



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Ondřeje Mrákoty a Pavla Molka v právní věci žalobce: **JUDr. Ing. P. B.**, zast. advokátem Mgr. Jakubem Hajdučíkem, Sluneční náměstí 2588/14, Praha 5 – Stodůlky, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, Vyšehradská 424/16, Praha 2 – Nové Město, proti rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 7. 4. 2020, čj. MSP-9/2020-ODKA-ROZ/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2022, čj. 14 A 51/2020 - 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci se NSS zabývá otázkou, zda v řízení o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 13 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, lze analogicky aplikovat lhůty k zahájení řízení stanovené v § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „zákon o kárném řízení“).

[2] Ministerstvo spravedlnosti zrušilo žalobci (stěžovateli) rozhodnutím ze dne 4. 12. 2019 povolení vykonávat činnost insolvenčního správce. Důvodem bylo, že stěžovatel opakovaně porušoval povinnosti insolvenčního správce, např. nedostatečně informoval o stavu insolvenčních řízení, vyplácel částky věřitelům bez splnění příslušných povinností, nepředložil konečnou zprávu a vyúčtování odměny a hotových výdajů či nereagoval na výzvy či usnesení insolvenčních soudů. Pochybení se stěžovatel dopouštěl od roku 2014 do započetí řízení před ministerstvem v březnu 2019, jejich počet strmě narostl od července 2017. Soudy stěžovateli od poloviny roku 2014 uložily celkem 18 pokut, z toho valnou většinu od července 2017 (15 pokut). V jednom řízení byl navíc stěžovatel zproštěn funkce insolvenčního správce.

[3] Proti rozhodnutí ministerstva podal stěžovatel rozklad, který ministryně spravedlnosti zamítla. Následně stěžovatel neuspěl ani s obsáhlou žalobou, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 14. 2. 2022. Městský soud se vyjádřil k celé řadě žalobních bodů. Krom jiného se vyjádřil též k námitce promlčení stěžovatelových provinění (kterou stěžovatel opíral o analogické použití přestupkového zákona). Soud odmítl tezi, že zrušení povolení insolvenčního správce má sankční povahu. Proto ani analogické použití ustanovení přestupkového zákona o promlčení nepřichází v úvahu.

[4] Stěžovatel napadl rozsudek kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. Namítá, že ministerstvo zohlednilo pochybení, kterých se dopustil od poloviny roku 2014 do začátku roku 2019. Stěžovatel připouští, že soud měl pravdu, že tato věc není srovnatelná s přestupkem, proto ani nelze použít ustanovení o zániku odpovědnosti za přestupek. Insolvenční správce má nejbližší k postavení soudce, tudíž ministerstvo mělo analogicky aplikovat časové omezení podle § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení. Vzhledem k tomu, že ministerstvo je o sankcích ukládaných insolvenčním správcům průběžně informováno, mohlo ministerstvo zrušit povolení nejpozději do 6 měsíců od uložení druhé pokuty.

[5] Podle vyjádření ministerstva nelze v nynější věci analogicky užít § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení. Stěžovatel dlouhodobě porušoval zákon i přes to, že opakovaně dostával pořádkové pokuty. Poslední pokuta mu byla uložena méně než dva měsíce před zahájením správního řízení. Kasační stížnost je proto třeba zamítnout jako nedůvodnou.

[6] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí soudu, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel k němu neuvedl žádnou argumentaci. NSS se jím tudíž nezabýval, neboť se nejedná o kasační důvod řádně uplatněný.

[7] NSS se tudíž dále zabýval jen otázkou, zda je na věc použitelné časové omezení dle § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení. Jakkoli takovouto námitku stěžovatel v žalobě neuplatnil, jde v podstatě o reakci na závěr městského soudu, že řízení dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích není řízení sankční. Tento závěr stěžovatel akceptuje a souhlasí s městským soudem i v tom, že jde o čistě disciplinární postih bez jakékoli sankční složky. Na základě právního posouzení městského soudu však dovozuje jiné analogicky použitelné časové omezení. Tato kasační námitka je tedy přípustná (stále jde o to, že aktivity ministerstva vůči stěžovateli musí být nějak časově omezeny), není však důvodná.

[8] Podle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích 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*. Jak již NSS dříve vysvětlil, tato norma nesleduje jako svůj primární cíl represí, ale ochranu účastníků insolvenčního řízení a jejich majetkových práv. Vždyť právě k tomu slouží institut udělování povolení. Pokud by se stát po udělení povolení vzdal dohledu nad insolvenčními správci, rezignoval by na ochranu zájmů účastníků řízení. Přitom insolvenční správce uplatňuje pravomoci, které by jako soukromá

pokračování

osoba neměl. Je legitimní, že stát dohlíží na výkon svěřených pravomocí a dbá na to, aby při jejich uplatňování nebyly porušovány právní povinnosti. Stát i účastníci insolvenčního řízení mají zájem na tom, aby správce postupoval v souladu se zákonem. Pokud správce povinnosti porušuje, je nejúčinnější ochranou zmíněných zájmů zbavit správce jeho pravomocí.

[9] Ministerstvo zde však nemá neomezené uvážení. Již samotné znění § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích staví hranice pro jeho uplatnění. Ministerstvo nemá možnost libovolně zrušit povolení bez naplnění podmínek § 13 odst. 2 citovaného zákona. Právě povinnost odůvodnit užití této normy stanoví též povinnost vysvětlit, proč je tak krajní zákrok, jako odejmutí veřejnoprávního povolení, nezbytný (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2021, čj. 8 As 13/2019 - 91, č. 4259/2021 Sb. NSS, body 23 a 32). Jak NSS ukáže dále, to platí též pro časovou limitaci rozhodnutí ministerstva.

[10] Stěžovatel má pravdu, že zásahy veřejné moci do právní sféry jednotlivce nemohou být časově neomezené. Projevem této zásady je též § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení (jehož se dovolává stěžovatel), nebo třeba § 49 odst. 5 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), které všechny zakotvují nějakou lhůtu k zahájení kárného řízení. I tam, kde právní úprava nezná žádné specifické lhůty, to neznamená, že by správní orgán mohl působit do právní sféry jednotlivce kdykoli, bez jakéhokoliv časového omezení. Správní orgán je v každém případě limitován základními zásadami činnosti správních orgánů (mj. zásadou minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásadou rychlosti a hospodárnosti postupu správního orgánu). Dodržení těchto zásad je třeba zkoumat s ohledem na konkrétní okolnosti věci [viz rozsudek ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 As 8/2021 - 56, č. 4217/2021 Sb. NSS, body 22 a 23, zde ve vztahu k ukládání výtky dle § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekučního řádu)].

[11] Zákon o kárném řízení v § 2 vyjmenovává řízení, která se řídí tímto zákonem. Řízení o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce zde uvedeno není. Užití tohoto zákona tedy nepřichází do úvahy, respektive by přicházelo do úvahy pouze na základě analogie.

[12] Analogie by byla v obecné rovině myslitelná jen tehdy, pokud by bylo třeba vyplnit mezeru v zákoně o insolvenčních správcích, typicky proto, že bez tohoto vyplnění by nemohl být zákon použit v souladu s ústavním pořádkem. NSS však v podobné věci již vysvětlil, že analogické použití § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení nepřipadá do úvahy tam, kde správní orgán podává nikoli návrh na zahájení řízení (jako je tomu v zákoně o kárném řízení), ale musí naopak sám přijmout nějaké rozhodnutí, jako zde rozhodnutí o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce (srov. již cit. 7 As 8/2021, bod 20, kde šlo o udělení výtky).

[13] Protože zákon o insolvenčních správcích žádnou lhůtu neobsahuje, mohlo by se na první pohled zdát, že snad běh času tu nehraje pro aktivaci pravomoci ministerstva žádnou roli. To by bylo protiústavní a jistě by to vytvořilo (protiústavní) mezeru v zákoně, kterou by musel NSS vyplnit použitím nějaké podobné normy limitující v čase

pravomoci veřejné moci. Ovšem ani samotné ministerstvo netvrdí, že mohlo vůči stěžovateli jednat bez časového omezení.

[14] Časové omezení se ve skutečnosti skrývá v samotném § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích (ve spojitosti s obecnými principy, jak to vysvětluje NSS výše – viz bod [10]). Ministerstvo totiž může zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje své povinnosti. Závažnost porušení povinností či váha opakovaného porušení povinností z logiky věci oslabuje s tím, jak se vzdaluje okamžik posledního porušení právní povinnosti. Na limitaci pravomocí ministerstva tedy třeba nahlížet materiálně. Pokud by vskutku k poslednímu porušení zákona došlo před mnoha lety, ovšem ministerstvo by zahájilo řízení teprve v březnu 2019 a zrušilo povolení v dubnu 2020, jistě by nebyla naplněna hypotéza § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, neboť takové rozhodnutí by bylo neproporcionální k nebezpečí, které pro veřejný zájem stěžovatel představuje.

[15] V nynější věci je to však jiné. Řízení o zrušení povolení k výkonu činnosti zahájilo ministerstvo dne 28. 3. 2019, poslední pokuta byla stěžovateli uložena 29. 1. 2019 (bod 67 rozhodnutí ministerstva), tedy necelé dva měsíce před zahájením řízení.¹ Ministerstvo založilo rozhodnutí na velkém nárůstu pochybení od července 2017, především pak v roce 2018 (body 1, 2 rozhodnutí ministerstva). V posledním půl druhém roce před zahájením řízení stěžovatel dostal celkem 15 pokut, navíc se stěžovatel dopustil i dalších (nepokutovaných) pochybení. Většina pochybení stěžovatele byla podobného rázu a opakovala se (pochybení stěžovatele tedy představují určitou paralelu na pokračování v deliktu, byť se zde nejedná o jednání v trestněprávním smyslu).

[16] Stěžovatel nyní v podstatě tvrdí, že ministerstvu započala běžet (analogicky vyvozená) „lhůta“ pro započetí řízení od druhé pořádkové pokuty. Tehdy totiž stěžovatel „opakovaně“ porušil svou povinnost. Protože „lhůta“ marně uplynula, ministerstvo proti stěžovateli nic podniknout nemůže. Tato argumentace je na první pohled absurdní, protože by umožnila stěžovateli již nadosmrti neomezeně porušovat zákon. Ostatně právě k tomu, aby se takovým absurditám předešlo, slouží původně doktrínou vytvořená a již výše zmíněná konstrukce pokračování v protiprávní činnosti, kdy lhůta za všechny věcně a časově související útoky na zájem chráněný zákonem počíná běžet až od posledního dílčího útoku.

[17] NSS tedy uzavírá, že stěžovatel naplnil podmínky § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Tyto podmínky naplnil z drtivé většiny pochybeními, která se stala v posledním roce a půl před zahájením řízení o zrušení povolení. Povolení vykonávat činnost insolvenčního správce mu tedy bylo zrušeno po právu.

[18] Kasační stížnost není důvodná, proto ji NSS zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.). NSS nepřiznal náklady řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

¹ Stěžovateli byla uložena pokuta i dne 25. 3. 2019, tedy po zahájení řízení. Ministerstvo ji však vzhledem k vymezení předmětu řízení do rozhodnutí již nemohlo zohlednit (srov. bod 110 rozhodnutí ministerstva).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. června 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu