



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 Camrdy v právní věci žalobkyně: **Mgr. Ing. Petra Hýsková**, insolvenční správce, se sídlem Tyršova 1835/13, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2021, č. j. 11 A 2/2019 - 263,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 19. 12. 2018, č. j. MSP-45/2018-ORA-ROZ/14.

[2] Tímto rozhodnutím ministr spravedlnosti zamítl rozklad stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2018, č. j. MSP-25/2018-OINS-SRIS/8, kterým žalovaný zrušil stěžovatelce povolení vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“) – a to z důvodu, že přestala splňovat podmínku bezúhonnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 1 písm. d) citovaného zákona; stěžovatelka totiž byla 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 officio*), jemuž předcházelo ústní podání do protokolu učiněné samotným insolvenčním správcem – tedy stěžovatelkou, která žalovanému 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 stěžovatelka 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. Žalovaný byl ovšem opačného názoru. Proto vydal rozhodnutí o zrušení povolení stěžovatelky vykonávat činnost insolvenčního správce, proti němuž stěžovatelka podala rozklad.

[4] Ministr spravedlnosti rozklad zamítl, neboť měl stejně jako žalovaný za to, že stěžovatelka 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 stěžovatelka, anebo M. E. 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 E., který je současně likvidátorem jmenované společnosti a svými kroky již dříve přiměl stěžovatelku k ukončení spolupráce a její účasti v této společnosti; k tomu stěžovatelka 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 stěžovatelka 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.“). Tento rozsudek byl na základě kasační stížnosti stěžovatelky 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 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. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že s ohledem na zjištěné procesní pochybení by bylo předčasné vyjadřovat se věcně k dalším kasačním námitkám.

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

[6] V dalším řízení městský soud – vázán zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu – nařídil jednání a posléze vyhlásil rozsudek ze dne 10. 9. 2020, č. j. 11 A 2/2019 -

pokračování

191, kterým napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. Po doplnění žalobních tvrzení a argumentace ze strany stěžovatelky shledal městský soud důvodnou námitku týkající se nesprávné interpretace a aplikace § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích, podle něhož „*Ministerstvo zruší povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 1 nebo podle § 8 odst. 1*“; podmínky podle § 6 odst. 1 se vztahují k vydání povolení fyzické osobě, přičemž podle žalovaného přestala stěžovatelka splňovat podmínku bezúhonnosti uvedenou v § 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*“.

[7] 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 stěžovatelka nezůstala procesně pasivní, ale navrhovala důkazy, na základě kterých mělo být objasněno, jakou měrou se osobně vůbec mohla na úpadku společnosti podílet. Žalovaný potažmo ministr spravedlnosti proto podle městského soudu pochybil, pokud se nezbýval okolnostmi úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci.

[8] I tento druhý rozsudek byl zrušen a věc byla opět vrácena městskému soudu k dalšímu řízení – tentokrát na základě kasační stížnosti žalovaného, kterou Nejvyšší správní soud shledal důvodnou v rozsudku ze dne 29. 1. 2021, č. j. 5 As 320/2020 - 55, č. 4145/2021 Sb. NSS.

[9] Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem městského soudu založeným na tom, že zákon o insolvenčních správcích připouští správní uvážení žalovaného, a proto bylo potřeba zkoumat nejen samotné 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 stěžovateli jako bývalému společníkovi a statutárnímu orgánu této společnosti. Bezúhonnost je jednou z podmínek, kterou je potřeba splňovat nejen „na počátku“, tj. při samotném vydání povolení insolvenčního správce, ale i „v průběhu“, tj. po celou dobu platnosti povolení insolvenčního správce. To znamená, že přestal-li insolvenční správce jako fyzická osoba splňovat podmínku bezúhonnosti v době platnosti svého povolení, pak mu žalovaný toto povolení zruší. Tomu odpovídá § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích, jehož jazykové znění je zcela jednoznačné a nepřipouští žádnou diskreci žalovaného. V odůvodnění rozsudku č. j. 5 As 320/2020 - 55 přitom zdejší soud nevycházel jen z prostého jazykového výkladu, ale využil i jiné základní metody výkladu, vč. teleologického, a konstatoval:

„[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 není. Odkazuje přitom na spory s M. E., 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 obchodním vedení a řízení, vč. navazování vnějších vztahů. Vnitřní spory s druhým společníkem a současně statutárním orgánem (M. E.) v tomto směru nejsou nijak relevantní; jde o spory soukromoprávní povahy a správní orgány ani správní soudy nejsou povolány 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 zvážila 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 [...].

[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 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

pokračování

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“ (důraz přidán).

II. c. Třetí (zamítavý) rozsudek městského soudu ze dne 6. 5. 2021, č. j. 11 A 2/2019 - 263

[10] Městský soud o věci znovu (napotřetí) rozhodl nyní napadeným rozsudkem ze dne 6. 5. 2021, č. j. 11 A 2/2019 - 263, jímž žalobu zamítl. Vázán výše citovanými závěry Nejvyššího správního soudu neshledal důvodné dílčí námitky stěžovatelky zpochybňující to, že přestala splňovat podmínku bezúhonnosti – srov. § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, jehož hypotéza byla v daném případě naplněna. Žalovaný potažmo ministr spravedlnosti tak nebyl nadán správním uvážením, v jehož rámci by mohl zohlednit okolnosti úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, čehož se stěžovatelka setrvale domáhala. Městský soud vyšel z odůvodnění Nejvyššího správního soudu, které v podstatě „převzal“ do odůvodnění svého rozsudku a uzavřel, že žalovaný ani ministr spravedlnosti ohledně podmínky bezúhonnosti nijak nepochybili.

[11] Pokud jde o namítané vady řízení, uvedl městský soud, že ministr spravedlnosti vypořádal všechny relevantní námitky stěžovatelky v rozkladu a správně je vyhodnotil jako nedůvodné, což jasně a srozumitelně zmínil v odůvodnění svého rozhodnutí; k neprovedení navrhovaných důkazů se ministr spravedlnosti vyjádřil v bodě 69 odůvodnění svého rozhodnutí (žalovaný v bodě 32 odůvodnění svého rozhodnutí).

[12] K podání ze dne 4. 12. 2018, v němž stěžovatelka požadovala sdělení ohledně složení a činnosti rozkladové komise, městský soud podotkl, že s termínem jednání rozkladové komise i s jejím složením se stěžovatelka seznámila při nahlížení do spisu dne 7. 12. 2018. Rozkladová komise je poradním orgánem, jehož závěr není pro rozhodnutí o rozkladu závazný. V daném případě je závěr rozkladové komise součástí protokolu o hlasování, který je vyloučen z nahlížení do správního spisu (§ 134 odst. 3 správního řádu). Vzhledem k tomu, že protokol o hlasování rozkladové komise je přílohou zápisu z jednání rozkladové komise ze dne 6. 12. 2018, městský soud neměl pochyb, že se rozkladová komise sešla v příslušném počtu členů, ve věci hlasovala a dospěla ke konkrétnímu závěru. Návrh rozkladové komise je dokumentem interní povahy, který nemá žádný přímý účinek na práva a povinnosti stěžovatelky. Skutečnost, že se s ním stěžovatelka nemohla seznámit, proto není důvodem ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného, replika a další podání

[13] Proti posledně uvedenému zamítavému rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Konkrétně v kasační stížnosti a v jejím následném doplnění stěžovatelka zpochybnila přezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu, který odmítl provést jí navrhované důkazy a vypořádal pouze zlomek argumentace uvedené v žalobě – zaměřil se na subjektivní stránku zavinění úpadku, avšak opomenul další

námítky týkající se toho, že materiálně úpadek společnosti Edl a partneři, v.o.s. prokazatelně nebyl dán a že je třeba zákon vyložit ve prospěch stěžovatelky (viz dále). Nedostatečnost odůvodnění vytkla stěžovatelka též žalobou napadenému rozhodnutí ministra spravedlnosti, který rovněž nepřistoupil k provedení jí navržených důkazů a řádně se nevypořádal ani s návrhem na přerušování řízení.

[14] Stěžovatelka setrvala na svém stanovisku, že podmínku bezúhonnosti splňovat nepřestala. Argumentovala zejména tím, že § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích je absurdně přísný, avšak podle jejího názoru nabízí dvojí výklad a v takovém případě je třeba zvolit výklad mírnější, který je ve prospěch stěžovatelky a zohledňuje, že v posledních 5 letech před pravomocným rozhodnutím o úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. stěžovatelka přestala být statutárním orgánem této společnosti a neměla na její chod sebemenší vliv. Tuto skutečnost měl městský soud potažmo ministr spravedlnosti náležitě zohlednit a zabývat se jí, stejně jako otázkou zákonnosti rozhodnutí insolvenčního soudu, neboť nešlo o materiální úpadek společnosti Edl a partneři, v.o.s., nýbrž nepoctivý záměr druhého společníka (M. E.) na úkor legitimních zájmů stěžovatelky.

[15] Městský soud dále dle názoru stěžovatelky nedostatečně, resp. nesprávně odůvodnil své závěry, že návrh rozkladové komise není veřejným dokumentem a tedy povinnou součástí spisu – ať už jako samostatný dokument nebo jako část odůvodnění rozhodnutí o rozkladu. Stěžovatelka měla jako účastník správního řízení právo seznámit se s návrhem rozkladové komise; současně ministr spravedlnosti nemohl bez tohoto návrhu o rozkladu rozhodnout a nic na tom nemění skutečnost, že jím není vázán. Institut rozkladové komise má svůj smysl a součástí soudního přezkumu rozhodnutí o rozkladu je též otázka, zda ministr nebo jiný vedoucí správního úřadu postupoval v souladu s návrhem rozkladové komise, příp. své jiné stanovisko řádně odůvodnil. To se v daném případě nestalo a vzhledem k tomu, že stěžovatelce nebyl obsah návrhu rozkladové komise zpřístupněn, stěžovatelka neví, zda i v tomto ohledu netrpí žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, které posléze doplnil, navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou, resp. nepřípustnou. Jak správní rozhodnutí, tak napadený rozsudek netrpí nepřezkoumatelností a nevykazují ani jiné vady řízení. K podstatě věci žalovaný podotkl, že textace zákona je zcela jasná a nepřipouští dvojí výklad, takže nezkoumal a ani nemohl zkoumat okolnosti úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. To potvrdil též městský soud, který v tomto ohledu plně respektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v předchozím rozsudku, a proto považoval žalovaný kasační stížnost za nepřípustnou. Stran námitek týkajících se rozkladové komise žalovaný ve shodě s městským soudem konstatoval, že samotná skutečnost, že stěžovatelka neměla k závěrům rozkladové komise přístup, nezakládá nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[17] V replice stěžovatelka stručně reagovala na vyjádření žalovaného ohledně nepřípustnosti kasační stížnosti s tím, že předmětem předchozího posouzení Nejvyšším správním soudem byl pouze fragment přednesené argumentace. Nyní stěžovatelka rozporuje ostatní aspekty věci, zejména absenci návrhu rozkladové komise, nesprávný výklad zákona a nesplnění povinnosti zkoumat zákonnost (podkladového) rozhodnutí

pokračování

insolvenčního soudu o zjištění úpadku a prohlášení konkurzu na majetek společnosti Edl a partneři, v.o.s. V této souvislosti stěžovatelka rozvedla svoji argumentaci, podle níž jmenovaná společnost v úpadku materiálně nikdy nebyla; úpadek byl zjištěn toliko formálně a stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že v insolvenčním řízení bude vydáno rozhodnutí o zrušení konkurzu [§ 308 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení až do pravomocného skončení insolvenčního řízení.

[18] Pro úplnost nutno dodat, že stěžovatelka ve věci učinila ještě podání, kterým soudu předložila svoji žádost o obnovu řízení adresovanou žalovanému s tím, že bez své viny neměla možnost v původním řízení uplatnit důkazy, které podporují její tvrzení o absenci materiálního úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s., včetně toho, že jádrem všeho je nikoli úpadek, ale spor mezi společníky.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a nemusí být zastoupena advokátem, protože má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Městský soud vydal napadený rozsudek poté, co byl Nejvyšším správním soudem zrušen jeho předchozí rozsudek. Stěžovatelka v kasační stížnosti nenamítá, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, avšak nutno zdůraznit, že v předcházejícím případě rozhodoval Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti žalovaného, nikoliv stěžovatelky. Stěžovatelka přitom v nyní posuzované kasační stížnosti uplatnila některé námitky, jimiž se Nejvyšší správní soud s ohledem na rozsah kasační stížnosti podané žalovaným nemohl v předcházejícím řízení zabývat. V takovém případě nelze kasační stížnost považovat za nepřípustnou z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.; smyslem tohoto ustanovení je zajistit, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to za situace, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05).

[21] To ovšem nic nemění na nepřípustnosti těch kasačních námitek, kterými stěžovatelka napadá pozbytí podmínky bezúhonnosti, což vedlo ke zrušení jejího povolení vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích – výkladem tohoto ustanovení se totiž Nejvyšší správní soud již jednou zabýval a vypořádal v zásadě všechny relevantní souvislosti, a to výslovně anebo *implicite* v kontextu ucelené a velmi podrobné argumentace; tato argumentace je částečně citována výše a ve zbytku Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na nosné důvody svého předchozího rozsudku č. j. 5 As 320/2020 - 55 (zejm. body [25] až [42]).

[22] Závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku je vázán nejen městský soud, ale také Nejvyšší správní soud, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí městského soudu; tato kasační závaznost v konkrétní věci platí, i kdyby se jednalo o judikaturní exces, a lze ji překonat toliko odchylnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu; srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS, a ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS.

[23] V této souvislosti je třeba zdůraznit, že se o žádný judikaturní exces nejednalo a ani jednat nemohlo, neboť daná právní otázka dříve vůbec judikována nebyla a Nejvyššímu správnímu soudu není známa ani pozdější judikatura precedenčně nadřazených soudů (Ústavního soudu, Soudního dvora Evropské unie nebo Evropského soudu pro lidská práva), která by byla opačná. Nejvyšší správní soud proto setrvává na svém právním názoru vysloveném v rozsudku č. j. 5 As 320/2020 - 55, který byl po projednání v plénu uveřejněn i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (č. 4145/2021 Sb. NSS) a který je možno stručně shrnout takto:

[24] Bezúhonnost je jednou z podmínek, kterou zákon vyžaduje pro vydání povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce fyzické osobě, a je třeba, aby ji tato osoba splňovala po celou dobu platnosti tohoto povolení. V opačném případě Ministerstvo spravedlnosti zruší povolení insolvenčního správce podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích, jenž nepřipouští správní uvážení. Není proto namístě zkoumat okolnosti, kvůli nimž pozbyl insolvenční správce bezúhonnosti – zde okolnosti úpadku právnické osoby (společnosti Edl a partneři, v.o.s.), v níž v posledních pěti letech působila stěžovatelka jako statutární orgán.

[25] K uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl na základě zákona o insolvenčních správcích, který neumožňuje dvojí výklad a nedává tedy prostor pro to, aby soud v případě pochybností postupoval mírněji (*in dubio mitius*), jak namítá stěžovatelka. Skutečnost, že stěžovatelka již statutárním orgánem společnosti Edl a partneři, v.o.s. není, nelze zohlednit, ledaže by od ukončení její účasti v dané společnosti uplynulo více než 5 let. Tento časový test však v době vydání rozhodnutí ministra spravedlnosti neuplynul, což Nejvyšší správní soud zcela jasně a srozumitelně konstatoval již v předchozím rozsudku č. j. 5 As 320/2020 - 55 s tím, že „podmínky pro zrušení povolení podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích splněny byly...“ (blíže viz bod [36] odůvodnění rozsudku, který je s přidáním důrazem citován výše).

[26] Z argumentace zdejšího soudu v tomto rozsudku je rovněž zřejmé, že v případě naplnění hypotézy § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích již není na místě řešit, za jakých okolností k tomu došlo – tedy nejen to, nakolik úpadek společnosti Edl a partneři, v.o.s. zavinila sama stěžovatelka, ale také to, zda tato společnost není v úpadku pouze formálně v důsledku sporů mezi společníky. Skutečnost, že k tomu v praxi může někdy dojít, jistě nelze zcela vyloučit; to ovšem neznamená, že by se touto otázkou měl zabývat žalovaný správní orgán potažmo ministr spravedlnosti v řízení o rozkladu. Zkoumání, zda je dlužník v úpadku, včetně posouzení toho, zda se jedná o insolvenční návrh důvodný, nedůvodný či snad šikanózní, přísluší primárně insolvenčnímu soudu,

pokračování

jehož pravomocným rozhodnutím o úpadku jsou oba rozhodující správní orgány vázány. V případě, že usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2018, č. j. KSHK 40 INS 15713/2016-A-75, bylo pravomocně rozhodnuto o úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s., na jejíž majetek byl současně prohlášen konkurz, tak neměly správní orgány důvod pro přerušení správního řízení, což *implicite* plyne z odůvodnění jejich rozhodnutí.

[27] K přerušení správního řízení nebyl důvod právě proto, že zákon o insolvenčních správcích v řízení o zrušení povolení insolvenčního správce podle § 13 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 6 odst. 1 písm. d) a § 7 odst. 1 písm. d) nepřipouští žádnou diskreci – striktně vychází z toho, že bylo pravomocně rozhodnuto o úpadku, aniž by bylo podstatné, že posléze může insolvenční soud rozhodnout o zrušení konkurzu podle § 308 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona. Stěžovatelka tento závěr zjevně nechce pochopit, a proto Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že v kontextu nyní souzené věci jsou rozhodné dvě podmínky, a sice: (i) pravomocné rozhodnutí o úpadku v insolvenčním řízení a (ii) pětiletý časový test, přičemž obě dvě tyto podmínky byly v případě stěžovatelky splněny a pro přerušení řízení nebyl žádný důvod.

[28] Navíc přerušením řízení z důvodu probíhajícího insolvenčního řízení by se § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích stal prakticky neaplikovatelný. Vyčkáváním na pravomocné skončení insolvenčního řízení by v mnoha případech došlo k uplynutí pětiletého časového testu, což popírá smysl uvedeného ustanovení – a to tím spíše, že nepředstavuje překážku trvalé povahy a po uplynutí časového testu umožňuje dotčené fyzické osobě znovu podat návrh na vydání povolení či zvláštního povolení insolvenčního správce. Ostatně sama stěžovatelka v předchozím řízení u Nejvyššího správního soudu uvedla, že v mezichase úspěšně vykonala zvláštní zkoušku insolvenčního správce a byla opětovně zapsána do seznamu insolvenčních správců.

[29] Správní orgány postupovaly správně, pokud řízení nepřerušily, a ze stejných důvodů nepřistoupil k přerušení řízení také Nejvyšší správní soud. Stran argumentace stěžovatelky týkající se dalšího vývoje insolvenčního řízení a jejího přesvědčení, že bude vydáno rozhodnutí o zrušení prohlášeného konkurzu, zbývá již jen pro úplnost dodat, že řízení před správními soudy je především řízením přezkumným, nikoli nalézacím, a přezkum je fixován ke skutkovému a právnímu stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V této době přitom obě výše uvedené podmínky naplněny byly a ministr spravedlnosti, resp. žalovaný v souladu se zákonem stěžovatelce zrušil povolení insolvenčního správce z důvodu ztráty bezúhonnosti, jak Nejvyšší správní soud konstatoval v opakovaně zmiňovaném rozsudku č. j. 5 As 320/2020 - 55.

[30] K té části kasační stížnosti, jíž stěžovatelka rozporuje právě podmínku bezúhonnosti, lze tedy uzavřít, že se jedná o polemiku s již jednou zaujatým právním názorem v této věci, což je nepřipustné podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se proto těmito námitkami s odkazem na odůvodnění svého předchozího rozsudku č. j. 5 As 320/2020 - 55 a shora uvedené vysvětlení dále nezabýval. Kromě toho, že nepozbyla podmínku bezúhonnosti, stěžovatelka v kasační stížnosti namítla rovněž nepřezkoumatelnost a další vadu řízení týkající se návrhu rozkladové komise; tyto námitky

Nejvyšší správní soud posoudil a dospěl k závěru, že v tomto ohledu je kasační stížnost nedůvodná.

[31] Nejprve k namítané nepřezkoumatelnosti – ta podle stěžovatelky spočívá v nedostatku důvodů napadeného rozsudku, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí ministra spravedlnosti. Stěžovatelka tomuto rozhodnutí vedle nevypořádání se s návrhem na přerušení řízení (viz výše) vytýká i neprovedení navržených důkazů. K tomu je třeba připomenout, že neprovést navržený důkaz je přípustné v zásadě ve třech situacích, a to pokud důkazní návrh (a) nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, (b) není způsobilý potvrdit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost nebo (c) je nadbytečný tj. argument, podle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, který se sice zabýval problematikou opomenutých důkazů v trestním řízení, výše uvedené závěry však lze *mutatis mutandis* vztáhnout i na řízení před správními soudy a správními orgány – obdobně srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 6 Afs 117/2014 - 49).

[32] Ministr spravedlnosti stejně jako žalovaný neprovedení navrhovaných důkazů odůvodnil jejich irelevancí ve vztahu k předmětu řízení [ad a)], neboť stěžovatelka se jimi snažila prokázat okolnosti související s pravomocným rozhodnutím o úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s.; tyto okolnosti ovšem nelze v daném řízení posuzovat, jak již bylo vysvětleno shora a správním orgánům v tomto směru není co vytknout. Z jejich strany se nejedná o tzv. opomenuté důkazy, nýbrž o odůvodněné neprovedení navrhovaných důkazů, které je v základu založeno na tom, že nelze zkoumat okolnosti úpadku jmenované společnosti, v níž v posledních pěti letech působila stěžovatelka jako statutární orgán. V zásadě na stejné premise je založeno i zdůvodnění městského soudu, který konstatoval, že důkazní návrhy – k tvrzené nezákonnosti rozhodnutí insolvenčního soudu o úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. a sporům stěžovatelky s druhým společníkem M. E. – nemohly ničeho změnit na objektivním závěru o ztrátě bezúhonnosti stěžovatelky ve smyslu zákona o insolvenčních správcích. Proto městský soud rozhodl s odkazem na § 52 odst. 1 s. ř. s. o neprovedení navržených důkazů.

[33] Nejvyšší správní soud s těmito závěry plně souhlasí a konstatuje, že jak žalobou napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti, tak kasační stížností napadený rozsudek městského soudu představují přezkoumatelná rozhodnutí – a to nejen z hlediska srozumitelnosti, ale též dostatku důvodů, na nichž jsou založena. Představa stěžovatelky, že musí být výslovně vypořádán každý jednotlivý argument či návrh není udržitelná a ve výsledku popírá vlastní racionalitu soudního přezkumu – srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, podle kterého „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvrácení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno podle Ústavního soudu pojmát tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (viz nálezy ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, ze dne

pokračování

30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, či ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09). Výše uvedené lze přitom plně vztáhnout i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů.

[34] K námitce stěžovatelky zpochybňující předchozí posouzení věci v rozkladové komisi lze poznamenat, že rozkladová komise je pouze poradním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu; teprve tato osoba o rozkladu rozhoduje (§ 152 odst. 2 správního řádu) – byť se tak děje na základě návrhu rozkladové komise, pro jejíž jednání a rozhodování platí obdobně procedurální pravidla v § 134 správního řádu upravující řízení před kolegiálním orgánem.

[35] Podle § 134 odst. 1 věty třetí správního řádu platí, že kolegiální orgán rozhoduje po poradě hlasováním; stejný princip platí i pro rozkladovou komisi. I v případě jednání rozkladové komise je tedy třeba pořizovat protokol o hlasování, který je na základě § 134 odst. 3 věty poslední správního řádu vyloučen z nahlížení do spisu.

[36] Skutečnost, že stěžovatelce byla odepřena možnost nahlédnout do protokolu o hlasování, tedy není nijak problematická a je zcela v souladu se zákonem. Problém je, že součástí protokolu o hlasování je i samotný návrh na rozhodnutí, který rozkladová komise schválila a předložila ministrovi spravedlnosti k rozhodnutí. V důsledku toho je z nahlížení vyloučen též návrh rozkladové komise, takže stěžovatelka se s ním neměla možnost seznámit a porovnat ho s konečným rozhodnutím o rozkladu. Ze záznamu z jednání rozkladové komise ministra spravedlnosti dne 6. 12. 2018, který je založen ve spise, je zřejmé pouze to, v jakém složení komise jednala a že rozklad stěžovatelky skutečně projednala a přijala doporučení rozhodnutí. O jaké konkrétní doporučení se jedná, již ze spisu patrně není, resp. toto doporučení je součástí protokolu o hlasování, který je v zapečetěné obálce a je vyloučen z nahlížení.

[37] Nejvyšší správní soud rozumí stěžovatelce a souhlasí s ní v tom, že návrh na rozhodnutí přijatý rozkladovou komisí obecně nelze vnímat jako interní dokument, nýbrž jako součást správního spisu – jde o písemnost, která se vztahuje k dané věci ve smyslu § 17 odst. 1 správního řádu (shodně srov. Vedral, J.: Správní řád, komentář. BOVA POLYGON, Praha 2006, s. 1199).

[38] Na druhou stranu, je-li návrh na rozhodnutí integrální součástí protokolu o hlasování rozkladové komise, do něhož není možné nahlížet, těžko lze žalovanému vyčítat, že stěžovatelku s tímto návrhem neseznámil. Z hlediska samotného řízení o rozkladu je podstatné, že se rozkladová komise sešla, stěžovatelka byla seznámena s jejím složením, jakož i s tím, že rozkladová komise přijala doporučení rozhodnutí. V daném případě nebyl institut rozkladové komise nijak obejit či zneužit a je zřejmé, že o věci nebylo rozhodnuto, aniž by byl vůbec návrh rozhodnutí rozkladovou komisí přijat. Z hlediska výsledku řízení je pak rozhodující, že návrh rozkladové komise nebyl pro ministra spravedlnosti závazný a neobsahuje-li jeho rozhodnutí pasáž týkající se návrhu rozkladové komise, včetně toho, zda se jím ministr řídil či nikoli, nečiní to bez dalšího jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným nebo nezákonným.

[39] Zásadní je, že odůvodnění rozhodnutí o rozkladu poskytuje dostatečnou oporu pro výrok, který přijal sám ministr spravedlnosti, a není podstatné, zda se přitom řídil

doporučením rozkladové komise či nikoli. Právě proto, že jde jen o nezávazné doporučení, je na ministrovi, zda toto doporučení bude následovat anebo rozhodne jinak a své závěry náležitě zdůvodní – nikoli nutně v konfrontaci se závěry přijatými rozkladovou komisí, jak mylně dovozuje stěžovatelka. Smyslem odůvodnění není vést polemiku s příp. odlišnými závěry rozkladové komise, ale poskytnout přesvědčivou skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí. To se v projednávaném případě stalo, což považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující a ve shodě s městským soudem konstatuje, že v řízení o rozkladu neshledal takové vady, které by měly vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[40] Pro věc samu je určující výklad § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích ve spojení s § 6 odst. 1 písm. d) a § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, který nepřipouští správní uvážení, jak již Nejvyšší správní soud potvrdil v předchozím rozsudku č. j. 5 As 320/2020 - 55. Městský soud se tímto závazným právním názorem řídil a po právu podanou žalobu zamítl za současného vypořádání žalobních bodů týkajících se procesních aspektů celé věci, včetně postupu rozkladové komise – ta je pouze poradním orgánem ministra, který není jejím návrhem vázán, a ani v tomto ohledu tedy nebylo nezbytné provádět stěžovatelkou navržené důkazy (výsledkem člena rozkladové komise či otevřením obálky obsahující protokol o hlasování).

[41] Městský soud konstatoval, že navržené důkazy neshledal nezbytnými pro rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí a ve světle shora uvedeného dodává, že není podstatné, k jakému závěru dospěla rozkladová komise, ale jak celou věc posoudil a odůvodnil ministr spravedlnosti, jehož rozhodnutí bylo předmětem podané žaloby.

V. Závěr a náklady řízení

[42] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[43] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 30. května 2022

JUDr. Viktor Kučera

pokračování

5 As 165/2021 - 73

předseda senátu