



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci žalobkyně: **H. K.**, se sídlem P. 9, Ch., v řízení zastoupena Mgr. Jaroslavem Fialou, advokátem se sídlem Praha 1, Jakubská 2, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti ČR**, se sídlem Praha 2, Vyšehradská 424/16, v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného správního orgánu,

t a k t o :

I. Žaloba se z a m í t á.

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá ochrany před nezákonným zásahem ze strany žalovaného správního orgánu. Přitom uvedla, že žádala o vydání povolení k výkonu činnosti insolvenční správce a je přesvědčena o tom, že splnila všechny zákonem uložené povinnosti pro vydání takového rozhodnutí. V návrhu ze dne 16.10.2013 splnila svou zákonnou povinnost dle § 14 odst. 1 zákona č. 312/2006 Sb., v platném znění, o insolvenčních správcích (dále jen zákon o insolvenčních správcích), když uvedla, že ke dni podání návrhu zastává veřejnou volenou funkci neuvolněné zastupitelky MČ Praha 18 a je členkou sportovní komise MČ Praha 18. Dne 12.11.2013 žalovaný vydal rozhodnutí, č.j. 37/2013-LO-INSO/7, kterým návrhu žalobkyně k povolení výkonu činnosti insolvenční správce vyhověl. Současně ale žalobkyně obdržela dopis ministerstva ze dne

14.11.2013, jímž jí bylo ministerstvem sděleno současné pozastavení výkonu činnosti insolvenční správkyň, a to pro důvod dle § 9 odst. 1 písm. g) zákona, tedy pro výkon veřejné funkce v podobě neuvolněné členky zastupitelstva a členky sportovní komise. Žalobkyně ihned požádala o přehodnocení situace a požádala ministerstvo o zrušení pozastavení výkonu její činnosti jako insolvenční správkyň a o iniciaci legislativních změn z pozice ministryně či legislativního odboru ministerstva. Této žádosti ministerstvo nevyhovělo. Ministerstvo konstatovalo, že insolvenční správce má být při výkonu této činnosti podnikatelem a tedy je u něj zákonodárcem automaticky předpokládán střet zájmů ve vztahu k jeho veřejné funkci, kterou by mohl zastávat. Kdežto, a to bez jakéhokoli bližšího odůvodnění ministerstva, u notáře a exekutora, který má být dle ministerstva v naprosto jiném postavení, neb má vykonávat přenesený výkon veřejné moci, střet zájmů ministerstvo nepředpokládá.

Tato argumentace je dle žalobkyně vágní a ryze účelová. Podle ní nelze střet zájmů automaticky předpokládat u podnikatele. Žalobkyně poukazuje na ustanovení § 24 zákona č. 182/2006 Sb., insolvenčního zákona, ze kterého vyplývá, že pokud insolvenční správce zjistí důvody pro jeho vyloučení, je povinen oznámit to neprodleně insolvenčnímu soudu. Je tedy naprosto lichý argument ministerstva, že k tomuto má údajně sloužit ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona v podobě automaticky předpokládaného střetu zájmů insolvenčního správce pro výkon nespecifikované veřejné funkce a ospravedlnitelný důvod pro faktický zákaz výkonu profese správce pro takovou veřejnou funkci. Připomněla sdělení představenstva ČAK k otázce výkonu činnosti neslučitelný s výkonem advokacie zveřejněné ve Věstníku ČAK č. 3/1997, kde ČAK konstatovala, že výkon veřejné funkce není za splnění esenciálních povinností advokáta dle zákona o advokacii neslučitelný s výkonem advokacie, u advokacie jako podnikatelské činnosti, stejně tak jako u insolvenčního správce. Žalobkyně se domnívá, že možný střet zájmů by byl zcela rozhodně závažnější právě v případech, kdy je delegována veřejná moc, tedy zejména u notářů či exekutorů, a nikoli u podnikatelů, jakým je např. advokát nebo insolvenční správce. Žalobkyně tvrdí, že předmětný zásah odporuje ústavnímu pořádku a domáhá se určení, že zásah v podobě pozastavení výkonu její činnosti jako insolvenční správkyň je nezákonný, neboť toto ustanovení považuje za protiústavní. Protiústavní tak shledává ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích.

Žalobkyně je si vědoma, že správní orgán formálně rozhodl na základě zákona, lze tedy tvrdit, že není naplněn předpoklad žalobní legitimace uvedený v § 82 s.r.s. Žalobkyně je ale přesvědčena, že zákonné ustanovení § 9 odst. 1 písm. g), které stanoví, že činnost insolvenčního správce se pozastavuje „dnem, kdy insolvenční správce začal vykonávat funkci člena vlády, člena orgánu územní samosprávy, poslance nebo senátora anebo jinou volenou či jmenovanou veřejnou funkci“, je buďto omylem legislativce nebo šikanózním nesystémovým ustanovením jistých vlivných skupin, kterým legislativec ze žalobkyni neznámých důvodů vyhověl, ovšem toto jí upírá její základní ústavní práva, zejména právo dle článku 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, věta první, na získávání prostředků pro její životní potřeby prací.

Žalobkyně závěrem požádala soud, aby v případě, že by se ztotožnil s jejím názorem, věc přerušil a postoupil k rozhodnutí Ústavnímu soudu ČR. Pokud tak neučiní, navrhl, aby soud vydal rozsudek, kterým určí, že pozastavení výkonu činnosti žalobkyně jako insolvenční správkyň ke dni 3.12.2013 je nezákonné a toto pozastavení se ruší. Krátce před jednáním soudu zaslala žalobkyně soudu doplnění žaloby, ve kterém kromě již uvedeného žádala, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobkyně jako insolvenční správkyň zapsané v seznamu insolvenčních správců a aby žalovanému přikázal obnovit stav před zásahem.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě konstatoval zákonná ustanovení vztahující se k projednávané věci a zdůraznil, že pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích nastalo ze zákona, nikoli na základě rozhodnutí správního orgánu. Pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce zanikne rovněž výhradně ze zákona, a to podle § 9 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích dnem, kdy pominula okolnost, která byla důvodem k pozastavení tohoto práva. Z uvedeného vyplývá, že žalovaný, vázaný principem legality, byl povinen vyznačit do seznamu insolvenčních správců, že žalobkyni bylo ex lege pozastaveno právo vykonávat činnost insolvenčního správce. Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, a proto navrhuje, aby soud podanou žalobu zamítl.

U jednání soudu setrvali účastníci na svých dosavadních stanoviscích.

Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:

Dne 17.10.2013 podala žalobkyně návrh na vydání povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce. Součástí tohoto podání bylo sdělení žalobkyně, že ke dni podání návrhu je neuvolněnou členkou Zastupitelstva MČ Praha 18 – Letňany a členkou sportovní komise. Dne 12.11.2013 bylo žalobkyni dle § 6 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích vydáno povolení vykonávat činnost insolvenčního správce s tím, že právo vykonávat tuto činnost vzniklo dle § 3 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích dne 3.12.2013 a téhož dne bylo právo vykonávat činnost insolvenčního správce žalobkyni podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích ze zákona pozastaveno. Dne 3.12.2013 byl podle § 18 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 18 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích vznik práva žalobkyně vykonávat činnost insolvenčního správce vyznačen v seznamu insolvenčních správců a současně bylo k totožnému datu podle § 18 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 18 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích pozastavení práva žalobkyně vykonávat činnost insolvenčního správce vyznačeno v seznamu insolvenčních správců. Žalobkyně dne 1.12.2013 podala žádost o zrušení pozastavení práva výkonu činnosti insolvenčního správce, kterou odůvodnila shodně jako podanou žalobu. Dne 15.1.2014 sdělila žalobkyni ministryně spravedlnosti, že správní orgán při své činnosti postupoval v souladu se zákonem a jeho postup nemohl být jiný, než že Ministerstvo spravedlnosti zaznamenalo nastalou skutečnost v insolvenčním rejstříku. Dále poukázala na to, že zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, nečiní rozdíl mezi uvolněným a neuvolněným členem zastupitelstva z hlediska jejich pravomocí. Z tohoto důvodu ani § 9 odst. 1 písm. f) zákona o insolvenčních správcích nerozlišuje mezi uvolněným či neuvolněným členem zastupitelstva, v obou případech se jedná o výkon funkce člena orgánu územní samosprávy. K argumentaci žalobkyně, že notáři a exekutoři mohou při výkonu své činnosti vykonávat funkci člena orgánu územní samosprávy, uvedla, že postavení insolvenčního správce je zcela odlišné od postavení notáře a exekutora. Insolvenční správce je z povahy své činnosti podnikatelem, naproti tomu úřad notáře či exekutora představuje delegaci veřejné moci. Z tohoto důvodu jsou odlišně nastavena pravidla inkompatibility funkcí. Výkon činnosti insolventního správce je vysoce specializovanou činností, která má dosah do majetkové sféry dlužníka i jeho věřitelů, a proto je oprávněný zájem na tom, aby insolvenční správce při výkonu své činnosti nebyl ve střetu zájmů. Spojení funkce insolvenčního správce, tedy podnikatele, a člena orgánu územní samosprávy, tedy veřejné moci, by tento střet mohlo vyvolávat. Žádosti proto nebylo možné vyhovět.

Městský soud v Praze vycházel z pojmového vymezení nezákonného zásahu obsaženého v § 82 zákona č. 150/2002 Sb. – soudního řádu správního v platném znění (dále jen s. ř. s.), podle kterého 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.

Z podané žaloby, zejména z návrhu petitu rozhodnutí, je patrné, že žalobkyně nezákonný zásah spatřuje v pozastavení výkonu její činnosti jako insolvenční správkyně, když se domáhá určení, že právě tento úkon je nezákonný.

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda úkon, proti kterému žaloba směřuje - pozastavení výkonu činnosti žalobkyně jako insolvenčního správce – je úkonem, který není rozhodnutím a zda se může žalobkyně proti němu bránit podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

Podle ustanovení § 9 odst. 1 písm g) zákona o insolvenčních správcích, v platném znění, se právo vykonávat činnost insolvenčního správce insolvenčnímu správci pozastavuje dnem, kdy insolvenční správce začal vykonávat funkci člena vlády, člena orgánu územní samosprávy, poslance nebo senátora anebo jinou volenou či jmenovanou veřejnou funkci.

Podle odst. 2 pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce zaniká dnem, kdy pominula okolnost, která byla důvodem k pozastavení tohoto práva.

Z uvedeného vyplývá, že pokud insolvenční správce začal vykonávat některou z uvedených činností, dochází k pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce bez dalšího ze zákona právě dnem, kdy tuto činnost začal vykonávat. Vzhledem k tomu, že správní orgán o pozastavení činnosti insolvenčního správce nevydává žádné rozhodnutí a napadený úkon tedy rozhodnutím není, dospěl soud k závěru, že se žalobkyně nemohla domáhat ochrany jinými právními prostředky a že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je v souladu s ustanovením § 85 s.ř.s. přípustná.

Jak soud již shora uvedl, k pozastavení činnosti žalobkyně jako insolvenční správkyně došlo přímo ze zákona při splnění zákonem dané podmínky, která byla v případě žalobkyně naplněna tím, že žalobkyně byla v době v době podání návrhu na vydání povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce neuvolněnou členkou Zastupitelstva MČ Praha 18 – Letňany.

Žalobkyně připouští, že správní orgán formálně rozhodl na základě zákona. K tomuto závěru se připojuje i soud, neboť zákon, za splnění podmínek uvedených v § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích, neumožňuje žalovanému jiný postup. Z uvedeného vyplývá, že námitky žalobkyně v podstatě nesměřují k tomu, že by se žalovaný dopustil zásahu do jejích práv v rozporu se zákonem, ale z podané žaloby je patrné, že se žalobkyně domáhá zrušení ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích jako nezákonného. V této souvislosti soud poukazuje na to, že žalobkyně se zrušení tohoto ustanovení i zrušení pozastavení výkonu její činnosti jako insolvenční správkyně domáhala již přímo u Ústavního soudu, který její návrh odmítl usnesením ze dne 30.4.2014, sp. zn. III.ÚS 270/14, neboť žalobkyně „nenapadá konkrétní rozhodnutí, opatření nebo jiný akt vydaný v řízení, jehož byla účastníkem. Stěžovatelka napadá normativní správní akt (zákon), na jehož základě mělo podle stěžovatelky dojít k zásahu orgánu veřejné moci, jímž byla porušena její základní práva.

Ústavní soud však již v několika svých rozhodnutích vyložil, co je, respektive co není tzv. jiným zásahem orgánu veřejné moci podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V usnesení sp. zn. I. ÚS 92/94 ze dne 25. července 1994 (publikováno jako usnesení č. 15, sv. 2 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, str. 233) a v usnesení I. ÚS 384/01 ze dne 10. července 2001 Ústavní soud vyslovil, že za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat legislativní činnost. Ani v tomto případě, kdy je přímo zákonem (ex lege) pozastaveno oprávnění určité skupině osob, neshledává Ústavní soud důvod, aby se od tohoto výkladu odchýlil.

Podle zákona o Ústavním soudu je výčet subjektů oprávněných napadnout u Ústavního soudu zákon (resp. i jiný právní předpis a některá jeho ustanovení) proveden úplným, resp. konečným výčtem a fyzická osoba tak může učinit pouze spolu s ústavní stížností za podmínky, že uplatněním napadeného ustanovení právního předpisu "nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti" (ustanovení § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu). Z takto pojaté akcesority návrhu stěžovatele na zrušení ustanovení právního předpisu vyplývá, že zde musí být (vedle napadeného právního předpisu) nějaká skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti (tj. rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah orgánu veřejné moci), která nastala uplatněním napadeného právního předpisu, přičemž však touto skutečností nemůže být právní předpis sám, tak jak tvrdí stěžovatelka ve své ústavní stížnosti. Pak by totiž šlo o akcesorický návrh, nýbrž o přímý návrh na zrušení právního předpisu, k jehož podání však fyzická osoba legitimována není [srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 121/04 ze dne 23. 3. 2004 (U 15/32 SbNU 545)].

Na základě shora uvedeného pak není relevantní argument stěžovatelky o splnění podmínek pro přijetí podání k Ústavnímu soudu dle výjimky pro podání stížnosti před vyčerpáním všech procesních prostředků podle čl. 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. K tomu Ústavní soud navíc dodává, že stěžovatel dovozuje podstatný přesah vlastního zájmu z úvahy, opírající se toliko o skutečnost, že napadené ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích se týká všech insolvenčních správců vedených v seznamu ministerstva. Podstatný přesah vlastních zájmů je nutno jako každou výjimku vykládat restriktivně. Proto nemůže postačit argument, že napadené ustanovení se týká velkého množství subjektů (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 446/04 ze dne 16. 6. 2005).“

Podstatné pro projednávanou věc je, že žalobkyně zásah ze strany správního orgánu považuje za protiústavní a nezákonný a i nyní podanou žalobou se domáhá v podstatě toho, aby soud konstatoval nezákonnost a protiústavnost ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích, dle kterého žalovaný postupoval. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že provedená úprava je „omylem legislativce nebo šikanózním nesystémovým ustanovením jistých vlivných skupin, kterým legislativec ze žalobkyni neznámých důvodů vyhověl, ovšem toto jí upírá její základní ústavní práva, zejména právo dle článku 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, věta první, na získávání prostředků pro její životní potřeby prací“

Soud nesdílí právní názor žalobkyně o tom, že k omezení její činnosti došlo v rozporu s ústavou. Naopak čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv výslovně umožňuje, aby zákon stanovil podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Z toho je patrné, že právo podnikat a vykonávat určitou konkrétní činnost není právem neomezeným, naopak jde o případy, kdy zákon může stanovit podmínky pro výkon určité činnosti. Soud nevidí důvod, proč by se toto omezení nemohlo vztahovat i na činnost žalobkyně jako insolvenční

správkyně. Činnost insolvenčního správce je upravena v samostatném zákoně a i ústava umožňuje, aby zákonodárce právě zákonem omezil nebo stanovil podmínky pro výkon této činnosti. Argumentací, že postavení insolvenčního správce je shodné či podobné s výkonem činnosti exekutora či notáře, soud neshledal opodstatněnou, protože předmětem činnosti těchto profesí je činnost zcela odlišná od činnosti insolvenčního správce. V žádném případě nelze dle soudu dovodit, že provedená úprava má záměrně poškodit insolvenční správce.

S ohledem na shora uvedené je patrné, že Městský soud v Praze neshledal, že by úkon pozastavení činnosti žalobkyně jako insolvenční správkyně bylo v rozporu s ústavou. Proto neměl žádný důvod pro předložení věci k rozhodnutí Ústavnímu soudu ČR.

Z uvedených důvodů Městský soud dospěl k závěru, že pozastavení činnosti žalobkyně jako insolvenční správkyně není úkonem nezákonným. Z tohoto důvodu neshledal žalobu důvodnou, a proto dle § 87 odst. 3 s.ř.s. rozhodl o jejím zamítnutí.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení, plně úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í :

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 nejblíže 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.

V Praze dne 23. září 2014

JUDr. Hana Veberová
předsedkyně senátu