



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. R. D., Ph.D.**, zastoupen Mgr. Karolínou Babákovou, advokátkou se sídlem Pujmanové 1753/10a, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2022, č. j. 6 A 105/2020-65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 11. 2019, č. j. MSP-52/2019-OINS-SRIS/11, žalovaný dle § 10 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, v relevantním znění (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“), pozastavil žalobci právo vykonávat činnost insolvenčního správce do dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým bude skončeno trestní řízení vedené s žalobcem. Usnesením policejního orgánu, konkrétně Policie České republiky, Národní centrály proti organizovanému zločinu Služby kriminální policie a vyšetřování, expozitury Ostrava, ze dne 12. 6. 2019, č. j. NCOZ-3504-108/TČ-2019-417704-F, bylo totiž zahájeno trestní stíhání žalobce, a to pro zločin legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 odst. 1 písm. a), odst. 4 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v relevantním znění (dále jen „trestní zákoník“), ve formě spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku, a pro pokus zvlášť závažného zločinu maření spravedlnosti podle § 21 odst. 1, § 347a odst. 1, odst. 5 písm. b) trestního zákoníku,

rovněž ve formě spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku. Dle žalovaného se jedná o trestnou činnost, která ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce.

[2] Žalovaný své rozhodnutí odůvodnil tak, že žalobce je trestně stíhán pro spáchání dvou úmyslných trestných činů, konkrétně pro zločin legalizace výnosů z trestné činnosti a pokus zvláště závažného zločinu maření spravedlnosti, oba ve formě spolupachatelství. Prvního trestného činu se měl žalobce společně se svým bratrem, Ing. M. D., podle policejního orgánu dopustit tím, že po vzájemné dohodě zastřeli původ části finančních prostředků ve výši 9 000 000 Kč, které měl Ing. M. D. získat jako výnos z (v usnesení specifikované) trestné činnosti, přičemž žalobce musel podle policejního orgánu vědět, že se jedná o finanční prostředky pocházející z trestné činnosti jeho bratra. Žalobce a jeho bratr měli poté, co dne 16. 9. 2013 proběhly mj. v bytě žalobcova bratra a v dalších prostorách prohlídky, vyhotovit smlouvu o bezúročné půjčce na částku 9 000 000 Kč mezi věřitelem Ing. M. D. a dlužníkem žalobcem. Platbu na účet svého bratra měl zadat Ing. M. D. dne 18. 9. 2013, přičemž uvedenou smlouvu o půjčce měl bratr žalobce předložit na výzvu banky dne 19. 9. 2013 jako podklad k převodu finančních prostředků a samotný převod byl podle policejního orgánu uskutečněn následujícího dne. Pohledávka Ing. M. D. vůči žalobci byla následně zajištěna policejním orgánem jako náhradní hodnota za výnos z trestné činnosti. Poté, co byl žalobce dne 6. 3. 2019 vyzván k úhradě uvedené částky Krajským soudem v Ostravě, měl žalobce se svým bratrem Ing. M. D. vytvořit antedatovanou darovací smlouvu, která byla opatřena datem 17. 9. 2013 a dle které Ing. M. D. daruje a postupuje žalobci svou pohledávku vzniklou z titulu výše specifikované smlouvy o půjčce uzavřené dne 13. 9. 2013. Druhý trestný čin pak podle policejního orgánu spočíval v tom, že měl žalobce spolu s Ing. M. D. předložit dne 12. 3. 2019 Krajskému soudu v Ostravě v trestním řízení vedeném pod sp. zn. 77 T 1/2016 kopii dané darovací smlouvy, aby byla v řízení použita jako pravá s cílem předstírat, že pohledávka Ing. M. D. vůči žalobci neexistuje, tedy zabránit vymáhání této pohledávky a získat neoprávněný majetkový prospěch ve výši 9 000 000 Kč.

[3] Žalovaný zdůraznil, že insolvenční správce představuje tzv. prodlouženou ruku soudu. Právě on je pro soud klíčovým zdrojem informací a osobně zodpovídá za provádění úkonů, které zásadním způsobem ovlivňují průběh a osud insolvenčního řízení. Skutky, které jsou žalobci kladeny za vinu, představují jak závažnou majetkovou kriminalitu, tak narušení fungování celého justičního systému, jde tedy o komplexní kriminalitu, která je vyšetřována Národní centrálou proti organizovanému zločinu. Tím je zpochybněna nejen žalobcova odbornost (procesní subjekty i osoby mimo insolvenční řízení u insolvenčního správce legitimně předpokládají určité odborné znalosti, dovednosti, určitý standard odborné péče a vůči správě majetkové podstaty péči řádného hospodáře), ale také jeho morální integrita. Žalovaný též připomněl, že pojem „výkon funkce insolvenčního správce“ nelze ztotožňovat s výkonem této funkce v konkrétním insolvenčním řízení. Zákonem chráněný zájem je třeba naopak chápat jako výkon funkce insolvenčního správce obecně. V tomto smyslu proto popsání obvinění žalobce, s ohledem na charakter a roli insolvenčního správce, představují ohrožení důvěry veřejnosti v řádný výkon funkce insolvenčního správce.

[4] Žalovaný v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí poukázal též na to, že se ze strany žalobce nemělo jednat o ojedinělý excés, ale o déle trvající stav, který s ohledem na

pokračování

charakter trestné činnosti, z níž byl žalobce obviněn, představuje zásadní zpochybnění odborných i morálních kvalit žalobce jako insolvenčního správce, což značně ohrožuje zájem chráněný zákonem, kterým je důvěra v řádný průběh insolvenčních řízení. Žalovaný připomněl také to, že žalobce zároveň působí jako soudní znalec v oboru ekonomiky, přičemž účastníci insolvenčních řízení si mohou zcela legitimně klást otázku, zda je takový insolvenční správce ve světle trestního stíhání opravdu schopen dostát svým zákonným povinnostem. Nároky na morální integritu insolvenčního správce nelze marginalizovat, a to jak s ohledem na částečně veřejnoprávní postavení insolvenčního správce v systému justice, tak i s ohledem na legislativní vývoj, který směřuje ke zpřísnování podmínek pro výkon této činnosti. Na základě těchto skutečností tedy žalovaný dospěl k závěru, že pozastavení žalobcova práva vykonávat činnost insolvenčního správce je na místě. Trestní obvinění žalobce intenzivně ohrožují důvěru veřejnosti v řádný výkon činnosti insolvenčního správce, a to do té míry, že nelze připustit, aby nebylo na probíhající trestní stíhání žalobce reagováno.

[5] Žalovaný dospěl k závěru, že užití práva pozastavit výkon činnosti insolvenčního správce ob stojí i v testu proporcionality. Žalovaný považoval dané řešení za vhodné, neboť zamezí tomu, aby trestně stíhaný insolvenční správce byl ustanovován do funkce v nových insolvenčních řízeních, čímž bude naplněn ochranný účel normy a legitimní cíl tohoto opatření, totiž ochrana důvěry veřejnosti v řádný průběh insolvenčních řízení. Takové opatření je též potřebné, neboť zákon nedává k dispozici jiný mírnější prostředek, který by na vzniklou situaci mohl reagovat. Dle žalovaného byla splněna též podmínka přiměřenosti takového opatření, neboť je dočasného charakteru a je jím sledován legitimní cíl ochránit důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce. Ekonomický dopad na žalobce je zmírněn tím, že dané opatření má přímé účinky pouze *pro futuro*, přičemž ve stávajících řízeních je vážení proporcionality zásahu v rukou příslušného insolvenčního soudu, které podle § 31 odst. 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „insolvenční zákon“), může insolvenčního správce, jemuž bylo pozastaveno právo vykonávat činnost insolvenčního správce podle zákona o insolvenčních správcích, odvolat z funkce. S ohledem na charakter trestných činů, z jejichž spáchání je žalobce obviněn, má žalovaný za to, že s plynutím času nelze očekávat snížení intenzity ohrožení zájmu chráněného zákonem. Obvinění z dané trestné činnosti totiž zásadním způsobem zpochybňuje věrohodnost žalobce jako insolvenčního správce. Proto je nezbytné pozastavit právo žalobce vykonávat činnost insolvenčního správce do doby, než bude vydáno pravomocné rozhodnutí, jímž skončí trestní řízení zahájené na základě zmiňovaného usnesení policejního orgánu.

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který ministryně spravedlnosti rozhodnutím ze dne 23. 7. 2020, č. j. MSP-3/2020-ODKA-ROZ/4, zamítla. Ministryně spravedlnosti považovala prvostupňové správní rozhodnutí za zcela přezkoumatelné a vydané v souladu se zákonem; ztotožnila se s hodnocením žalovaného.

[7] Proti rozhodnutí ministryně spravedlnosti brojil žalobce žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 17. 2. 2022, č. j. 6 A 105/2020-65, zamítl. Městský soud konstatoval, že pokud žalobce v žalobě uvádí, že se žalovaný neřídil východisky pro výklad neurčitěho právního pojmu „*důvěra v řádný výkon funkce insolvenčního správce*“ a nehodnotil intenzitu ohrožení této důvěry, je tento žalobní bod

vymezen příliš obecně a městský soud se k němu nemohl konkrétněji vyjádřit. Dle městského soudu je však odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí dostatečně konkrétní. Městský soud připomněl, že žalovaný je při posouzení, zda obvinění z trestné činnosti ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce, vázán usnesením o zahájení trestního stíhání, a to jak v něm vymezeným skutkem, tak i jeho právním posouzením. Tím je pak dána povaha takového vymezení obvinění pro toto správní řízení, kdy žalovaný je vázán tímto popisem a sám je ve vztahu k naplnění skutkové podstaty trestného činu hodnotit nemůže, naopak je povinen z něj vycházet při posouzení zákonné podmínky ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce. V nyní posuzované věci bylo konkrétní posouzení provedeno, přičemž městský soud na toto hodnocení v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaného odkázal.

[8] Městský soud nesouhlasil s žalobcem, že by z žalobou napadeného rozhodnutí plynulo, že každé trestní stíhání za úmyslný trestný čin vždy ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce. Názor žalobce, že se žalovaný nezabýval skutky popsány v usnesení policejního orgánu, zcela zjevně neodpovídá odůvodnění rozhodnutí, když v něm jsou dané skutky s ohledem na naplnění zákonné podmínky „*ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce*“ hodnoceny. Ohledně žalobní námitky, podle níž žalovaný posuzoval pouze právní kvalifikaci těchto skutků, městský soud znovu připomněl, že žalovaný byl vázán usnesením o zahájení trestního stíhání. Pokud žalobce rozebírá naplnění skutkové podstaty trestných činů, pro které je trestně stíhán, nemá to podle městského soudu žádný význam pro účely tohoto správního řízení, neboť žalovaný neposuzuje trestní rovinu zahájeného trestního řízení, naopak je vymezením obvinění vázán. Za zjevně nedůvodnou tak považoval městský soud část žaloby, v níž žalobce napadal okolnosti svého trestního stíhání, neboť tyto okolnosti v tomto správním řízení ohledně jejich trestněprávního posouzení není žalovaný oprávněn hodnotit. Žalovaný se též zabýval námitkou, dle níž žalobce činnost insolvenčního správce (resp. dříve správce podstaty) vykonává od roku 1997. Poukazy žalobce na případy kárných řízení se soudcem a státní zástupkyní nelze srovnávat s řízením o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce.

[9] Žalovaný se podle městského soudu zabýval též účelem rozhodnutí o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce. Žalovaný poukázal na to, že smyslem tohoto opatření je zamezit ohrožení důvěry v řádný průběh insolvenčního řízení, nikoliv vyloučení škody v probíhajících insolvenčních řízeních, s čímž se městský soud ztotožnil. Dále městský soud konstatoval, že si žalobce protiřečí, když namítá, že nebyl proveden test proporcionality, následně však poukazuje na části odůvodnění správních rozhodnutí, kde je test proporcionality proveden. Není pravdou, že by se žalovaný nezabýval probíhajícím trestním stíháním žalobce, konkrétní intenzitou narušení veřejného zájmu a intenzitou hrozícího zásahu do práv žalobce. Intenzita zásahu do práv žalobce hodnocena byla, nebyla však shledána dostačující k tomu, aby vedla žalovaného k jinému rozhodnutí. Nikde přitom není stanoveno, že by v případě tohoto druhu rozhodnutí musela být hodnocena konkrétní újma na příjmech z činnosti insolvenčního správce. Žalobce pouze obecně namítá, že dopad rozhodnutí nebyl posouzen, což neodpovídá odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, na které městský soud odkázal.

[10] Ani ostatní žalobní body neshledal městský soud důvodnými.

pokračování

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Proti uvedenému rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Stěžovatel předně vymezil právní východiska pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce, kterými se žalovaný (pozn. NSS: stěžovatel nesprávně hovoří o „správních orgánech“, ačkoliv ministr, resp. vedoucí jiného ústředního správního úřadu, který dle § 152 odst. 2 správního řádu rozhoduje o rozkladu, je součástí daného správního orgánu; rozklad nemá devolutivní účinek) dle jeho názoru neřídil, proto se v rámci hodnocení podmínek pro pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce dopustil zakázané libovůle. Žalobní námitka, dle níž žalovaný v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí nestanovil přezkoumatelná kritéria a nevyhodnotil, zda došlo v případě stěžovatele k jejich naplnění, je dle stěžovatele sama o sobě dostatečně konkrétní, proto byl městský soud povinen se touto námitkou zabývat, aniž by stěžovatel musel uvádět, jaká konkrétní kritéria měla být stanovena.

[13] Vypořádání žalobní argumentace, dle níž domnělá trestná činnost stěžovatele neohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce, městským soudem, neodpovídá skutečnému obsahu správních rozhodnutí. Z nich totiž vůbec není seznatelné, že by se žalovaný skutky popsány v usnesení o zahájení trestního stíhání zabýval, natož, jak je hodnotil. V odůvodnění daných rozhodnutí chybí jakékoliv hodnocení skutků i úvahy žalovaného, aby bylo možné přezkoumat, zda správní uvážení nevybočilo ze stanovených mezí, zda je srozumitelné, v souladu s pravidly logického myšlení, konzistentní a zda premisy uvážení byly zjištěny řádným procesním postupem. Stěžovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 3 As 277/2017-49 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), konstatoval, že se žalovaný chybně odmítl zabývat pochybnostmi, které vyplývají ze skutkové věty a odůvodnění usnesení o zahájení o trestního stíhání, zejména tím, že je vyloučeno, aby skutek dle bodu I. daného usnesení naplnil znaky skutkové podstaty trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti. Závěr městského soudu, dle něhož nemohou být takové případné pochybnosti posuzovány v daném správním řízení, je v rozporu se zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu.

[14] Žalovaný se podle stěžovatele výslovně odmítl zabývat intenzitou údajného ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce, neboť podle jeho chybného názoru není tato otázka předmětem správního uvážení. Není tedy pravdou, jak konstatoval městský soud, že žalovaný tuto skutečnost hodnotil. V této souvislosti považuje stěžovatel za chybný též názor městského soudu, dle něhož nyní posuzovanou věc nelze srovnávat s vnímáním ohrožení důvěry u soudců a státních zástupců v případech kárných řízení, neboť v obou řízeních je třeba intenzitu ohrožení důvěry nebo intenzitu protiprávního jednání posoudit.

[15] Stěžovatel se domnívá, že účelem možnosti pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce je (dle doktríny i rozhodovací praxe) to, aby v insolvenčních řízeních, v nichž je insolvenční správce ustanoven, nedošlo ke vzniku škody. Žalovaný tento účel

v rámci svého správního uvážení nezohlednil. Názor městského soudu, dle něhož je vymezení účelu tohoto institutu žalovaným správné, považuje stěžovatel za chybný.

[16] Dále stěžovatel namítá, že žalovaný v rozporu s ustálenou praxí Ústavního soudu a správních soudů materiálně neprovedl test proporcionality, přičemž pokud by dospěl k závěru, že existuje veřejný zájem na pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce, byl povinen poměřit intenzitu zásahu do práv stěžovatele s případným narušením veřejného zájmu. Žalovaný se vůbec nezabýval konkrétním trestním stíháním stěžovatele, konkrétní intenzitou domnělého narušení veřejného zájmu a konkrétní intenzitou hrozícího zásahu do práv stěžovatele. Podle stěžovatele je tedy chybný názor městského soudu, že žalovaný provedl test proporcionality řádně.

[17] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i obě správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným rozsudkem. Poukázal na to, že není oprávněn měnit skutek vymezený v usnesení o zahájení trestního stíhání ani není oprávněn posuzovat kvalitu, případně důvodnost vzneseného obvinění, naopak je povinen vycházet z toho, že bylo zahájeno trestní řízení pro úmyslné trestné činy. Žalovaný vycházel z daného unesení a posuzoval, zda se jedná o obvinění z trestných činů, které ohrožují důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce. K napadenému opatření bylo přistoupeno za účelem zamezení ohrožení důvěry veřejnosti v řádný výkon činnosti insolvenčního správce, přičemž dle žalovaného byla nutnost přistoupení k takovému opatření dostatečně odůvodněna. Žalovaný dospěl k tomu, že vzhledem k závažnosti obvinění stěžovatele a konkrétním okolnostem, důležitosti role insolvenčního správce a naléhavému zájmu společnosti na řádném výkonu činnosti insolvenčního správce je důvěra veřejnosti v řádný výkon funkce ohrožena v takové míře, že aplikace ochranného opatření v podobě pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce je namístě. Žalovaný pak odkázal především na prvostupňové rozhodnutí, kde je test proporcionality formálně i materiálně proveden. Stěžovatelův odkaz na kárná řízení se soudci a státními zástupci považuje žalovaný za zcela nepřiléhavý. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek městského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[21] Úvodem je třeba upozornit především na to, že stěžovatel formuloval své kasační námitky (stejně jako žalobní body) velmi obecně. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční a Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti. Stěžovatel vymezuje rozsah přezkumu napadeného rozsudku a musí v kasační stížnosti předejít polemiku se závěry krajského (městského) soudu. Nejvyšší správní soud při přezkumu nemůže tuto roli převzít, jeho úkolem není nahrazovat činnost krajského (městského) soudu a opětovně přezkoumávat napadené rozhodnutí správního orgánu, jako kdyby rozhodnutí krajského (městského) soudu neexistovalo. Z tohoto důvodu platí, že obsah a kvalita kasační stížnosti předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54). Povinností stěžovatele je sdělit, z jakých důvodů závěry krajského (městského) soudu považuje za nezákonné, nikoliv pouze vyjádřit obecný nesouhlas s rozhodnutím napadeným kasační stížností (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2021, č. j. 5 Azs 271/2019-30).

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování. Povinností soudu je řádně se vypořádat s žalobní argumentací (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45). 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 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

[23] Napadený rozsudek městského soudu je srozumitelný a opřený o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Městský soud všechny žalobní body vypořádal, své závěry odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, nelze tak jeho rozsudek považovat za nepřezkoumatelný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Azs 388/2020-45). Skutečnost, že stěžovatel se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[24] Stěžovatel namítal, že se městský soud nevypořádal s jeho dle něj dostatečně konkrétní žalobní námitkou, dle níž žalovaný nestanovil přezkoumatelná kritéria a nevyhodnotil, zda došlo v případě stěžovatele k jejich naplnění. Nejvyšší správní soud připomíná, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že městský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, neboť jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Městský soud přitom k tomuto tvrzení konstatoval, že se k takto obecně vymezenému žalobnímu bodu nemůže konkrétněji vyjádřit, nicméně odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí shledal dostatečně konkrétním pro posouzení zjištěného skutkového stavu. Lze se ztotožnit

s městským soudem, že dané žalobní tvrzení bylo formulováno velmi obecně, přičemž nebylo zřejmé, jaká kritéria měla být dle stěžovatele stanovena a vyhodnocena. Městský soud pak nebyl povinen ani oprávněn domýšlet argumentaci za stěžovatele (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95).

[25] Podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích platí, že *„[m]inisterstvo může rozhodnout o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce insolvenčnímu správci, proti kterému je vedeno trestní stíhání 1. pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce, nebo 2. za jiný úmyslný trestný čin, který ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce, a to nejdéle do dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým se toto řízení končí; bude-li insolvenčnímu správci za uvedený trestný čin uložen trest, ochranné léčení nebo zabezpečovací detence, pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce insolvenčnímu správci končí dnem nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce“* (důraz doplněn).

[26] Z citovaného znění § 10 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích je zřejmé, že obsahuje kombinaci správního uvážení (žalovaný má při splnění zákonných podmínek možnost, nikoliv povinnost činnost insolvenčního správce pozastavit) a neurčitého právního pojmu *„trestní stíhání za jiný úmyslný trestný čin, který ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce“*. Žalovaný musí tedy posoudit v první řadě splnění uvedené zákonné podmínky a až následně přistupuje k pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce na základě správního uvážení, tedy v situaci, kdy má na základě zákonného zmocnění po zjištění skutkového a právního stavu možnost volby mezi více variantami svého postupu. Jedná se tedy o právní normou dovolené *„samostatné uvažování“* správního orgánu při rozhodování konkrétního případu. Mezi správní uvážení jsou pak zejména ústavní principy, konkrétně zákaz libovůle, ochrana rovnosti, zákaz diskriminace, zachovávaní lidské důstojnosti a použití principu proporcionality (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS). Rozhodování správních orgánů v mezích správního uvážení je otázkou správnosti rozhodnutí, do které správní soudy až na výjimky (upuštění od trestu nebo jeho snížení) nejsou oprávněny zasahovat. I výsledek správního uvážení však musí správní orgán odpovídajícím způsobem odůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015-77). Soud je nepochybně povinen přezkoumat, zda byly splněny zákonné předpoklady pro použití správního uvážení, tedy zda nebyly překročeny jeho meze či zda bylo správní uvážení zneužito (tj. zejména, zda bylo správní uvážení uplatněno v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem). Případné překročení mezí správního uvážení je přitom nutné posuzovat nejen z toho hlediska, zda správní orgán nezvolil variantu, která není zákonem předpokládána, nýbrž též v tom smyslu, zda se správní orgán nedal vést při svém rozhodnutí jinými ohledy, než které má zákon na zřeteli (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2023, č. j. 3 As 69/2021-73).

[27] Nejvyšší správní soud odůvodnění obou žalobou napadených rozhodnutí považuje za přezkoumatelné, přičemž je toho názoru, že byly splněny veškeré zákonné předpoklady

pokračování

pro použití správního uvážení a zároveň nebyly překročeny jeho meze ani správního uvážení nebylo zneužito.

[28] Smyslem § 10 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích je především ochrana veřejného zájmu na tom, aby činnost insolvenčního správce vykonávala výlučně osoba, o jejíž bezúhonnosti ve smyslu zákona nejsou sebemenší pochybnosti, neboť insolvenční správce je při úkonech v rámci insolvenčního řízení považován za orgán veřejné moci. Využil-li tedy dohledový správní orgán svého oprávnění a rozhodl o dočasném pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce, byl motivován primárně ochranou veřejného zájmu na tom, aby insolvenční správce svou činnost vykonával svědomitě a s odbornou péčí ve smyslu § 36 odst. 1 insolvenčního zákona a aby nedošlo k ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce, resp. k jakýmkoli pochybnostem o jeho bezúhonnosti, což je jeden z nutných předpokladů, který musí insolvenční správce po celou dobu výkonu své funkce bezpodmínečně splňovat.

[29] V této souvislosti je nedůvodná námitka stěžovatele, podle níž žalovaný nezohlednil účel opatření spočívajícího v dočasném pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce. S ohledem na výše uvedené totiž nelze souhlasit se stěžovatelem, že tímto účelem je pouze zabránit tomu, aby v insolvenčních řízeních, kde je insolvenční správce ustanoven, nedošlo ke vzniku škody. Žalovaný zcela správně vycházel z toho, že účelem daného opatření je především zamezit ohrožení důvěry v řádný průběh insolvenčního řízení, důvěry v řádný výkon činnosti insolvenčních správců i v profesi insolvenčních správců jako takovou, a to především *pro futuro*.

[30] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 8. 2019, č. j. 3 As 277/2017-49, na který odkazovala jak ministryně spravedlnosti, tak i stěžovatel, k posuzovaným otázkám konstatoval: „Podstatou řízení o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce je zjištění, že je proti účastníkovi řízení vedeno trestní stíhání, resp. že bylo trestní stíhání vůbec zahájeno, a že trestná činnost, pro kterou je trestní stíhání vedeno, souvisí s výkonem funkce insolvenčního správce, či že se jedná o jinou trestnou činnost, která ohrožuje důvěru v řádný výkon této funkce (...). Zahájení trestního stíhání dotčeného insolvenčního správce přitom vyplývá z usnesení orgánu činného v trestním řízení, kterým je ministerstvo vázáno a s nímž není příslušné jakkoli polemizovat. Případné pochybnosti však může ministerstvo promítnout do vlastního rozhodování v rámci správního uvážení o pozastavení uvedeného práva (...).“

[31] Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný je vázán postupem orgánů činných v trestním řízení, přičemž s jejich závěry nemůže nijak polemizovat či je přezkoumávat, tyto závěry toliko přejímá. Dovětek, jehož se dovolává stěžovatel a dle kterého žalovaný může promítnout své případné pochybnosti do svého správního uvážení, pak nelze vykládat tak, že by měl žalovaný možnost vyjadřovat pochybnosti o samotné důvodnosti trestního stíhání či zákonnosti postupu orgánů činných v trestním řízení, a mohl tak přehodnocovat závěry těchto orgánů. Nápravy případných omylů orgánů činných v trestním řízení je možné dosáhnout pouze prostředky obrany upravenými v trestním řádu, což se do určité míry stalo i ve věci posuzované právě rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 3 As 277/2017-49, když zdejší soud akceptoval, že žalovaný vzal v rámci správní úvahy v potaz i rozhodnutí o stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání. Žalovaný rozhodující o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce však nemůže úlohu orgánů činných v trestním řízení jakkoli suplovat. Samotné zahájení trestního stíhání

a obsah příslušného usnesení jsou pro něj skutečně závazné (srov. obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, č. j. 7 As 188/2020-56).

[32] Městský soud tak správně vycházel z toho, že žalovaný nebyl oprávněn rozporovat obvinění z trestných činů, jak bylo obsaženo v usnesení o zahájení trestního stíhání, naopak byl povinen z těchto obvinění vycházet při posouzení splnění druhé zákonné podmínky pro pozastavení práva stěžovatele vykonávat činnost insolvenčního správce, tedy otázky, zda se jedná o obvinění z takových úmyslných trestných činů, které ohrožují důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce.

[33] Úvahy žalovaného k této otázce (shrnuté výše) považuje rovněž Nejvyšší správní soud za dostatečné. Žalovaný správně poukázal především na povahu a závažnost trestných činů, za něž byl stěžovatel v době rozhodování žalovaného trestně stíhán. Jednalo se o obvinění ze zločinu a pokusu zvláště závažného zločinu, které mají povahu závažné majetkové trestné činnosti [zločin legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 odst. 1 písm. a), odst. 4 písm. b) trestního zákoníku] a narušení fungování justičního systému [pokus zvláště závažného zločinu maření spravedlnosti podle § 21 odst. 1, § 347a odst. 1, odst. 5 písm. b) trestního zákoníku]. Nejednalo se přitom o ojedinělý excés, neboť skutek, v němž usnesení o zahájení trestního stíhání spatřovalo prvně uvedený trestný čin, měl započít již v roce 2013 a měl být dokonán až v roce 2019 a druhý trestný čin, z něhož byl stěžovatel obviněn, měl být spáchán rovněž až v roce 2019, a to pouze několik měsíců před zahájením řízení o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce. Daná obvinění tak mohla významnou měrou ohrožovat důvěru veřejnosti v řádný výkon činnosti insolvenčního správce.

[34] Z úvahy obsažené v prvostupňovém rozhodnutí je zároveň zřejmé, že se žalovaný zaměřil na to, nakolik obvinění vymezená v usnesení orgánu činného v trestním řízení, jakož i okolnosti tvrzené v odůvodnění tohoto usnesení ohrožují zákonem chráněný zájem. Nelze tedy hovořit o tom, že by žalovaný rezignoval na posouzení intenzity ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce.

[35] Žalovaný též vypořádal námitku, dle níž stěžovatel činnost insolvenčního správce (resp. dříve správce podstaty) dosud vykonával řádně, a to již od roku 1997, přičemž správně konstatoval, že dosavadní výkon činnosti insolvenčního správce není z hlediska pozastavení jeho práva vykonávat činnost podstatný. Žalovaný totiž posuzuje především to, zda je insolvenční správce trestně stíhán za takovou trestnou činnost, která ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce. Tento pojem je přitom nutné chápat jako důvěru ve výkon funkce insolvenčního správce obecně, tj. jako důvěru v celou uvedenou profesi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2007, č. j. 4 As 7/2006-73, publ. pod č. 1193/2007 Sb. NSS). Žalovaný tudíž při posuzování naplnění této podmínky pro účely pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce nezkoumá, jakým způsobem vykonává funkci konkrétní dotčený insolvenční správce (srov. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 3 As 277/2017-49). Rozhodné je, zda v souvislosti se zahájením trestního stíhání za danou trestnou činnost vzniká pochybnost o bezúhonnosti insolvenčního správce, nikoliv to, zda byl tento insolvenční správce doposud bezúhonný.

pokračování

[36] Argumentace stěžovatele srovnáním řízení o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce a kárného řízení se soudci či státními zástupci je skutečně zavádějící. V nyní posuzovaném řízení se žalovaný zabývá otázkou, zda trestní stíhání insolvenčního správce za úmyslný trestný čin ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce, přičemž je vázán postupem orgánů činných v trestním řízení a jejich závěry ohledně trestněprávní roviny věci. Naopak v kárném řízení se posuzuje, zda konkrétní soudce či státní zástupce spáchal kárné provinění, rozhoduje se tedy o jeho vině a trestu za kárné provinění. Opatření spočívající v pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce je preventivním opatřením, nikoli sankcí, obdobně, jako je tomu např. u dočasného zproštění výkonu funkce soudce ministrem spravedlnosti dle § 100 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). Stěžovatel navíc ani konkrétně neuvádí, co měl žalovaný v souvislosti s uvedeným srovnáním s kárným řízením ve věcech soudů či státních zástupců v posuzované věci učinit jinak.

[37] Není ani pravdou, že by žalovaný v rámci správního uvážení provedl test proporcionality zvoleného řešení pouze formálně. Nejvyšší správní soud v této souvislosti opětovně připomíná, že osoba insolvenčního správce (resp. dříve správce podstaty) se již tradičně řadí mezi orgány veřejné moci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, a ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/10), proto je na výkon této profese třeba klást zvýšené požadavky. Prevence ohrožení zákonem chráněného zájmu je tak v této situaci zásadní (srov. zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2023, č. j. 3 As 69/2021-73). Žalovaný v rámci provádění testu proporcionality hodnotil povahu a závažnost trestných činů, z jejichž spáchání byl stěžovatel obviněn, přihlédl též k intenzitě, se kterou tato obvinění mohla ohrozit chráněný zájem (byť uvedené již opětovně detailně nerozebíral v části odůvodnění, kde proporcionalitu hodnotil, ale vycházel z toho, co již v odůvodnění svého rozhodnutí zmínil) a zabýval se též intenzitou dopadu zvažovaného opatření do práv stěžovatele. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neuvádí žádné konkrétní zpochybnění skutečností, kterými se žalovaný zabýval, ani nezmiňuje relevantní skutečnosti, které žalovaný opomněl, považuje Nejvyšší správní soud i tuto úvahu žalovaného za dostatečnou.

IV.

Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 5. dubna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu