



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobkyně **Mgr. Ing. Petra Hýsková**, insolvenční správce, se sídlem Tyršova 1835/13, Praha, zast. Mgr. Radkem Vojtkem, advokátem se sídlem Pod Brentovou 617/9, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2020, č. j. 11 A 2/2019 - 191,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2020, č. j. 11 A 2/2019 - 191, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým zrušil rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 19. 12. 2018, č. j. MSP-45/2018-ORA-ROZ/14, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Tímto rozhodnutím ministr spravedlnosti (JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.) zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 12. 10. 2018, č. j. MSP-25/2018-OINS-SRIS/18, kterým zrušil žalobkyni povolení vykonávat činnost insolvenčního správce (dále též „povolení“) podle § 13 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 6 odst. 1 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“), neboť nesplňuje podmínku bezúhonnosti ve smyslu § 7 odst. 1 písm. d) tohoto zákona; žalobkyně byla totiž v posledních 5 letech jedním ze dvou společníků a současně statutárním orgánem právnické osoby: Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, o jejímž úpadku bylo v insolvenčním řízení pravomocně rozhodnuto

usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2018, č. j. KSHK 40 INS 15713/2016-A-75.

[3] Rozhodnutí o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce bylo vydáno ve správním řízení zahájeném z moci úřední (*ex offio*), jemuž předcházelo ústní podání do protokolu učiněné samotným insolvenčním správcem – tedy žalobkyní, která stěžovateli sdělila, že u společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, v níž do 31. 12. 2013 působila jako společník a statutární orgán, byl shora uvedeným rozhodnutím soudu zjištěn úpadek a prohlášen konkurz na majetek této společnosti. Současně žalobkyně uvedla, že tak činí z opatrnosti v souladu se svojí informační povinností podle § 14 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích a vyjádřila přesvědčení, že u ní nedošlo ke ztrátě bezúhonnosti. Stěžovatel byl ovšem opačného názoru. Proto vydal rozhodnutí o zrušení povolení žalobkyně, která proti němu podala rozklad.

[4] Ministr spravedlnosti rozklad zamítl, neboť měl stejně jako stěžovatel za to, že žalobkyně přestala splňovat podmínku bezúhonnosti – a to právě v důsledku úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci. Zákon o insolvenčních správcích v tomto případě nepřipouští žádnou diskreci a nedává správnímu orgánu možnost jakkoli zkoumat okolnosti úpadku a případně zohlednit, zda původcem úpadku Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci byla žalobkyně, anebo Michal Edl jako druhý společník a statutární orgán této společnosti. Skutečnost, že žalobkyně úpadek nezavinila, dokládala mj. analýzou stávajícího stavu insolvenčního řízení s tím, že zjištěný úpadek je pouze formální a jeho původcem je právě pan Edl, který je současně likvidátorem jmenované společnosti a svými kroky již dříve přiměl žalobkyni k ukončení spolupráce a její účasti v této společnosti; k tomu žalobkyně navrhovala množství důkazů, které ministr spravedlnosti neprovedl, neboť na výsledek řízení nemohly mít vliv.

II. Rozhodnutí městského soudu

II.a. První (zamítavý) rozsudek městského soudu ze dne 19. 6. 2019, č. j. 11 A 2/2019 - 83

[5] Proti rozhodnutí ministra spravedlnosti podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud rozsudkem ze dne 19. 6. 2019, č. j. 11 A 2/2019 - 83, zamítl jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] V odůvodnění vyšel z toho, že § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích neposkytuje stěžovateli žádný prostor pro správní uvážení. Pakliže jsou naplněny obě podmínky, tj. (i) existence pravomocného rozhodnutí insolvenčního soudu o úpadku právnické osoby, v níž insolvenční správce působil jako statutární orgán, a (ii) působení insolvenčního správce jako statutárního orgánu takové právnické osoby kdykoliv v průběhu posledních pěti let, stěžovatel insolvenčnímu správci povolení zruší. Okolnosti vzniku úpadku nejsou relevantní. Aplikované ustanovení zákona o insolvenčních správcích neshledal městský soud protiústavním. Současně uvedl, že ministr spravedlnosti řádně vypořádal všechny námitky žalobkyně a navrhované důkazy nemohly ovlivnit rozhodnutí ve věci samé; nepochybil proto, když k jejich provedení nepřistoupil.

pokračování

Městský soud se vypořádal i s dalšími tvrzenými procesními pochybeními, zejm. ve vztahu k jednání rozkladové komise; tyto námitky rovněž shledal nedůvodnými.

[7] Uvedený rozsudek byl na základě kasační stížnosti žalobkyně zrušen a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 206/2019 - 63, kterým byla kasační stížnost žalobkyně shledána důvodnou, neboť nebyly splněny podmínky pro zamítnutí žaloby bez jednání. Městský soud tak zatížil řízení vadou, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že s ohledem na zjištěné procesní pochybení by bylo předčasné vyjadřovat se k dalším kasačním námitkám směřujícím k otázce bezúhonnosti žalobkyně.

II.b. Druhý (zrušující) rozsudek městského soudu ze dne 10. 9. 2020, č. j. 11 A 2/2019 - 191

[8] V dalším řízení městský soud – vázán zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu – nařídil jednání na 13. 2. 2020; toto jednání bylo odročeno na neurčito, neboť žalobkyně uplatnila námitku podjatosti všech soudců 11. senátu městského soudu rozhodujících v dané věci a tato námitka byla předložena Nejvyššímu správnímu soudu; usnesením ze dne 5. 3. 2020, č. j. Nao 34/2020 - 158, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že dotčení soudci městského soudu (Mgr. Marek Bedřich, JUDr. Hana Veberová a JUDr. Jitka Hroudová) nejsou z projednávání a rozhodování ve věci vyloučeni. Následně městský soud nařídil jednání na 10. 9. 2020 a po jeho skončení vyhlásil rozsudek, kterým napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.

[9] Městský soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, který je zásadně odlišný od závěru, který vyslovil ve svém prvním rozsudku, neboť po doplnění žalobních tvrzení a argumentace ze strany žalobkyně shledal důvodnou námitku týkající se nesprávné interpretace a aplikace § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích. Ani v tomto druhém rozsudku městský soud neshledal dané ustanovení neústavním, nicméně dospěl k závěru, že žalobkyní nastolenou problematickou otázku lze vyřešit výkladem. Jakkoli v řízení o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce nelze zpochybnit účinky pravomocného rozhodnutí insolvenčního soudu o úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, nelze bez dalšího ani odhlédnout od zjištění a náležitého posouzení okolností vypovídajících o tom, kdo se na úpadku této společnosti podílel, jaké byly okolnosti prohlášení úpadku – a to tím spíše, že žalobkyně nezůstala procesně pasivní, ale navrhovala důkazy, na základě kterých mělo být objasněno, jakou měrou se osobně vůbec mohla na úpadku společnosti podílet. Odkázal přitom na důvodovou zprávu k návrhu novely zákona o insolvenčních správcích provedené zákonem č. 64/2017 Sb., z níž se podává, „že dopustí-li se insolvenční správce vážného porušení povinnosti podle insolvenčního zákona, zákona o insolvenčních správcích nebo kontrolního řádu, může mu být zrušeno povolení nebo zvláštní povolení (dále jen „povolení“). Ministerstvo ke zrušení povolení přistoupí tehdy, dosahuje-li míra škodlivosti protiprávního jednání insolvenčního správce takové intenzity, že samotné potrestání insolvenčního správce za spáchání správního deliktu není s to do budoucna zamezit insolvenčnímu správci v pokračování v nežádoucím jednání“. K tomu městský soud doplnil, že žalobkyně je fyzickou osobou, která vykonávala až dosud funkci

insolvenční správkyň, a poukázal na to, že nelze zcela odhlédnout od skutečného jednání, kterého se dopustila, případně od subjektivní stránky tohoto jednání.

[10] Stěžovatel potažmo ministr spravedlnosti proto podle městského soudu pochybil, pokud se nezbýval okolnostmi úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, který žalobkyně podle svého tvrzení nijak nezapříčinila. Pokud jde o namítané vady řízení, tyto městský soud důvodnými neshledal; dle jeho názoru je napadené rozhodnutí výsledkem řízení, které nevykazuje vady, jež by byly způsobilé zasáhnout do práv a právem chráněných zájmů žalobkyně.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[11] Rozsudek městského soudu stěžovatel napadl kasační stížností ze dne 13. 10. 2020, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhl, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V závěru kasační stížnosti uplatnil též návrh na přiznání odkladného účinku, který Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 12. 11. 2020, č. j. 5 As 320/2020 - 43, zamítl. Neshledal naplnění základní podmínky spočívající v existenci újmy na straně stěžovatele; současně však poznamenal, že kasační stížnost projedná a rozhodne o ní přednostně podle § 56 odst. 1 *in fine* ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť k tomu shledal závažné důvody (dané zejména povahou věci, jakož i tím, že již jednou v této věci rozhodoval).

[12] Nejprve stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v jeho nesrozumitelnosti, resp. jiné vadě řízení před městským soudem, jež způsobuje nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nyní napadený (zrušující) rozsudek je podle stěžovatele v přímém rozporu se zásadou legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování, neboť se v něm městský soud odchýlil od svého původního právního názoru prezentovaného v předchozím (zamítavém) rozsudku, aniž tento postup jakkoli zdůvodnil. Současně stěžovatel poukázal na to, že městský soud nezohlednil jeho vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě a v něm prezentovanou argumentaci týkající se mj. toho, že v daném případě nebyl nadán správním uvážením. Toto je klíčová otázka celého řízení a její zodpovězení bude mít významný přesah do správní praxe stěžovatele, jemuž na základě nesrozumitelného zdůvodnění městského soudu není jasné, jak má zkoumat okolnosti úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, v němž byla žalobkyně v minulosti statutárním orgánem. Městský soud na jedné straně uvedl, že účinky pravomocného rozhodnutí insolvenčního soudu o úpadku nelze popřít, ale zároveň uvedl, že stěžovatel má zkoumat podíl žalobkyně na úpadku a jeho okolnosti, což přísluší právě insolvenčnímu soudu.

[13] S výhradou výše popsanych vad přdestřel stěžovatel též meritorní argumentaci napadající nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel odkázal na relevantní právní úpravu a zpochybnil, že by měl i při splnění zákonem předvídaných podmínek možnost správního uvážení, zda žalobkyni povolení pro výkon činnosti insolvenčního správce zruší či nikoli. Výklad § 13 odst. 1 zákona o insolvenčních správci provedený městským soudem s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 64/2017 Sb. považuje stěžovatel za nepřijatelný; tímto zákonem byl totiž novelizován pouze § 13 odst.

pokračování

2 zákona o insolvenčních správcích, který skutečně správní úvahu stěžovatele předpokládá. Naopak § 13 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích od počátku obsahuje formulaci „*ministerstvo zruší*“, nikoliv „*může zrušit*“, jak je tomu v odst. 2 daného ustanovení. Není zde tedy jakýkoli prostor pro diskreci rozhodujícího správního orgánu. Právní úprava nepřipouští dvojí výklad a žalobkyně ve výsledku vlastně napadá její přísnost a nesoulad s ústavním pořádkem. Stěžovatel zopakoval, že ke zkoumání úpadku a jeho příčin je příslušný toliko insolvenční soud a v tomto ohledu se jedná o typický případ předběžné otázky; její řešení mu nepřislouší, je vázán rozhodnutím insolvenčního soudu a sám nemůže duplicitně zkoumat okolnosti úpadku. Stejně tak nemůže stěžovatel zkoumat subjektivní stránku, neboť podstatou věci není pochybení žalobkyně, ale skutečnost, že přestala splňovat jednu z podmínek pro výkon činnosti insolvenčního správce.

[14] Podáním ze dne 7. 11. 2020 se žalobkyně vyjádřila ke kasační stížnosti. Odmítla namítané vady řízení jako nedůvodné a poukázala na to, že městský soud po zralé úvaze přisvědčil její argumentaci, srozumitelně se vyjádřil ke všem pochybením stěžovatele a vysvětlil, jak má v dalším řízení postupovat při zkoumání splnění podmínky bezúhonnosti. Ta je upravena v § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, nikoli v § 13 odst. 1 uvedeného zákona, k němuž vztahuje svoji argumentaci stěžovatel. Nepřihlednutí k širším souvislostem věci a okolnostem úpadku společnosti, jejímž statutárním orgánem žalobkyně byla – v době rozhodování stěžovatele – před více než 4,5 lety, je podle jejího názoru projevem přepjatého formalismu, který popírá zákonem chráněný zájem na tom, aby činnost insolvenčního správce nevykonávaly fyzické osoby, u nichž je na místě pochybovat o jejich schopnosti řádně spravovat majetek třetích osob. Takovou osobou žalobkyně není, neboť společnost Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci do úpadku svým počínáním nedostala, což stěžovatel odmítl vzít v úvahu. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu „*jako věcně správné potvrdil*“.

[15] Podáním ze dne 26. 1. 2021 žalobkyně své předchozí vyjádření doplnila. Zpochybnila výklad stěžovatele ohledně absence správního uvážení a odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 174/2017 - 27, č. 3749/2018 Sb. NSS, podle něhož k automatickému následku v žádném případě nevede to, že zákon nestanoví žádná kritéria pro užití správního uvážení. Současně upozornila na problém použití tzv. neurčitého právního pojmu v § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích s tím, že zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zná několik pravomocných rozhodnutí v insolvenčním řízení o úpadku dlužníka [(i) „pozitivní“ podle § 136 insolvenčního zákona a (ii) „negativní“ podle § 142 a § 158 insolvenčního zákona]. Žalobkyně dále zpochybnila, že by stěžovatel nemohl zkoumat okolnosti úpadku, vč. subjektivní stránky věci, jak mu uložil městský soud. Jeho rozsudek považuje za přezkoumatelný, plně srozumitelný a tvrdí-li stěžovatel opak, jde jen o neochotu akceptovat ho a snahu „udržet“ svou praxi.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud v první řadě posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, za stěžovatele jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie, a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná – a to

přesto, že již jednou v této věci rozhodoval a podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, „jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“.

[17] Možnost stěžovatele napadnout nové rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu byla omezena citovaným ustanovením, k jehož aplikaci se vyslovil Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, č. 119/37 SbNU 519, poukázal na to, že je jím zajištěno, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát vyslovil svůj právní názor závazný pro nižší soud, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. V tomto ohledu je tedy třeba poznamenat, že městský soud – v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, podle kterého nebylo možno podanou žalobu zamítnout bez jednání (viz zejm. bod [17] odůvodnění rozsudku ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 206/2019 - 63) – nařídil jednání a posléze znovu rozhodl o věci samé, k jejíž podstatě se Nejvyšší správní soud dosud autoritativně nevyjádřil.

[18] Za tohoto stavu není na místě vycházet ze zákazu opakované kasační stížnosti, z něhož judikatura dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky mj. právě pro případ, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, podobně jako v této věci (viz výše zmíněný nálezn Ústavního soudu či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto považoval kasační stížnost za přípustnou, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

IV.a. (Ne)přezkoumatelnost napadeného rozsudku a jiná vada řízení před městským soudem

[20] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval vadami řízení, které stěžovatel podřadil pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; jedná se o tak závažné vady, že se jimi musí zabývat i tehdy, pokud by je stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum napadeného rozsudku je možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Napadený rozsudek městského soudu daná kritéria splňuje. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v odůvodnění rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Městský soud se zcela srozumitelně vyjádřil v tom smyslu, že stěžovatel pochybil, nezkoumal-li okolnosti úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci; v závěru odůvodnění (bod 45.) pak uvedl, že v dalším řízení bude muset stěžovatel posoudit, „nakolik žalobkyně mohla svým jednáním ovlivnit úpadek společnosti Edl a partneři, v. o. s. v likvidaci, v níž déle než čtyři a půl roku před prohlášením jejího úpadku nepůsobila a žádnou konkrétní činnost zřejmě nevykonávala“.

pokračování

[21] Skutečnost, že stěžovatel s tímto právním názorem nesouhlasí a tvrdí, že neví, jak má vlastně okolnosti úpadku dané společnosti zkoumat, neznamená, že jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné. Tato námitka není důvodná, stejně jako námitka týkající se toho, že městský soud pominul vyjádření stěžovatele ze dne 25. 1. 2019 k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě. Jistě, městský soud toto podání mohl a měl zohlednit v usnesení ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 A 2/2019 - 54, kterým žalobě přiznal odkladný účinek, a to tím spíše, že mu bylo stěžovatelem zasláno ve stanovené lhůtě. V tomto ohledu se však jedná pouze o dílčí vadu odůvodnění nemající vliv na zákonnost uvedeného usnesení ani následného rozsudku, kterým městský soud rozhodl o věci samé.

[22] K tomu, že se městský soud odchýlil od právního názoru, který vyslovil ve svém prvním (zamítavém) rozsudku, Nejvyšší správní soud odkazuje zejména na § 110 odst. 4 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského, resp. městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Tomuto požadavku městský soud dostál, jak již bylo shora uvedeno, a nic na tom nemění ani skutečnost, že po nápravě svého procesního pochybení přistoupil ke změně právního názoru vysloveného v předchozím rozsudku. Tento rozsudek byl zrušen a městský soud jím tedy nebyl vázán; nic mu proto nebránilo, aby po provedeném jednání a doplnění argumentace rozhodl opačně, což ostatně v odůvodnění rozsudku (bod 35.) sám zdůraznil. Ačkoli se takový postup může zdát na první pohled poněkud zvláštní, nijak nepopírá hierarchickou výstavbu systému správního soudnictví a není ani v rozporu se zásadou předvídatelnosti rozhodování soudů a legitimního očekávání, jak namítal stěžovatel. Na základě zrušení rozsudku městského soudu z procesních důvodů není možné dovozovat legitimní očekávání, že v dalším řízení – po nápravě vytýkaných procesní vad – bude rozhodnuto stejně. V takovém případě by totiž zrušení rozsudku postrádalo smysl a nemohlo by se vůbec jednat o vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 – 59, podle něhož se o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.

[23] Jednoduše vyjádřeno – žalobkyni nebylo možno upřít právo na veřejné projednání věci v její přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se k věci, a rozhodl-li poté městský soud jinak, než ve svém původním rozsudku, nic mu v tom nebránilo. Nelze přehlížet, že stěžovateli se zatím žádného věcného posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu nedostalo a v tomto směru se rozhodně nemůže dovolávat legitimního očekávání. I tato námitka je proto nedůvodná.

[24] Lze tedy shrnout, že řízení před městským soudem nebylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný. Jinou otázkou je ovšem jeho správnost, resp. zákonnost, kterou se zabýval následně – na základě dalších námitek stěžovatele rozporujících právní posouzení věci samé.

IV.b. Zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce – (ne)splnění podmínky bezúhonnosti

[25] Podstatou věci je otázka zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce z důvodu ztráty bezúhonnosti. Zrušení povolení nebo zvláštního povolení pro výkon činnosti insolvenčního správce je upraveno v § 13 zákona o insolvenčních správcích, podle něhož platí:

„(1) Ministerstvo zruší

- a) povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 1 nebo podle § 8 odst. 1, nebo
- b) zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 2 nebo podle § 8 odst. 2.

(2) Ministerstvo může zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou tímto zákonem, kontrolním řádem nebo insolvenčním zákonem.“

[26] Ministerstvo spravedlnosti – tedy stěžovatel v případě žalobkyně zrušil její povolení vykonávat činnost insolvenčního správce s odkazem na § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích. Z logiky tohoto ustanovení je jasné, že insolvenční správce musí po dobu výkonu své funkce splňovat veškeré podmínky podle § 6 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích, na základě nichž mu bylo vydáno povolení insolvenčního správce jako fyzické osobě (pozn. podmínky podle § 8 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích se vztahují k vydání povolení insolvenčního správce veřejné obchodní společnosti a zahraniční společnosti). V opačném případě, pokud insolvenční správce přestane některou z podmínek splňovat, stěžovatel mu zruší povolení, jako se to stalo v nyní posuzovaném případě. Žalobkyně totiž podle stěžovatele přestala splňovat podmínku bezúhonnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, jenž stanoví, že tuto podmínku nesplňuje fyzická osoba, „která byla v posledních 5 letech statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu právnické osoby, o jejímž úpadku bylo v insolvenčním řízení pravomocně rozhodnuto“.

[27] Citované ustanovení je jednou z hypotéz, jejichž negativním výčtem vlastně zákonodárce definoval splnění podmínky bezúhonnosti insolvenčního správce, což je základem sporu mezi stěžovatelem a žalobkyní. Sporné přitom není samotné naplnění této hypotézy, protože usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2018, č. j. KSHK 40 INS 15713/2016-A-75, bylo ke dni 4. 6. 2018 pravomocně rozhodnuto o úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, jejímž statutárním orgánem žalobkyně byla do dne 31. 12. 2013, tedy v posledních 5 letech přede dnem vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Konkrétně Krajský soud v Hradci Králové ve výroku I. uvedeného usnesení rozhodl, že zjišťuje úpadek společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, a toto své rozhodnutí o úpadku podle § 136 odst. 1 insolvenčního zákona současně – s odkazem na § 148 odst. 1 insolvenčního zákona – spojil s prohlášením konkurzu na majetek jmenované společnosti (výrok II.). Nejvyšší správní soud proto nemá pochyb o naplnění hypotézy § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích; ta sice pojem pravomocného rozhodnutí o úpadku nijak blíže nevymezuje, nicméně nejedná se o tzv. neurčitý právní pojem, jehož aplikace by s sebou nesla nutnost vzít v úvahu všechna potenciálně možná rozhodnutí o insolvenčním návrhu. Z povahy věci i z dikce daného ustanovení je zcela jasné, že se jedná o „pozitivní“ rozhodnutí o úpadku – tedy, je-li zjištěno, že dlužník je v úpadku, a nic na

pokračování

tom nemění fakt, že o insolvenčním návrhu může být rozhodnuto i jiným způsobem, jak naznačuje žalobkyně (zastavením řízením, odmítnutím či zamítnutím návrhu nebo rozhodnutím o tom, že dlužník není v úpadku – viz § 142 a § 158 insolvenčního zákona).

[28] Podstata problému tkví v tom, zda naplnění hypotézy znamená zrušení povolení insolvenčnímu správci bez dalšího anebo zákon o insolvenčních správcích připouští diskreční pravomoc stěžovatele, jak dovodil městský soud. Dle jeho názoru je třeba zkoumat nejen splnění hypotézy § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, ale také to, za jakých okolností k tomu došlo a nakolik je vůbec úpadek společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci přičitatelný žalobkyni jako bývalému společníkovi a statutárnímu orgánu této společnosti.

[29] Nejvyšší správní soud tento právní názor nesdílí. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích je svoji povahou definiční právní normou, která má v mechanismu veřejnoprávní regulace velmi důležité postavení – pod písm. a) až g) totiž obsahuje pojmové (negativní) vymezení podmínky bezúhonnosti insolvenčního správce. Bez splnění této podmínky nelze vůbec vydat povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce; srov. *a contrario* § 6 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, podle něhož „na návrh vydá Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) povolení fyzické osobě, která je bezúhonná“.

[30] Bezúhonnost je – stejně jako např. plná způsobilost k právním úkonům, vysokoškolské vzdělání, odborná praxe či vykonání zkoušky insolvenčního správce – jednou z podmínek, které je potřeba v případě fyzické osoby splňovat nejen „na počátku“, tj. při samotném vydání povolení insolvenčního správce, ale i „v průběhu“, tj. po celou dobu platnosti povolení insolvenčního správce; tato doba je ze zákona omezena na 5 let s možností prodloužení (§ 6 odst. 5 zákona o insolvenčních správcích). To znamená, že přestal-li insolvenční správce jako fyzická osoba splňovat podmínku bezúhonnosti v době platnosti svého povolení, pak mu stěžovatel toto povolení zruší. Tomu odpovídá § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích, jehož znění nepřipouští žádný jiný výklad, a to nejen z hlediska jazykového (gramatického). Citované ustanovení je zcela jednoznačné a nepřipouští žádné správní uvážení stěžovatele – ten povolení insolvenčnímu správci „zruší“, (tj. má povinnost jej zrušit) nesplňuje-li některou z podmínek v § 6 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích (viz výše).

[31] Jazykový výklad odpovídá i vnitřní logice a systematice zákona, která byla naznačena shora a je založena na tom, že podmínky pro vydání povolení insolvenčního správce je nutno splňovat po celou dobu platnosti tohoto povolení. Není-li tomu tak, nedochází sice bez dalšího k zániku povolení ze zákona (*ex lege*), ale je vedeno správní řízení, jehož předmětem je právě ověření, zda insolvenční správce podmínky pro výkon své činnosti skutečně splňuje či nikoli. Nic dalšího předmětem řízení není a ani být nemůže, jak mylně dovozují městský soud i žalobkyně. Odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 174/2017 - 27 je zcela nepřipadný, neboť v nyní souzené věci se jedná o to, že zákon užití uvážení správního orgánu vůbec nepřipouští, nikoli o situaci, kdy zákon správní uvážení předpokládá, ale nestanoví pro něho bližší kritéria, jako tomu bylo v případě, kterým se zabýval uvedený rozsudek (pozn. jednalo se o otázku aplikace správního uvážení při zadržení řidičského průkazu do doby

pravomocného rozhodnutí o přestupku řidiče, kdy zákon rozhodujícímu orgánu správní uvážení jednoznačně svěřoval).

[32] Městský soud svůj výklad založil mj. na odkazu na důvodovou zprávu k návrhu novely zákona o insolvenčních správcích provedené zákonem č. 64/2017 Sb.; viz sněmovní tisk č. 785/0, důvodová zpráva, II. zvláštní část, část čtvrtá, k bodu 19 a 23, 7. volební období 2013 – 2017, digitální repozitář, www.psp.cz.

[33] Tento historický výklad vycházející z uvedené důvodové zprávy je mylný. Zákonem č. 64/2017 Sb. byl sice s účinností od 1. 7. 2017 novelizován § 13 zákona o insolvenčních správcích, nikoli však v odst. 1, nýbrž v odst. 2, který upravuje zrušení povolení insolvenčního správce z důvodu opakovaného nebo závažného porušení jeho povinností. O to se ovšem v případě žalobkyně nejednalo. Zrušení jejího povolení nebylo důsledkem porušení povinností insolvenčního správce, nýbrž důsledkem nesplnění podmínky bezúhonnosti, u něhož daný zákon žádnou diskreci nepředpokládá. Ostatně potvrzuje to i samotný úmysl zákonodárce zcela zřetelně vyjádřený v důvodové zprávě k návrhu zákona o insolvenčních správcích, jež se v dané otázce od současného znění nijak podstatně neodlišoval. Naopak, shodně vycházel z toho, že vydání povolení insolvenčního správce je konstitutivním aktem, který stěžovatel zruší, pokud insolvenční správce nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích – v podrobnostech srov. sněmovní tisk č. 1192/0, důvodová zpráva, B/zvláštní část, 4. volební období 2006 – 2006, digitální repozitář, www.psp.cz, podle níž: *„Vydání povolení je konstitutivní akt, kterým se zakládá oprávnění být ustanoven insolvenčním správcem podle insolvenčního zákona. Povolení nebo zvláštní povolení se vydává na návrh, který musí obsahovat některé náležitosti a podává se ministerstvu. To v dalším řízení postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád... V případech, kdy insolvenční správce přestane splňovat některou z podmínek pro vydání povolení nebo zvláštního povolení ministerstvo takové povolení zrušit musí – prostor pro správní uvážení je nulový.“*

[34] Stěžovatel v nyní souzené věci není nadán správním uvážením, v jehož rámci by mohl zohlednit subjektivní stránku jednání žalobkyně a její zavinění ve vztahu k úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci. Obdobně zde nemá místo ani materiální korektiv společenské škodlivosti či jiný institut související se správně-právní odpovědností. Za její základ je považováno protiprávní jednání, za které lze uložit sankci. Zrušení povolení insolvenčního správce podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích však žádnou sankcí není. Jde o prostý důsledek toho, že insolvenční správce přestal splňovat některou z podmínek pro vydání povolení insolvenčního správce, což Nejvyšší správní soud nevnímá jako problematické ani z hlediska teleologického výkladu.

[35] Jak již naznačila žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, hlavním smyslem a účelem zákona o insolvenčních správcích je snaha garantovat určitou osobnostní i odbornou způsobilost osob vykonávajících činnosti insolvenčních správců. Tuto způsobilost lze jistě zpochybnit u osob, které nemají schopnost řádně hospodařit a spravovat svůj vlastní majetek či majetek třetích osob. Jednotlivé hypotézy v § 7 odst. 1 písm. b), c) a d) zákona o insolvenčních správcích proto v rámci splnění podmínky bezúhonnosti zohledňují, aby nebyl v úpadku přímo sám insolvenční správce či právnická osoba, na jejímž řízení se insolvenční správce podílel. Žalobkyně tvrdí, že takovou osobou

pokračování

není. Odkazuje přitom na spory s Michalem Edlem, jakožto druhým společníkem a statutárním orgánem společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, pro které již není statutárním orgánem jmenované společnosti a svoji účast v ní již dávno ukončila.

[36] K tomu nelze než konstatovat, že stěžovatel stejně jako ministr spravedlnosti vyšel z toho, že žalobkyně byla jedním ze dvou společníků a současně statutárních orgánů společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci do 31. 12. 2013. V souladu se zněním § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích měl tedy důvodně za to, že žalobkyně podmínku bezúhonnosti nesplňuje, neboť dosud neuplynul časový test 5 let – a to nejen v době nabytí právní moci rozhodnutí insolvenčního soudu o úpadku dané společnosti (4. 6. 2018), ale ani v době vydání rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 19. 12. 2018, které nabylo právní moci tentýž den. Zkrátka skutkový i právní stav v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí byl takový, že podmínky pro zrušení povolení žalobkyně podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích splněny byly a nic na tom nemění ani skutečnost, že žalobkyně již dlouhou dobu není statutárním orgánem společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci.

[37] Rozhodující je, že žalobkyně byla společníkem a statutárním orgánem uvedené veřejné obchodní společnosti, u níž byl zjištěn úpadek, což je logicky přičitatelné právě jí, neboť ze své pozice se podílela na jejím obchodní vedení a řízení, vč. navazování vnějších vztahů. Vnitřní spory s druhým společníkem a současně statutárním orgánem (Michalem Edlem) v tomto směru nejsou nijak relevantní; jde o spory soukromoprávní povahy a správní orgány ani správní soudy nejsou povinny k tomu, aby je řešily. Bylo na žalobkyni, jakého společníka si zvolí pro své podnikání formou veřejné obchodní společnosti, jejíž podstatou je, že každý z jejích společníků nese zprostředkovaně odpovědnost i za veškerá jednání ostatních společníků za tuto společnost, byť se na něm přímo nepodílí a nutně na něm nemusí mít žádnou bezprostřední vinu. Stejně tak bylo pouze na žalobkyni, aby v případě vnitřních sporů s druhým společníkem zvažila svoji účast ve společnosti a případně ji ukončila. Učinila-li tak žalobkyně k 31. 12. 2013, zákonem o insolvenčních správcích předpokládaný časový test trval až do 31. 12. 2018.

[38] Nejvyšší správní soud připouští, že se jedná o poměrně dlouhou dobu. Nicméně tato doba vychází z jisté setrvačnosti kroků, které při řízení obchodní společnosti s péčí řádného hospodáře žalobkyně učinila nebo učinit mohla, a jako takovou ji nelze mít za iracionální nebo nepřiměřeně přísnou. Pořád totiž platí zásada „*lex dura, sed lex*“ – tedy tvrdý zákon, ale zákon a Nejvyšší správní soud ho neshledává protiústavním.

[39] Jedná se o právní úpravu sice přísnou, nikoli však nevhodnou nebo nepotřebnou – takto nastavená veřejnoprávní regulace přístupu k výkonu činnosti insolvenčního správce nepochybně ob stojí především z hlediska organizačně-preventivního, neboť eliminuje situace, aby povolením insolvenčního správce disponovaly osoby, u nichž jsou dány důvodné pochybnosti ohledně jejich schopnosti řádně spravovat majetek. Tím přispívá k naplňování shora zmíněného smyslu a účelu zákona o insolvenčních správcích a Nejvyšší správní soud neshledal, že by se tak dělo ve zjevném rozporu s požadavkem přiměřenosti.

[40] Postavení insolvenčního správce je velmi specifické, jde o osobu pohybující se na pomezí podnikatelského subjektu a orgánu veřejné moci – nikoli však orgánu veřejné správy rozhodujícího v intencích § 4 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

dne 29. 1. 2014, č. j. 1 As 4/2010 - 115). Insolvenční správce je především specifickým procesním subjektem, jehož smyslem není správa věcí veřejných prováděná ve veřejném zájmu, ale správa cizího majetku a koordinace s tím souvisejících procesů. V tomto kontextu tedy připadá v úvahu možnost dovolávat se ústavní ochrany zejména základního práva na svobodnou volbu povolání a podnikání. Podmínka bezúhonnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích přitom podle Nejvyššího správního soudu nepředstavuje nepřipustné omezení tohoto základního práva ve smyslu čl. 26 Listiny základních práv a svobod; i zde totiž platí, že podmínky a omezení pro výkon činností insolvenčního správce může stanovit zákon (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 17/15, č. 77/2016 Sb.). Ústavní soud obecně uznává širokou možnost uvážení zákonodárce při limitaci práva podnikat, vč. výběru omezujících organizačně-preventivních či kontrolních nástrojů a jejich proporcionality; např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb., podle něhož se princip proporcionality uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod. V oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních, kam spadá i právo na podnikání, je však třeba přihlédnout k čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod otevírajícímu široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení: *„Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.“*

[41] Ve světle shora citovaného proto Nejvyšší správní soud opakuje, že podmínka bezúhonnosti v daném případě představuje rozumný prostředek, který má vztah k činnosti insolvenčního správce a je schopen přispět k tomu, aby tuto vysoce odbornou a administrativně náročnou činnost vykonávaly osoby, o jejichž způsobilosti nepanují důvodné pochybnosti. Je pravdou, že se jedná o prostředek na první pohled přísný – a to především díky délce časového testu 5 let. Jak však již bylo naznačeno, rozhodnutí související s vedením obchodní společnosti se nemusí projevit ihned, ale až s určitým zpožděním. Navíc, a to je rovněž podstatné, tento časový test je v čase významně relativizován. Aplikovaná právní úprava totiž nepředstavuje překážku trvalé povahy a po uplynutí časového testu umožňuje znovu podat návrh na vydání povolení či zvláštního povolení insolvenčního správce. Ostatně sama žalobkyně v podání ze dne 27. 10. 2020, kterým se vyjádřila k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, uvedla, že v mezičase úspěšně vykonala zvláštní zkoušku insolvenčního správce a *„na základě této skutečnosti stěžovatel vydal rozhodnutí ze dne 11. 3. 2019, č. j. MSP-13/2019-OINS-INSO/9, na jeho základě žalobkyni dne 12. 3. 2019 opětovně zapsal do zvláštní části seznamu insolvenčních správců“*; rovněž z výpisu ze seznamu insolvenčních správců vyplývá, že zvláštní povolení žalobkyně nabylo právní moci dne 12. 3. 2019.

[42] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že ohledně namítané neústavnosti je zajedno s městským soudem, avšak jinak je třeba jeho závěry týkající se interpretace a aplikace § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích odmítnout. Uvedené ustanovení – na základě žádné z výše použitých základních metod výkladu – nepřipouští žádnou diskreci; stěžovatel potažmo ministr spravedlnosti tedy nepochybil, pokud ověřil, že žalobkyně nesplňuje podmínku bezúhonnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, aniž se dále zabýval okolnostmi úpadku obchodní společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, který žalobkyně podle svého tvrzení

pokračování

nezapříčinila. Nutno dodat, že zkoumání úpadku primárně přísluší insolvenčnímu soudu, nikoli správnímu orgánu – stěžovateli; ten je pravomocným rozhodnutím o zjištění úpadku vázán a nemůže z něho na jedné straně vycházet a na straně druhé se současně zabývat podílem statutárního orgánu na úpadku společnosti. Otázku odpovědnosti statutárních orgánů obchodní korporace stěžovateli vůbec nepřísluší řešit; srov. právní úpravu v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů, zejm. § 66 upravující zvláštní povinnosti při úpadku obchodní korporace.

V. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[44] V dalším řízení je městský soud vázán vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), současně v novém rozhodnutí o věci rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. ledna 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu