.
25. V obecné rovině žalobce tyto závěry nijak nezpochybňuje, má však za to, že v konkrétním případě došlo k zásahu do jeho práva, neboť v důsledku rozhodnutí ministerstva spravedlnosti ze dne 29. 10. 2014, č. j. MSP-619/2010-LO-ROZ/2, ve spojení s rozhodnutím ministryně spravedlnosti ze dne 20. 2. 2015, č. j. MSP-30/2014-LO-ROZ/2, mu bylo zvláštní povolení zrušeno; pravomocné rozhodnutí ministryně spravedlnosti bylo Městským soudem v Praze posouzeno jako nezákonné a k jeho odklizení došlo až rozhodnutím ministra spravedlnosti ze dne 7. 9. 2017, č. j. MSP-8/2017-SJL-ROZ/6.
26. Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „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.
27. Městský soud v Praze v první řadě dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas a zároveň je odpovídajícím typem žaloby pro ochranu práv žalobce.
28. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2014, čj. 8 As 37/2014-151, I. Proti záznamu o zániku práva vykonávat činnost insolvenčního správce na základě písemného oznámení o ukončení činnosti podle § 12 odst. 1 písm. e) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

29. Argumentace žalobce není přiléhavá. Vydáním, byť nezákonného, rozhodnutí o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce se zvláštním povolením, není přerušena doba, na kterou je platnost zvláštního povolení omezena. Shora citovaným zákonným omezením činí tato doba 5 let, přičemž jedním z cílů deklarovaných v důvodové zprávě k novele zákona o insolvenčních správcích (zákon č. 185/2013 Sb.) bylo „*zvýšení odborných předpokladů pro výkon činnosti insolvenčního správce*“, přičemž již původní právní úprava počítala s tím, že odbornost zvláštního insolvenčního správce musí být nejpozději každých 5 let od vykonání zvláštní zkoušky obnovována vykonáním této zkoušky.
30. Žalobní argumentace zahrnuje dvojí posouzení věci. Žalobce má za to, že po něm nelze požadovat, aby nesl následky vydaného nezákonného rozhodnutí, které ve svém důsledku vedly k tomu, že nemohl funkci zvláštního správce vykonávat po celou dobu 5 let; druhým argument spočívá v tom, že po dobu nezákonného zrušení pětiletá lhůta neběžela a zvláštní povolení mu proto ke dni 1. 8. 2018 nezaniklo. Takto pojatou argumentaci by bylo zavádějící směšovat.
31. Městský soud v Praze s odkazem na shora citovaná zákonná ustanovení konstatuje, že rozhodnutí o vydání povolení je konstitutivním správním aktem, kterým se žadateli zakládá právo vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 3 odst. 1 nebo právo vykonávat funkci insolvenčního správce se zvláštním povolením podle § 3 odst. 2. Doba platnosti zvláštního povolení je omezena zákonem na období 5 let.
32. Právní úprava neumožňuje, aby doba platnosti povolení byla prodloužena, ať již z důvodů subjektivních či objektivních. Z tohoto hlediska, ani vydáním nezákonného rozhodnutí nemohlo k prodloužení doby platnosti povolení dojít a platnost povolení zanikla ke dni 1. 8. 2018. Nezbytným důsledkem pak byl zánik oprávnění žalobce vykonávat funkci insolvenčního správce se zvláštním povolením, ke kterému došlo ze zákona.
33. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani polemika vedená účastníky o významu použitého slova doba oproti významu slova lhůta jako pojmů s nimiž pracuje úprava soukromého práva.
34. Žalobci lze přisvědčit, že vydáním nezákonného rozhodnutí bylo zasaženo do jeho práv. Zhojení následků tohoto zásahu však není možné cestou prodloužení doby platnosti povolení, jak se žalobce domnívá. Přiléhavým nástrojem, který je žalobci k dispozici je institut odpovědnosti státu za škodu vzniklou vydáním nezákonného rozhodnutí podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).
35. Městský soud v Praze nad rámec uvedeného konstatuje, že zákonná úprava umožňovala, aby žalobce dosáhl prodloužení platnosti zvláštního povolení vykonáním odborné zkoušky. Nezákonné rozhodnutí, které žalobci bránilo ve výkonu činnosti bylo odklizeno dne 7. 9. 2017. Žalobce měl dostatek času, aby odbornou zkoušku vykonal a prodloužení doby platnosti povolení takto dosáhl.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Městský soud v Praze neshledal žalobu důvodnou a podle § 87 odst. 3 s.ř.s. ji zamítl. Nebylo rovněž vyhověno návrhu žalobce, aby Městský soud v Praze určil, že ve vztahu k žalobci po dobu od okamžiku zásahu do okamžiku obnovení stavu před zásahem neběží lhůta platnosti zvláštního povolení a uložil žalovanému povinnost zapsat žalobce do seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením.
37. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s. ve věci plně úspěšnému žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, bylo proto rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. dubna 2019

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.