



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **X**, zastoupena JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2020, č. j. 10 A 51/2018 - 147,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a za návrh na vydání předběžného opatření ve výši **2 000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce JUDr. Ing. Jakuba Backy, advokáta do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Ministerstvo spravedlnosti (dále též „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 22. 9. 2017, č. j. MSP 79/2017 OINS-SRIS/20 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), pozastavilo žalobkyni podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, v rozhodném znění (dále též „zákon o insolvenčních správcích“) právo vykonávat činnost insolvenčního správce z důvodu vedeného trestního stíhání pro jiný úmyslný trestný čin ohrožující důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce. Trestní stíhání žalobkyně jako obviněné z účastenství ve formě pomoci ke zločinu zneužití informace a postavení v obchodním styku bylo zahájeno na základě usnesení policejního orgánu Národní

centrály proti organizovanému zločinu, služby kriminální policie a vyšetřování Policie České republiky ze dne 9. 6. 2017, č. j. X. Účastníkem řízení byla rovněž společnost X, jakožto dotčená osoba podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) a § 9 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 2 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích (dále též „dotčená osoba“).

[2] Proti rozhodnutí ministerstva podaly žalobkyně a dotčená osoba dne 5. 10. 2017 rozklad, v němž uplatnily shodné námitky. Dne 26. 1. 2018 vydal ministr spravedlnosti (dále též „žalovaný“) rozhodnutí č. j. MSP-51/2017-ORA-ROZ/3, jímž zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podaly žalobkyně a dotčená osoba společnou žalobu, v níž mimo jiné namítly, že žalovaný opomenul rozhodnout o rozkladu dotčené osoby, přestože tato byla účastníkem správního řízení. Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) tuto žalobu rozsudkem ze dne 23. 1. 2020, č. j. 10 A 51/2018 - 65, zamítl. Kasační soud však uvedený rozsudek městského soudu zrušil, neboť nebylo rozhodnuto o rozkladu dotčené osoby, a žaloba byla tudíž v jejím případě s ohledem na § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), nepřípustná. Věc byla městskému soudu vrácena k dalšímu řízení. V tomto řízení městský soud vyloučil žalobu dotčené osoby usnesením ze dne 12. 5. 2020, č. j. 10 A 51/2018 - 134, k samostatnému projednání a vede o ní samostatné řízení. Následně rozhodl pouze o žalobě žalobkyně tak, že ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Úvodem konstatoval, že vada řízení, jíž se žalovaný dopustil tím, že nerozhodl o rozkladu dotčené osoby, nemohla za daných okolností způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci žalobkyně ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K věci samé pak městský soud předdeslal, že v případě trestního stíhání za jiný úmyslný trestný čin ministerstvo může při rozhodování o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce posuzovat v rámci správního uvážení toliko intenzitu ohrožení důvěry v řádný výkon funkce v důsledku jednání, pro které bylo zahájeno trestní stíhání. V posuzované věci přitom žalovaný dostatečně, logicky a srozumitelně odůvodnil své závěry, které mají oporu v obsahu správního spisu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 3 As 277/2017 - 49, městský soud přisvědčil jeho závěru, že usnesení o zahájení trestního stíhání svědčí předpoklad správnosti. Jeho obsah musí brát žalovaný za daný; nepřisluší mu hodnotit v něm uvedené skutkové okolnosti a předběžné závěry z hlediska jejich důvodnosti. Zabývá se pouze jejich dopadem na důvěru ve výkon funkce insolvenčního správce. Jeho úkolem je vyložit neurčitý právní pojem „ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce“, zhodnotit, zda pod něj zjištěný skutkový stav spadá, a při následném užití správní diskrece nepřekročit zákonem stanovené meze. Těmto požadavkům rozhodnutí správních orgánů z obsahového hlediska dostalo. Správní orgány pečlivě a přezkoumatelným způsobem vyhodnotily vliv skutečností plynoucích z usnesení o zahájení trestního stíhání žalobkyně na důvěru ve výkon funkce insolvenčního správce. Městský soud se ztotožnil s jejich závěrem, že důvodné podezření na dlouhodobou organizovanou úmyslnou hospodářskou trestnou činnost v případě osoby, která je insolvenčním správcem, advokátem a byla i daňovým poradcem, při využití

pokračování

těchto jejích odborných předpokladů, evidentně ohrožuje důvěru široké i odborné veřejnosti v účast takové osoby v insolvenčních řízeních. Dále aproboval názor žalovaného, že účastenství na trestné činnosti ve formě pomoci nijak nesnižuje závažnost jednání žalobkyně z hlediska ohrožení důvěry ve výkon funkce insolvenčního správce. Naopak není bez relevance, že jednání žalobkyně vyšetřuje policejní orgán označený Národní centrála proti organizovanému zločinu. Přestože vypovídací hodnotu názvu orgánů nelze přeceňovat, má působnost tohoto orgánu význam při úvaze, o jaký druh protiprávního jednání s dopadem na reputaci insolvenčních správců se jedná. Městský soud neshledal pochybení ani v tom, že si správní orgány nevyžádaly podklady od České advokátní komory (dále též „ČAK“), na jejichž základě byl hodnocen vliv usnesení o zahájení trestního stíhání žalobkyně na výkon advokátní profese. Správní orgány nejsou povinny koordinovat svůj postup s ČAK, nedochází-li k přesahu v jejich působnostech. Ani § 2 odst. 4 správního řádu nevylučuje, aby různé orgány s různou působností vyslovily rozdílné závěry, budou-li tyto řádně odůvodněny. Správní orgány rovněž řádně zohlednily dobu, která uplynula od prošetřovaného jednání. Tuto sice vyhodnotily jako polehčující okolnost, avšak vzhledem k dlouhodobosti a organizovanosti šetřené činnosti jí nepřisoudily takový význam, aby bylo upuštěno od pozastavení činnosti žalobkyně. Městský soud neshledal, že by žalovaný vydal rozhodnutí předčasně. V zájmu ochrany veřejného zájmu na zajištění řádného stavu insolvenčních řízení je totiž jeho povinností jednat bezodkladně poté, co se dozví o zahájení trestního stíhání vůči insolvenčnímu správci. Není co vytknout ani způsobu provedení testu proporcionality a jeho vyhodnocení.

III.

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Namítla nesprávné vymezení rozsahu přezkumu usnesení o zahájení trestního stíhání při posuzování otázky, zda byla naplněna podmínka ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce. Dovodil-li totiž městský soud, že obsah usnesení o zahájení trestního stíhání je daný a ministerstvo s ním nemůže polemizovat, pominul část závěru rozsudku č. j. 3 As 277/2017 - 49, že *„případné pochybnosti však může ministerstvo promítnout do vlastního rozhodování v rámci správního uvážení o pozastavení uvedeného práva (výkonu funkce insolvenčního správce)“*. Právě tohoto postupu se stěžovatelka domáhala, když dokládala pochybnosti ohledně zahájeného trestního stíhání. Tyto pochybnosti snižují míru, ve které trestní stíhání ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce. Správní orgány se proto měly její stížností proti usnesení o zahájení trestního stíhání věcně zabývat. Jelikož tak neučinily, jsou jejich rozhodnutí nezákonná a současně nepřezkoumatelná, pročez je městský soud neměl aprobovat. Téhož pochybení se soud dopustil tím, že shledal přezkoumatelnými a správnými i další úvahy správních orgánů. Konkrétně stěžovatelka namítla, že v rozhodnutí ministerstva zcela absentuje zohlednění míry jejího účastenství na tvrzené trestné činnosti. Dále je toto rozhodnutí zčásti založeno na absurdní úvaze o významu názvu orgánu, který domnělou trestnou činnost prověřoval. Argumentoval-li žalovaný, že ministerstvo nezvýrazňovalo název vyšetřovacího orgánu, ale jeho působnost, pak zásadně doplnil argumentaci ministerstva, což je nepřípustné a dokládá to nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí. Správní orgány rovněž relevantně nezdůvodnily, proč si nevyžádaly podklady od ČAK, která za

totožné jednání nepozastavila právo stěžovatelky vykonávat advokacii. Z prvostupňového rozhodnutí není rovněž zřejmé, jak byla zohledněna skutečnost, že od domnělého jednání uplynula již dlouhá doba (5 - 7 let). Rozhodnutí správních orgánů přitom neobsahují soudem rekapitulovanou úvahu, že tato polehčující okolnost nepostačovala s ohledem na jiné aspekty dané činnosti (dlouhodobost, organizovanost). Městský soud dle stěžovatelky pochybil rovněž tím, že se s poukazem na obecnost námitek primárně zabýval konkrétními dílčími námitkami vůči rozhodnutí správních orgánů. Tato měl však hodnotit v celém rozsahu, protože stěžovatelka namítla jejich nepřezkoumatelnost. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Současně s podáním kasační stížnosti stěžovatelka podala návrh na vydání předběžného opatření; alternativně navrhla, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

IV.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Poukázal na podrobné vypořádání námitky týkající se ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce. Městský soud zde potvrdil, že žalovaný nedospěl k pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce na základě libovůle, ale na základě přezkoumatelné správní úvahy. I další úvahy správních orgánů jsou plně přezkoumatelné. Mírou účastenství se ministerstvo zabývalo v bodě 75 prvostupňového rozhodnutí. I podle komentářové literatury není účastenství automaticky méně závažné než pachatelství a neznamená bez dalšího polehčující okolnost. Žalovaný dále plně vycházel z usnesení o zahájení trestního stíhání, přičemž tento postup je v souladu s právním názorem vyjádřeným v rozsudku ve věci sp. zn. 3 As 277/2017. S odlišným postupem České advokátní komory se žalovaný vypořádal v bodě 54 napadeného rozhodnutí, ministerstvo pak v bodě 73 prvoinstančního rozhodnutí. Otázka doby, jež uplynula od sporného jednání do vydání prvostupňového rozhodnutí, byla vypořádána v bodech 55 a 56 prvostupňového rozhodnutí a v bodě 83 rozhodnutí žalovaného. Veškeré námitky stěžovatelky byly řádně vypořádány jak ze strany správních orgánů, tak ze strany soudu. Proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Návrh na vydání předběžného opatření, resp. na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti označil žalovaný rovněž za nedůvodný.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[10] Přestože stěžovatelka podřadila formálně důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., věcně namítla především nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, neboť tento podle jejího názoru přezkoumal rozhodnutí správních orgánů, která jsou sama nepřezkoumatelná. Tuto nepřezkoumatelnost konkrétně spatřuje v tom, že se správní orgány odmítly zabývat obsahem její stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání. Dále vytkla prvostupňovému rozhodnutí, že v něm vůbec nebyla zohledněna míra účastenství stěžovatelky na tvrzené trestné činnosti a rovněž neobstojí jeho odůvodnění v části odkazující na název policejního orgánu, který tvrzenou trestnou činnost prošetřoval. Oba správní orgány pak nijak relevantně nezdůvodnily, proč si nevyžádaly podklady od ČAK a jejich úvahy ohledně vlivu doby, která uplynula od spáchání trestného činu, na závěr o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce, jsou nepřezkoumatelné.

[11] Zdejší soud konstantně judikuje, že přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, či ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 - 99). Stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí namítala i v žalobě, městský soud nicméně její námitce nepřisvědčil. Shledal-li by nyní Nejvyšší správní soud, že rozhodnutí žalovaného skutečně nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, byl by dán důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

[12] Podle judikatury Ústavního soudu je smyslem a účelem odůvodnění především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, či ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45).

[13] V projednávaném případě však Nejvyšší správní soud takové vady neshledal.

[14] Z námitky nepřezkoumatelnosti je zjevné, že stěžovatelka brojí zejména proti prvostupňovému rozhodnutí ministerstva, které pokládá za nepřezkoumatelné a které měl žalovaný podle jeho názoru z tohoto důvodu zrušit. Jakkoliv by bylo možno přisvědčit tomu, že ministerstvo mohlo některé stěžejní úvahy v prvostupňovém rozhodnutí formulovat konkrétněji a jednoznačněji, je třeba odmítnout názor stěžovatelky, že odvolací orgán nemůže doplňovat argumentaci správního orgánu I. stupně. Jak správně připomenul již městský soud v bodě 60 rozsudku, řízení, z něhož vzešlo správní rozhodnutí, je ovládáno zásadou jednotnosti. Tato zásada vyjadřuje, že správní řízení až do vydání

odvolacího rozhodnutí představuje jeden celek. Je proto přípustné, aby odvolací orgán doplnil závěry rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu může odvolací či rozkladový správní orgán nahradit část odůvodnění orgánu I. stupně vlastní úvahou a korigovat dílčí argumentační nepřesnost podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, ze dne 8. 10. 2015, č. j. 10 As 123/2014 - 41, či ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012 - 48). Pokud odvolací orgán souhlasí s výrokem správního rozhodnutí orgánu I. stupně, nicméně zcela se neztotožňuje s jeho důvody, případně část odůvodnění postrádá, může tyto nedostatky nahradit v odůvodnění svého rozhodnutí. Předmětem přezkumu je pak zejména rozhodnutí odvolacího orgánu, doplněné o argumentaci správního orgánu I. stupně, kterou odvolací orgán potvrdil. Případné vady rozhodnutí ministerstva tak mohl odstranit žalovaný a přesně k takovému postupu došlo v projednávané věci. Tímto pohledem proto nelze přisvědčit žádné ze stěžovatelčiných námitek nepřezkoumatelnosti.

[15] Ke stěžovatelčině námitce absence zohlednění formy trestní součinnosti (stěžovatelka je trestně stíhaná jako obviněná z účastenství ke zločinu zneužití informace a postavení v obchodním styku ve formě pomoci) je třeba konstatovat, že oba správní orgány tuto skutečnost ve svých rozhodnutích nijak nepominuly. V bodech 75 až 80 prvostupňového rozhodnutí ministerstvo rekapitulovalo skutky, jež jsou stěžovatelce kladeny za vinu, které spočívají ve vědomém provádění účetních operací a vystavování nepravdivých faktur prostřednictvím společnosti X za účelem protiprávního vyvádění finančních prostředků velkého rozsahu ze společnosti X. A právě závažnost, charakter a rozsah těchto skutků představujících pomoc při páchání trestného činu ministerstvo následně v bodě 81 hodnotilo z hlediska jejich dopadu na zájem chráněný zákonem, kterým je důvěra v řádný průběh insolvenčních řízení, v řádný výkon činnosti insolvenčního správce a v tuto profesi obecně. Rovněž v této souvislosti v bodě 82 poukázalo na profesní erudici stěžovatelky, která je rovněž advokátkou a dlouhou dobu byla daňovou poradkyní. S ohledem na charakter trestné činnosti vymezené výše uvedenými skutky podle názoru ministerstva tato skutečnost dále zvyšuje její nebezpečnost ve vztahu k důvěře v činnost insolvenčního správce. Při posouzení ohrožení uvedeného zájmu si tedy ministerstvo nepochybně bylo vědomo skutečnosti, že trestné činnosti se stěžovatelka měla dopustit ve formě účastenství a vzalo ji v potaz. O tom ostatně svědčí rovněž formulace uvedená v jeho rozhodnutí (*„Účastníkovi je policejním orgánem kladeno za vinu, že se dopustil účastenství ve formě pomoci na zločinu zneužití informace a postavení v obchodním styku podle § 255 odst. 2, odst. 4 trestního zákoníku...“*), jež dokládají, že forma účastenství představuje nedílnou součást charakteristiky posuzované trestné činnosti. Žalovaný pak k této otázce výslovně doplnil, že účastenství není automaticky méně závažné než pachatelství, a tedy neznamená bez dalšího okolnost ve prospěch účastníka. Z rozhodnutí správních orgánů zjevně vyplývá, že zohlednění formy spáchání trestné činnosti bylo součástí již základního posouzení ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce. S ohledem na podstatu skutků, jež jsou stěžovatelce jakožto osobě realizující uspořádání majetkových vztahů úpadců kladeny za vinu, však správní orgány neshledaly, že by její stíhání „toliko“ jako pomocníka mohlo být hodnoceno v její prospěch. Nelze tedy přisvědčit stěžovatelce, že by správní orgány otázku míry jejího účastenství na trestné činnosti nevzaly v potaz; tato námitka není důvodná.

pokračování

[16] K námitce týkající se zohlednění názvu policejního orgánu prošetřujícího trestnou činnost stěžovatelky lze odkázat na výše uvedené závěry o možnosti odvolacího orgánu doplňovat, příp. korigovat dílčí argumentační nepřesnosti v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný nicméně správně poukázal na to, že stěžovatelka podsouvá ministerstvu úvahu o významu názvu policejního útvaru z hlediska posouzení ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce, která z jeho rozhodnutí nevyplývá. Inkriminovaná pasáž se nachází v bodě 81 a zní: *„Pokud se jedná o skutky účastníka, ty byly policejním orgánem posouzeny podle kvalifikovaných skutkových podstat, a to jako zločin a zvláště závažný zločin v souladu s § 14 odst. 3 trestního zákona. Dle usnesení o zahájení trestního stíhání se jedná o závažnou majetkovou trestnou činnost, která byla páčána dlouhodobě, nejméně tři roky, a která je vyšetřována Národní centrálou proti organizovanému zločinu. Je tak zjevné, že se nemá jednat o ojedinělý minoritní exces, ale o déle trvající stav, který s ohledem na charakter trestné činnosti představuje zásadní zpochybnění odborných i morálních kvalit účastníka řízení jakožto insolvenčního správce, (...).“* Z uvedeného je zřejmé, že ministerstvo kladlo důraz na dlouhodobost páčání trestné činnosti, její povahu a závažnost. Pro dokreslení závažnosti této činnosti pak ministerstvo zvýraznilo mimo jiné slova „organizovaný zločin“. Tímto nicméně pouze dokreslilo charakter stíhané trestné činnosti, nikoliv význam pojmenování samotného vyšetřujícího orgánu. Již žalovaný stěžovatelce vysvětlil, že důraz nebyl kladen na samotný název útvaru, ale na to, že věc je vyšetřována jako organizovaný zločin, s čímž se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Tato skutečnost je z prvostupňového rozhodnutí jednoznačně seznatelná a srozumitelná, a v žádném případě nemůže vést k závěru o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí.

[17] Stěžovatelka dále namítla, že správní orgány ve svých rozhodnutích nijak relevantně nezduvodnily, proč si nevyžádaly podklady, na jejichž základě posuzovala Česká advokátní komora její právo vykonávat advokacii, přestože stěžovatelka *„opakovaně namítala, že jako advokátce jí jiný správní orgán, tj. Česká advokátní komora (...) za totožné jednání nepozastavila právo vykonávat advokacii a že by si Prvostupňový orgán měl proto vyžádat podklady od ČAK, aby zjistil, co ji k tomuto závěru vedlo.“* Tvrzení stěžovatelky o opakovaném vznášení požadavku na vyžádání podkladů od ČAK neodpovídá skutečnosti. V průběhu správního řízení před ministerstvem stěžovatelka toliko ve dvou podáních ze dne 27. 6. 2017 a ze dne 4. 9. 2017 poukázala na to, že s ní ČAK nezačala žádné řízení a nepozastavila jí činnost, přičemž odkázala na aktuální seznam advokátů. Jelikož stěžovatelka žádný požadavek na doplnění dokazování o podklady České advokátní komory před správním orgánem I. stupně neuplatnila, nemohlo ministerstvo opomenout takový požadavek vypořádat, jak se stěžovatelka snaží v kasační stížnosti tvrdit. Teprve v rozkladu proti rozhodnutí ministerstva stěžovatelka navrhla, aby si ministerstvo vyžádalo stanovisko (nikoliv podklady) ČAK. Oba správní orgány nicméně ve svých rozhodnutích řádně a srozumitelně zdůvodnily, proč pro své rozhodování nepovažovaly za podstatnou skutečnost, že stěžovatelce nebyl pozastaven výkon advokacie. Poukázaly na to, že rozhodnutí ČAK a ministerstva jsou na sobě nezávislá, a stejně tak je nezávislá příslušná správní úvaha. Rovněž kritéria, která jsou v rámci rozhodování uplatňována, se mohou vzhledem k odlišným požadavkům kladeným na profesi advokátů a insolvenčních správců lišit. Tato úvaha je plně přezkoumatelná a v jádru racionální. Vychází z toho, že insolvenční správce je specifickým subjektem insolvenčního řízení se samostatným postavením jak vůči úpadci, tak vůči jeho věřitelům. Nejedná se o jejich zástupce. Toto

zvláštní postavení insolvenčního správce pramení z veřejného účelu dané instituce, způsobu jeho ustavení a svěřených pravomocí (bližší srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, a ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/10). Doktrína i judikatura jej proto řadí mezi zvláštní veřejnoprávní orgány, jehož úkolem je zajištění řádného průběhu insolvenčního řízení. Specifické postavení insolvenčního správce dokládá také skutečnost, že musí svoji funkci vykonávat osobně (na rozdíl od advokáta, který smí jednotlivé činnosti provádět také prostřednictvím svých koncipientů), ledaže zákon připouští pověřit některými úkony také další osoby. Dále nelze přehlédnout, že insolvenčním správcům jsou případy přidělovány opatřením předsedy soudu (viz § 4 odst. 1 vyhlášky ministerstva č. 311/2007 Sb., o jednacím řádu pro insolvenční řízení a kterou se provádějí některá ustanovení insolvenčního zákona) na základě tzv. „kolečka“, zatímco advokáta si klient standardně sám aktivně vybírá. Insolvenční správce se tak nachází do značné míry v odlišném postavení od advokáta, který je v podstatě soukromou podnikající osobou. Je proto logické, že na jeho osobu budou v otázce důvěryhodnosti kladeny jiné (přísnější) nároky, než je tomu v případě advokáta. Okolnost, že stěžovatelce z důvodu totožného trestního stíhání nebyla pozastavena advokátní činnost, tak nemusí mít pro posouzení věci vypovídací hodnotu. Pokud má stěžovatelka za to, že ČAK zohlednila při svém rozhodování další skutečnosti či zjištění, která mohla být relevantní i z pohledu výkonu dohledu nad činností insolvenčního správce, bylo na ní, aby tyto ve správním řízení označila a učinila je součástí podkladů pro rozhodování správních orgánů v posuzované věci. Z hlediska přezkumné činnosti je pro soudy nicméně relevantní pouze to, zda závěry správních orgánů mají oporu ve spisovém materiálu, přičemž v tomto ohledu neshledal Nejvyšší správní soud pochybení.

[18] Z rozhodnutí správních orgánů je rovněž zřejmé, jak bylo přihlédnuto k době, která uplynula od údajného spáchání trestné činnosti. Ministerstvo v bodě 84 prvostupňového rozhodnutí uvedlo: *„Správní orgán je v souladu se základními zásadami správního i trestního řízení povinen zvážit i okolnosti ve prospěch účastníka. Je tak pravdou, že trestná činnost, která je účastníkovi kladena za vinu, se odehrála již před několika lety. S ohledem na její další charakteristiky podrobně vypočtené v bodě 81 odůvodnění [viz citace výše, pozn. soudu] však správní orgán nepovažuje tuto skutečnost za zásadní.“* Z obou citovaných částí prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že ministerstvo hodnotilo dobu, která od spáchání trestné činnosti uplynula, jako polehčující okolnost ve prospěch stěžovatelky, avšak s ohledem na závažnost, dlouhodobost a organizovanost dané trestné činnosti dospělo k závěru, že tato polehčující okolnost není natolik zásadní, aby vedla k upuštění od pozastavení činnosti. Není tak pravdou, že by rozhodnutí správních orgánů neobsahovala úvahu, kterou městský soud shrnul v bodě 67 rozsudku. Z hlediska přezkoumatelnosti pak není této úvaze co vytknout. Ani tato námitka stěžovatelky proto není důvodná.

[19] Poslední námitka poukazující na nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů se do značné míry prolíná s námitkou nesprávného právního posouzení ze strany městského soudu. Stěžovatelka v ní poukázala na to, že správní orgány nesprávně interpretovaly rozsah přezkumu usnesení o zahájení trestního stíhání, když se odmítly zabývat její stížností proti danému usnesení. Tímto zatížily svá rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností. Městský soud pak jejich závěry ohledně rozsahu přezkumu usnesení

pokračování

o zahájení trestního stíhání aproboval, čímž zatížil nezákonností svůj rozsudek. Nejvyšší správní soud tuto námitku vypořádá jako celek.

[20] Správní orgány vycházely z toho, že jsou vázány usnesením o zahájení trestního stíhání, nemohou je zpochybňovat, a tudíž se nezabývaly obsahem stížnosti, již stěžovatelka napadla usnesení o zahájení trestního stíhání. Nesprávnost tohoto východiska stěžovatelka dovozuje z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 277/2017 - 49.

[21] Podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích [m]inisterstvo může rozhodnout o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce insolvenčnímu správci, proti kterému je vedeno trestní stíhání pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce nebo za jiný úmyslný trestný čin, pokud tato trestná činnost ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce, a to nejdéle do dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým se toto řízení končí; bude-li insolvenčnímu správci za uvedený trestný čin uložen trest, ochranné léčení nebo zabezpečovací detence, pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce insolvenčnímu správci končí dnem nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce (důraz přidán).

[22] Podstatu řízení o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 As 277/2017 - 49 jako „zjištění, že je proti účastníku řízení vedeno trestní stíhání, resp. že bylo trestní stíhání vůbec zahájeno, a že trestná činnost, pro kterou je trestní stíhání vedeno, souvisí s výkonem funkce insolvenčního správce, či že se jedná o jinou trestnou činnost, která ohrožuje důvěru v řádný výkon této funkce (k tomu viz výše). Zahájení trestního stíhání dotčeného insolvenčního správce přitom vyplývá z usnesení orgánu činného v trestním řízení, kterým je ministerstvo vázáno a s nímž není příslušné jakkoliv polemizovat. Případné pochybnosti však může ministerstvo promítnout do vlastního rozhodování v rámci správního uvážení o pozastavení uvedeného práva (srov. Kozák, J., Stanislav, A. Zákon o insolvenčních správcích: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, dostupné v systému ASPI).“ Z uvedeného je zřejmé, že Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry odborné literatury, dle kterých ministerstvo nemůže žádným způsobem zpochybňovat důvodnost usnesení o zahájení trestního stíhání. Dovětek, dle kterého může promítnout případné pochybnosti do vlastního rozhodnutí, je pak nutné chápat v kontextu citovaného ustanovení. Tyto případné pochybnosti je proto nutné vztahovat toliko k úvaze, zda trestná činnost popsaná v usnesení může mít reálně negativní dopady na výkon funkce insolvenčního správce, tzn., zda se jedná o trestnou činnost s výkonem funkce přímo související či o trestnou činnost ohrožující důvěru v řádný výkon této funkce. Jinými slovy, správní úvaha se týká pouze toho, zda skutkové závěry uvedené v usnesení o zahájení trestního stíhání odůvodňují pozastavení činnosti insolvenčního správce podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích. Poslední citovanou větu z rozsudku č. j. 3 As 277/2017 - 49 tedy nelze vykládat tak, že by měly správní orgány možnost vyjadřovat pochybnosti o samotné důvodnosti trestního stíhání či zákonnosti postupu orgánů činných v trestním řízení, a mohly tak přehodnocovat závěry těchto orgánů, polemizovat s nimi a zpochybňovat je. Nápravy případných omylů orgánů činných v trestním řízení je možno dosáhnout právě a pouze prostředky obrany upravenými v trestním řádu. Správní orgány rozhodující o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce nemohou tuto úlohu v rámci své činnosti v režimu § 10 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích jakkoliv

suplovat. Samotné zahájení trestního stíhání a obsah příslušného usnesení jsou pro ně skutečně dané.

[23] Nejvyšší správní soud ostatně v uvedeném rozsudku aproboval jako souladný se zákonem postup ministerstva, které „*při posuzování naplnění podmínek pro pozastavení práva vykonávat funkci insolvenčního správce vycházelo právě ze skutečnosti, že bylo vydáno usnesení o zahájení trestního stíhání pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce, který obrožuje důvěru v řádný výkon této funkce. V rámci správního uvážení o pozastavení uvedeného práva pak ministerstvo zohlednilo především obsah uvedeného usnesení (výslovně zmiňovalo jednání, kterého se měl účastník řízení dle citovaného usnesení o zahájení trestního stíhání dopustit), a také částečné zamítnutí stížnosti účastníka řízení proti tomuto usnesení. Taktéž uvedlo, že jeho diskreční pravomoc je minimální, neboť má povinnost vycházet výhradně z usnesení o zahájení trestního stíhání a z právní kvalifikace skutku (viz str. 7 prvostupňového správního rozhodnutí). Z uvedeného je tedy seznatelné, že ministerstvo při svém rozhodování správně vycházelo zejména z usnesení o zahájení trestního stíhání proti stěžovateli. V rámci správní úvahy o pozastavení jejího práva vykonávat činnost insolvenčního správce však vzalo v potaz i rozhodnutí o stížnosti proti tomuto usnesení. Je však třeba poznamenat, že uvedeným rozhodnutím nebyla změněna právní kvalifikace skutku, který měla stěžovatelka spáchat, ale pouze klasifikace (kategorizace) trestného činu s ohledem na trestní sazbu za něj, a to ze zvlášť závažného zločinu na zločin. Jedná se tedy o pochybení spíše technického rázu, které nemá vliv na zákonnost a správnost napadeného usnesení - jak ostatně uvedl i vrchní státní zástupce v předmětném rozhodnutí. Ministerstvo přitom při posuzování věci zohlednilo zejména povahu jednání popsáno v usnesení, kterého se měla stěžovatelka dopustit, respektive jeho právní kvalifikaci. Změna klasifikace trestného činu tedy nemohla mít na jeho rozhodnutí vliv. Pokud jde o ostatní tvrzení a důkazy, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se správním orgánem I. stupně v tom, že stěžovatelka (ač jí byl poskytnut více než dostatečný prostor) nepředložila žádný důkaz, na podkladě kterého by bylo možno správní řízení zastavit. To by totiž bylo možno učinit pouze tehdy, pokud by bylo trestní stíhání proti stěžovateli pravomocně skončeno, nebo by byla změněna právní kvalifikace skutku, pro který byla stíhána.*“

[24] Citovaná pasáž rozsudku potvrzuje, že ministerstvo je vázáno postupem orgánů činných v trestním řízení, přičemž s jejich závěry nemůže nijak polemizovat, či je přezkoumávat, tyto toliko přejímá. Případná stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání může mít na řízení podle § 10 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích vliv tehdy, bude-li jí orgány činnými v trestním řízení vyhověno či částečně vyhověno, jako tomu bylo v případě citovaného rozsudku. Za takové situace je ministerstvo povinno zohlednit závěry obsažené v rozhodnutí o stížnosti. Obsah samotné stížnosti však pro ministerstvo relevantní ze své podstaty být nemůže. Účelem stížnosti je totiž brojit proti důvodnosti usnesení o zahájení trestního stíhání a jeho případným vadám. Stížnost se tedy týká skutečností, o nichž ministerstvo stejně nemůže činit závěry, jak bylo uvedeno výše. Tomu ostatně odpovídá i obsah stížnosti v posuzovaném případě. Stěžovatelka v ní polemizuje právě s důvodností usnesení o zahájení trestního stíhání. Veškerá argumentace obsažená ve stížnosti tedy směřuje proti skutečnostem, jichž se uvážení správního orgánu v řízení podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích netýká.

pokračování

[25] Správní orgány ani městský soud proto nepochybily tím, že se nezabývaly obsahem stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání. K takovému postupu nebyly povinny. Právě naopak, pokud by se zabývaly námitkami směřujícími vůči důvodnosti zahájení trestního stíhání, jednalo by se o postup nevhodný, neboť by se správní orgány zbytečně zabývaly otázkou, kterou nejsou oprávněny posuzovat. Chtěla-li stěžovatelka přesvědčit správní orgány o tom, že vyšetřovaná trestná činnost nedosahuje takové míry, aby byla ohrožena důvěra v řádný výkon funkce insolvenčního správce ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích, měla její argumentace směřovat především k tomu, proč skutky specifikované v usnesení o zahájení trestního stíhání nejsou natolik závažné, aby měly za následek pozastavení výkonu funkce insolvenčního správce, nikoliv k tomu, že závěry orgánů činných v trestním řízení nemají oporu v označených důkazech, nezakládají se na fakticitě či na dostatečné míře podezření, jejich postupem byl porušen zákon apod. Právě tyto skutečnosti jsou totiž předmětem zkoumání správního orgánu.

[26] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka městskému soudu vytkla, že nehodnotil rozhodnutí správních orgánů v celém jejich rozsahu, ale zaměřil se pouze na konkrétní námitky, přestože stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost mnoha úvah obsažených a mnohdy pouze naznačených v rozhodnutích správních orgánů. Zdejší soud opakovaně uvádí, že *„správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nabízet jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. [...] míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“* (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78). Samozřejmě platí, že namítá-li účastník řízení nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, je soud povinen tuto námitku posoudit a řádně vypořádat. Je-li však námitka obecná, postačí, aby soud rovněž reagoval obdobně obecnou odpovědí. Zjednodušeně řečeno, na prosté tvrzení o nepřezkoumatelnosti lze uvést, že předmětné rozhodnutí splňuje požadavky na přezkoumatelnost vyplývající z konkrétní judikatury a právních předpisů. Přestože je soud povinen zabývat se vadou nepřezkoumatelnosti *ex officio*, neznamená to, že součástí každého rozsudku má být detailní rozbor úvahy, proč dané rozhodnutí je či není přezkoumatelné. Úvaha stěžovatelky, že městský soud byl povinen hodnotit rozhodnutí v celém jeho rozsahu, je tedy správná pouze do té míry, že městský soud musel přezkoumatelnost rozhodnutí posoudit. Co se však týče samotného vypořádání námitky nepřezkoumatelnosti, je nutné zohlednit zásadu dispoziční a koncentrační. Jinými slovy, soud je sice povinen posoudit rozhodnutí z hlediska jeho přezkoumatelnosti, avšak zároveň je v rozsudku povinen toliko reagovat na výslovné námitky. Městský soud postupoval v souladu s uvedeným, když výslovně vypořádal právě konkrétní námitky stěžovatelky, kterými se snažila zpochybnit přezkoumatelnost správních rozhodnutí. Uvedenému postupu v tomto ohledu nelze nic vytknout.

[27] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[29] Stěžovatelka společně s podáním kasační stížnosti požádala o vydání předběžného opatření, alternativně navrhla, aby její kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek. Soud o těchto návrzích nerozhodoval, neboť bezprostředně po shromáždění potřebných podkladů přistoupil k rozhodnutí ve věci samé (srovnej rozsudky zdejšího soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 9 Afs 189/2018 - 28, ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 As 213/2019 - 110, ze dne 28. 11. 2019, č. j. 8 Azs 301/2019 - 28, či ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 - 30).

[30] Vzhledem k tomu rozhodl o vrácení zaplacených soudních poplatků za návrh na vydání předběžného opatření a na přiznání odkladného účinku v celkové výši 2 000 Kč stěžovateli. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce JUDr. Ing. Jakuba Backy, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 13. srpna 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu