



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **JUDr. J. M.**, zastoupený Mgr. Veronikou Vaňkovou, advokátkou se sídlem Štefánikova 75/48, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2022, č. j. 8 A 103/2020-49,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 7. 2020, č. j. MSP-26/2020-ODKA-ROZ/5, ve znění opravného usnesení ze dne 25. 11. 2020, č. j. MSP-26/2020-ODKA-ROZ/9 (dále též „rozhodnutí žalovaného“), ministryně spravedlnosti zamítla rozklad žalobce a potvrdila rozhodnutí ze dne 16. 1. 2020, č. j. MSP-26/2020-ODKA-ROZ/5. Tímto rozhodnutím žalovaný podle ustanovení § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIS“), zamítl žádost žalobce ze dne 17. 12. 2019 o vydání povolení vykonávat činnost insolvenčního správce z důvodu nesplnění podmínky uvedené v § 6 odst. 4 ZIS.

II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Městský soud neshledal žalobní námitky důvodnými. Předně nepřisvědčil žalobci v tom, že by rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné (nebo

dokonce nicotné). Žádnou takovou vadou rozhodnutí žalovaného netrpí. Nedůvodnou shledal i námitku, že nebyl náležitě zjištěn skutkový stav věci. Městský soud nepřisvědčil ani námitkám dovozujícím nesprávný výklad § 6 odst. 4 ZIS. Městský soud se ztotožnil s výkladem provedeným správními orgány. I podle názoru městského soudu může povolení pro výkon činnosti insolvenčního správce vydat ministerstvo pouze v případě, že ke dni podání návrhu neuplynulo více než 6 měsíců ode dne vykonání zkoušky. Žalobce však v uvedené lhůtě zkoušku nesložil. Nepřípadnou shledal městský soud i argumentaci žalobce stran mezery v zákoně, resp. nutnosti aplikace teleologické redukce. Městský soud neshledal důvod ani k analogické aplikaci zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Z uvedených důvodů městský soud žalobu zamítl. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatele, které pro přehlednost uspořádal takto. V prvním okruhu námitek dovozoval nepřezkoumatelnost, resp. vadnost rozsudku městského soudu a rozhodnutí správních orgánů. Městský soud měl rozhodnutí správních orgánů zrušit pro vady řízení, a nikoliv žalobu zamítnout. Ve druhém okruhu námitek dovozoval nedostatečně zjištěný skutkový stav věci. Správní orgány si neobstaraly dostatek podkladů pro závěr, že stěžovatel nesplnil podmínky pro vydání povolení vykonávat činnost insolvenčního správce. V třetím okruhu námitek brojil proti právnímu posouzení. Podle stěžovatele měl městský soud na základě teleologického výkladu a dalších výkladových metod dovodit, že v daném případě nebylo třeba splnit podmínku podání žádosti nejpozději 6 měsíců od složení zkoušky insolvenčního správce. Městský soud však takto nepostupoval. Podle stěžovatele je v ZIS mezera v právu, kterou je třeba překlenout teleologickou redukcí. V případě nejednoznačnosti právní úpravy bylo třeba postupovat ve prospěch stěžovatele v souladu se zásadou *in dubio pro libertate*. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém setrval na svých právních a skutkových závěrech. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

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

[6] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval naplněním stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, podle něhož lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.

[9] Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí

námítkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) 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,“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43).

[10] Kasační soud posoudil rozsudek městského soudu a správní rozhodnutí optikou výše uvedených judikturních východisek a dospěl k závěru, že jak rozsudek městského soudu, tak obě napadená správní rozhodnutí splňují požadavky přezkoumatelnosti. Argumentace obsažená ve správních rozhodnutích tvoří koherentní celek, ze kterého je zřejmé, jaké úvahy a důvody vedly správní orgány k jimi učiněným závěrům. To stejné platí i pro argumentaci městského soudu. Nelze souhlasit ani s tím, že by odůvodnění rozsudku bylo vágní a vnitřně rozporné. Argumentace městského soudu je dostatečně konkrétní a netrpí vadou vnitřní rozpornosti. Ostatně z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel argumentaci městského soudu plně porozuměl. Není pravdou ani to, že by městský soud nerefletoval stěžejní námitky, jak mu to ukládá shora citovaná judikatura. Ačkoliv by si jistě bylo lze představit ještě podrobnější vypořádání uplatněných námitek a stěžovatelovy argumentace, postup městského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, Ústavní soud uvedl, že *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) 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,“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Judikatuře Ústavního soudu odpovídá i postup, kdy pro vyřešení určité právní otázky odkáže správní soud na svou předchozí judikaturu (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2236/21, bod 13).

[11] Nejvyšší správní soud neshledává ani existenci vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu *tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*

[12] Uvedený kasační důvod tedy zahrnuje tři možné situace. Za prvé může jít o situaci, kdy došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než

pokračování

jaký učinil rozhodující správní orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá citovaným ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, kterou je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 4 Ads 90/2009-76).

[13] Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně, má oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68). Nejvyšší správní soud je názoru, že správní orgány obstaraly dostatek podkladů pro závěr, že stěžovatel nesplnil zákonné podmínky pro vydání povolení vykonávat činnost insolvenčního správce, resp. pro závěr o nesplnění podmínky uvedené v § 6 odst. 4 ZIS. I další závěry správních orgánů mají plnou oporu ve správním spisu. Rozhodnutí správních orgánů netrpí ani žádnými jinými zásadními vadami, pro které by bylo třeba přistoupit k jejich kasaci (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.). Takovou vadou není ani podpůrný poukaz na odbornou literaturu, na které se autorsky podíleli zaměstnanci žalovaného. Nemožnost vyhovění předmětné žádosti postavil žalovaný na textu zákona (a nikoliv na odborné literatuře).

[14] Stěžovatel dále dovozoval naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu *tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Z judikatury vyplývá, že stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 Afs 1/2009-48, ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011-124 atp.).

[15] Nejvyšší správní soud na podkladě kasační argumentace neshledal naplnění označeného stížního důvodu. Plně se ztotožnil s právním posouzením provedeným krajským soudem, resp. žalovaným.

[16] Podle § 3 a násl. ZIS právo vykonávat činnost insolvenčního správce vzniká dnem nabytí právní moci povolení vykonávat činnost insolvenčního správce („povolení“). O

povolení může požádat fyzická osoba (navrhovatel). K návrhu je třeba přiložit mj. doklady prokazující splnění odborné praxe a vykonání zkoušky insolvenčního správce.

[17] Podle § 6 odst. 4 ZIS platí, že *povolení nebo zvláštní povolení fyzické osobě může vydat ministerstvo pouze v případě, že ke dni podání návrhu neuplynulo více než 6 měsíců ode dne vykonání zkoušky nebo zvláštní zkoušky insolvenčního správce.*

[18] Zákon tedy opravňuje ministerstvo vydat fyzické osobě (navrhovateli) předmětné povolení pouze za podmínky, že ke dni podání návrhu neuplynulo více než 6 měsíců ode dne, kdy navrhovatel vykonal zkoušku (zvláštní zkoušku) insolvenčního správce. Pokud je uvedená podmínka splněna, může ministerstvo (při splnění dalších zákonných podmínek – srov. zejména § 3 až § 15 ZIS) vydat povolení opravňující k výkonu činnosti insolvenčního správce. *A contrario*, pokud uvedená podmínka splněna není, není ministerstvo oprávněno povolení vydat. V tomto ohledu soud zdůrazňuje, že ministerstvo (žalovaný) je orgánem státní správy a vztahuje se tak na něj imperativ, podle kterého lze státní moc uplatňovat *jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon* (čl. 2 odst. 3 Ústavy). To akcentuje i Listina základních práv a svobod, podle níž *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví* (čl. 2 Listiny; podpůrně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 7 As 119/2022-19).

[19] Uvedený jazykový výklad konvenuje i výkladu teologickému. Předmětné ustanovení bylo do ZIS vloženo novelou č. 185/2013 Sb., která zpřesňuje, resp. zpřísňuje podmínky výkonu funkce insolvenčního správce. Důvodová zpráva akcentuje, že podstatou této novely bylo řešení problematiky regulace činnosti insolvenčních správců s cílem zavést takové parametry, které přispějí ke zvýšení odborné připravenosti žadatelů o vydání (zvláštního) povolení vykonávat činnost insolvenčního správce a napomůžou tomu, aby v systému figurovaly pouze osoby, které se výkonu této činnosti věnují zodpovědně a splňují podmínky vyžadované zákonem. V tomto ohledu důvodová zpráva k § 6 odst. 4 ZIS explicitně zdůrazňuje, že: *„Možnost vydat povolení nebo zvláštní povolení je vázáno lhůtou 6 měsíců od vykonání zkoušky nebo zvláštní zkoušky insolvenčních správců. Jedná se o požadavek, aby doba mezi prověřením odborné způsobilosti žadatele o vydání povolení a okamžikem, kdy začne skutečně vykonávat činnost insolvenčního správce, nebyla příliš dlouhá.“* Za účelem garantování náležitých odborných znalostí v době zahájení výkonu činnosti insolvenčního správce tedy zákonodárce vyžaduje složení odborné zkoušky, a to v době bezprostředně předcházející podání návrhu (nejpozději 6 měsíců před podáním návrhu). V případě delší prodlevy mezi složením zkoušky insolvenčního správce a zahájením činnosti insolvenčního správce totiž logicky nelze vyloučit pokles odborné úrovně žadatele a tím i ohrožení nosného cíle předmětné úpravy, tedy aby činnost insolvenčního správce vykonávaly osoby mající odpovídající odbornou způsobilost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2021, č. j. 5 As 320/2020-55, a komentář od Richter, M. a kol: *Zákon o insolvenčních správcích a předpisy související*, Praha: C.H. Beck, 2018). Odborná úroveň pak bude udržována výkonem činnosti insolvenčního správce a plněním zákonné povinnosti soustavně prohlubovat své odborné znalosti dalším vzděláváním (§ 24 ZIS).

[20] Nejen z textu zákona, ale i z jeho účelu a smyslu tedy vyplývá, že ministerstvo může vydat povolení pouze v případě, že ke dni podání návrhu neuplynulo více než 6 měsíců ode dne vykonání zkoušky insolvenčního správce. Uvedená podmínka přitom platí pro všechny navrhovatele bez rozdílu. Zákon nerozlišuje mezi osobami, které jsou tzv. prvožadatelé,

pokračování

nebo osobami, které již v minulosti disponovaly povolením k výkonu činnosti insolvenčního správce, a to jim bylo odebráno dle § 13 ZIS. To je i případ stěžovatele, neboť tomu bylo dříve udělené povolení k výkonu funkce insolvenčního správce zrušeno v souvislosti s trestnou činností, kterou jako insolvenční správce páchal (podrobněji viz bod 28 rozhodnutí žalovaného). S ohledem na dikci § 6 odst. 4 ZIS (který u všech navrhovatelů vyžaduje doložení složení zkoušky v době 6 měsíců před podáním návrhu) je třeba i u takových osob trvat na předložení dokladu prokazujícího složení odborné zkoušky v uvedené lhůtě.

[21] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se žalovaným, že návrhu na vydání povolení pro výkon činnosti insolvenčního správce nelze vyhovět mj. tehdy, pokud ke dni podání návrhu uplynulo více než 6 měsíců ode dne vykonání zkoušky insolvenčního správce (§ 6 odst. 4 ZIS). Uvedené platí i v případě osob, jimž bylo zrušeno povolení vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 13 označeného zákona. Opačný výklad by vedl k absurdnímu důsledku spočívajícím v tom, že by osoby, kterým bylo odňato dřívější povolení z důvodu nerespektování právních předpisů, nemusely v řízení o opětovné žádosti prokazovat dosažení požadované odborné úrovně, resp. znalost relevantních předpisů. Takový výklad jednoznačně nenaplnuje shora označený účel a smysl právní úpravy (podpůrně srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67, č. 1468/2008 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, a nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98 atp.).

[22] Převedeno na souzenou věc, návrhu stěžovatele by bylo lze vyhovět jen tehdy, pokud by doložil, že ke dni podání návrhu (žádosti) složil zkoušku insolvenčního správce nejpozději 6 měsíců před podáním návrhu. Stěžovatel však splnění uvedené podmínky nedoložil. Žalovaný proto nepochybil, pokud návrhu stěžovatele s poukazem na § 6 odst. 4 ZIS (který jej opravňuje vydat povolení *pouze v případě*, že ke dni podání návrhu neuplynulo více než 6 měsíců ode dne vykonání zkoušky nebo zvláštní zkoušky insolvenčního správce) nevyhověl.

[23] K jinému závěru nelze dospět ani na základě dalších stěžovatelem označených výkladových metod. Stěžovatelem akcentovaná teleologická redukce představuje postup právního interpreta, kterým se zaplňuje zakrytá mezera v právu. Teorie práva rozlišuje dva základní typy mezer v právu. O mezeru pravou se jedná v situaci, „*kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné*,“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65). Obsahem mezery nepravé je pak „*neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů*,“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Mezerou však nelze rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým (účelovým) či axiologickým (hodnotovým) pozadím celého právního řádu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015-17, č. 3383/2016 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Např. v rozsudku ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor*

s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí.“

[24] Nejvyšší správní soud není názoru, že by předmětná právní úprava vykazovala mezeru, kterou by bylo lze zaplnit za pomoci analogie. Předmětná právní úprava podrobně upravuje podmínky, za kterých lze vydat povolení k výkonu funkce insolvenčního správce, přičemž je aplikovatelná bez použití dalších právních předpisů. Mezeru v právu nelze spatřovat v obecnosti právní úpravy, resp. v tom, že právní úprava explicitně neřeší všechny modalitty spojené s vydáním předmětného povolení. Není úkolem zákonodárce obsáhnout do zákona všechny situace, ke kterým může v reálném životě dojít. To by vedlo jen k nepřehlednosti právní úpravy (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3271/13 a ze dne 15. 1. 2014, sp. zn. I. ÚS 2006/12, ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15, ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 atp.). Podle názoru soudu nelze v dané právní úpravě spatřovat ani neúplnost z pohledu principu rovnosti nebo jiných obecných principů práva (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10, ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16 a ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19). Jak již bylo výše naznačeno, zákonodárce cíleně vychází z obecné povinnosti prokázat odbornost složením zkoušky, a to nejpozději 6 měsíců před podáním žádosti o vydání povolení; podle výslovné dikce zákona lze povolení vydat „*pouze v případě,*“ že ke dni podání návrhu neuplynulo více než 6 měsíců ode dne vykonání zkoušky. Uvedená úprava přitom dopadá na všechny fyzické osoby (navrhovatele) stejně, přičemž ze zákona, resp. z důvodové zprávy vyplývající zcela legitimní důvody, které vedly zákonodárce k přijetí takové úpravy (viz výše argumentaci k novele č. 185/2013 Sb.). Lze dodat, že zákonodárce zohlednil i důsledky změn vyvolaných přijetím zmíněné novely. Mj. pamatoval i na osoby, které zkoušku složily před účinností označeného zákona. Pro takové případy umožnil podat žádost o udělení povolení k výkonu funkce do 6 měsíců od účinnosti uvedeného zákona (část I čl. II bod 3 zákona č. 185/2013 Sb.). I z dalších kroků zákonodárce v oblasti insolvenčních správců je zřejmé, že jeho cílem bylo dosáhnout podrobné a komplexní regulace jejich činnosti, a to zejména s ohledem na povahu jejich činnosti a její možné důsledky. K tomu lze odkázat např. na důvodovou zprávu k zákonu č. 64/2017 Sb., kterým došlo k dalšímu zpřísnění ZIS, podle níž: „*Insolvenční správce je specifickým subjektem insolvenčního řízení způsobilým průběh tohoto řízení (jak pozitivně, tak negativně) nevratně ovlivnit. Již tradičně je navíc insolvenční správce označován jako zvláštní veřejnoprávní orgán, jehož úkolem je zajištění řádného průběhu insolvenčního řízení. S tímto doktrinálním vymezením se navíc ztotožňuje také Ústavní soud, a to vycházející z hledisek vymezujících pojem veřejnoprávního orgánu, jimiž jsou veřejný účel, způsob ustavení a pravomoc (srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, a nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/1018). Specifické postavení insolvenčního správce dokládá také skutečnost, že musí svoji funkci vykonávat osobně (na rozdíl např. od soudního exekutora, který smí jednotlivé činnosti provádět také prostřednictvím svých koncipientů, exekutorských kandidátů anebo vykonavatelů, resp. od advokáta nebo od daňového poradce), ledaže zákon připouští pověřit některými úkony také další osoby.“*

pokračování

[25] S přihlédnutím k shora uvedenému nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom, že v „pochybnostech mělo být postupováno v jeho prospěch,“ jak výslovně tvrdil v kasační stížnosti. Podle názoru Nejvyššího správního soudu žádné výkladové pochybnosti v daném případě dány nebyly. V § 6 odst. 4 ZIS je obsažena jednoznačná podmínka, jejíž splnění stěžovatel při podání návrhu nedoložil. Stran stěžovatelem akcentované zásady *in dubio pro libertate* pak nelze nezmínit povahu daného řízení, kterým je udělení povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce, a nikoliv sankcionování stěžovatele. Z procesní opatrnosti soud dodává, že není názoru, že by postup městského soudu či žalovaného narušoval zásady daného řízení. Podle kasačního soudu městský soud i správní orgány postupovaly zcela v souladu s právní úpravou, přičemž se v řízení nedopustily ani žádných vad. Nejvyšší správní soud proto jejich argumentaci přebírá a v podrobnostech na ni odkazuje. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jejich argumentací.

[26] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

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

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

V Brně dne 9. srpna 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu