



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **KONREO, v.o.s.**, se sídlem Dobrovského 1310/64, Brno, zast. JUDr. Alfrédem Šrámkem, advokátem se sídlem Českobratrská 1403/2, Ostrava, jako insolvenční správce společnosti FAU s. r. o., se sídlem Pekařská 1639/79a, Opava, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 31. 3. 2022, č. j. MSP-6/2022-ODKA-ROZ/3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2024, č. j. 14 A 55/2022-32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V trestním řízení vedeném u Krajského soudu v Ostravě bylo v adhezním řízení obžalovanému uloženo, aby poškozené společnosti FAU s. r. o. zaplatil na náhradě škody částku 21 733 288 Kč spolu s úrokem z prodlení. Zároveň byl obžalovanému mimo jiné uložen trest propadnutí části majetku, a to spoluvlastnického podílu na bytové jednotce ve Frýdku-Místku ve výši ideální $\frac{1}{2}$.

[2] Žalobkyně jako insolvenční správce společnosti FAU s. r. o. požádala žalovaného o uspokojení majetkového nároku z výnosu trestní sankce podle zákona č. 59/2017 Sb., o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení

a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o použití peněžních prostředků“), ve znění účinném do 31. 12. 2022.

[3] Žalovaný řízení o žádosti podle § 10 odst. 4 zákona o použití peněžních prostředků zastavil, neboť marně uplynula lhůta jednoho roku. V takovém případě se věc podle § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků považuje za neprodejnou. Ministryně spravedlnosti na základě rozkladu žalobkyně usnesení o zastavení řízení zrušila a uložila doplnit skutková zjištění o závěr, kdy přesně začala lhůta podle § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků běžet. Žalovaný doplnil dokazování, opětovně dospěl k závěru, že lhůta podle § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků uplynula, a proto řízení znovu zastavil. Ministr spravedlnosti druhý rozklad žalobkyně zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví.

[4] Proti rozhodnutí ministra spravedlnosti se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), který žalobu zamítl. Neshledal, že by § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků v rozhodném znění byl protiústavní. Přisvědčil žalobkyni, že právní úprava vykazovala nedostatky týkající se účelnosti, nešlo však o výlučný způsob uspokojení nároku, a tento deficit proto nemá ústavní přesah. Městský soud neshledal ani důvody pro užití teleologické redukce. Uzavřel proto, že napadené rozhodnutí obstálo z hlediska právního stavu ke dni jeho vydání ve smyslu § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla, že existence jiných způsobů uspokojení nemá vliv na posouzení zákonnosti postupu žalovaného, který jednal v rozporu s účelem zákona o použití peněžních prostředků. Předmětem trestní sankce byl navíc veškerý majetek pachatele, který byl způsobilý uspokojit nárok. Stěžovatelka odkázala na listiny v insolvenčním rejstříku vztahující se k jiné věřitelce téhož pachatele, z nichž plyne, že v rámci exekučního řízení byla za cca dva a půl roku vymožena po pachateli pouze částka 23 253,75 Kč. Možnost uspokojit stěžovatelčin nárok v exekučním řízení tak není reálná. Městský soud tuto skutečnost nezohlednil.

[6] Podle stěžovatelky městský soud uznal, že postup žalovaného byl v rozporu s účelem zákona. To však zakládá nezákonnost vydaných rozhodnutí. Účelem zákona není pouze formální ochrana majetkových práv poškozených, ale poskytnutí reálné možnosti domoci se uspokojení nároků. Zákonodárce změnil zákon poté, co zjistil, že právní úprava použitá v případě stěžovatelky neposkytuje skutečnou ochranu. Stěžovatelku nelze postihovat za to, že text zákona v rozhodném znění nebyl formulován tak, aby mohl být naplněn jeho účel.

[7] Stěžovatelce byla na základě striktně gramatického a formálního výkladu zákona odepřena jediná možnost, jak se domáhat uspokojení svého nároku. Nešlo o materiální neprodejnost nemovitosti ani o pochybení na straně stěžovatelky, ale pouze o chybu zákonodárce. Z budoucího prodeje nemovitosti bude profitovat pouze stát.

[8] Stěžovatelka také namítla, že s ohledem na specifika jejího případu je namístě prolomit zásadu uvedenou v § 75 odst. 1 s. ř. s. Městský soud totiž formalisticky lpěl na

pokračování

jazykovém výkladu tohoto ustanovení a přehlížel jeho materiální dopady. Vlastnické právo je zaručeno čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), což městskému soudu umožňovalo pravidlo v § 75 odst. 1 s. ř. s. prolomit, a měl tak učinit i v zájmu zachování práva na spravedlivý proces.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků zakládá právní fikci. Žalovaný nedisponuje při posuzování prodejnosti věci diskrečním oprávněním a nemůže hodnotit, zda je věc fakticky prodejná. Nedojde-li ve lhůtě jednoho roku ke zpeněžení věci, nemá stěžovatelka nárok na výnos z majetkové sankce.

[10] Námitky týkající se rozporu s ústavním pořádkem jsou nekonkrétní a jde pouze o polemiku s vhodností zákonné úpravy. Žalovaný je povinen respektovat vůli zákonodárce. K argumentaci týkající se jiných možností uspokojení nároku žalovaný uvedl, že řízení o žádosti stěžovatelky nebylo zastaveno z důvodu, že se stěžovatelka mohla domáhat uspokojení svého nároku v exekučním řízení, ale proto, že dotčená nemovitost byla ve smyslu § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků z režimu tohoto zákona vyloučena. Městský soud nebyl povinen zabývat se majetkovými poměry pachatele ani dalšími okolnostmi případu, ale pouze tím, zda byl dán důvod k zastavení řízení. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, podle něhož městský soud přisvědčil tomu, že žalovaný jednal v rozporu s účelem zákona. Městský soud pouze uvedl, že § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků ve znění účinném do 31. 12. 2022 vykazoval nedostatky stran účelnosti.

[11] K námitce stěžovatelky týkající se prolomení pravidla podle § 75 odst. 1 s. ř. s. žalovaný odkázal na komentářovou literaturu. Jelikož řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení, nemohou mít proměny skutkového nebo právního stavu zásadně vliv na výsledek soudního přezkumu. Žalovaný připomněl stávající výjimky z pravidla podle § 75 odst. 1 s. ř. s. Ústavní garance vlastnického práva však sama o sobě není důvodem k prolomení zásady podle § 75 odst. 1 s. ř. s.

[12] Stěžovatelka v replice uvedla, že nenamítá, že nebyla hodnocena faktická prodejnost nemovitosti, nýbrž formalistický přístup žalovaného při rozhodování, který je v rozporu s účelem zákona o použití peněžních prostředků. Respektovat vůli zákonodárce lze pouze tehdy, pokud se zrcadlí v konkrétních ustanoveních právního předpisu. Zkoumat majetkové poměry pachatele bylo relevantní, neboť městský soud odkazoval na jiné možnosti uspokojení stěžovatelčina nároku. Možnost odchýlit se od § 75 odst. 1 s. ř. s. stěžovatelka nedovozuje pouze z ústavní garance vlastnického práva, ale z celkového kontextu věci a z práva na spravedlivý proces.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[14] Podle § 10 odst. 4 zákona o použití peněžních prostředků *nebyly-li z majetkových sankcí uložených v označeném trestním řízení získány žádné peněžní prostředky, ministerstvo řízení zastaví.*

[15] Podle § 6 odst. 1 zákona o použití peněžních prostředků jinou věc než uvedenou v § 5, která propadla nebo byla zabrána na základě majetkové trestní sankce, organizační složka zpeněží postupem podle zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Ustanovení zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích upravující odchylný postup než ten, který se týká zpeněžení věci, se nepoužijí.

[16] Podle § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků ve znění účinném do 31. 12. 2022 postup podle odstavce 1 se nepoužije, jde-li o věc, která je podle odstavce 3 vyloučena z povinnosti zpeněžení, nebo o věc neprodejnou; za věc neprodejnou se pro účely tohoto zákona považuje věc, kterou se nepodaří zpeněžit **do 1 roku** poté, kdy k ní organizační složka začala plnit své úkoly podle § 15 odst. 1 zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (důraz přidán).

[17] Podle § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků ve znění účinném od 1. 1. 2023 postup podle odstavce 1 se nepoužije, jde-li o věc, která je podle odstavce 3 vyloučena z povinnosti zpeněžení, nebo o věc neprodejnou; za věc neprodejnou se pro účely tohoto zákona považuje věc, kterou se nepodaří zpeněžit **do 2 let** poté, kdy k ní organizační složka začala plnit své úkoly podle § 15 odst. 1 zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. **Tato lhůta neběží po dobu, po kterou bylo nakládání s věcí pozastaveno Nejvyšším soudem z důvodu probíhajícího dovolacího řízení nebo řízení o stížnosti pro porušení zákona v dané trestní věci, a rovněž po dobu, po kterou probíhá jiné soudní řízení, jehož výsledek je rozhodný pro další nakládání s věcí** (důraz přidán).

[18] Podle § 15 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích („zákon o majetku ČR“), majetek uvedený v ustanovení § 10 příslušná organizační složka (§ 11) určí a sepíše neprodleně poté, kdy se o takovém majetku dozvěděla; v případě věcí, které se evidují v katastru nemovitostí, současně zajistí, aby byl proveden zápis do katastru nemovitostí. Pro účely provedení záznamu do katastru nemovitostí je písemností osvědčující příslušnost organizační složky její prohlášení o vzniku práva.

[19] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[20] Podstatou nynější věci je otázka, zda mohl žalovaný zastavit řízení o stěžovatelčině žádosti s ohledem na nastoupení fikce neprodejnosti věci podle § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků ve znění účinném do 31. 12. 2022 (dále „v rozhodném znění“). Stěžovatelka namítá, že rozhodné znění tohoto ustanovení neumožňuje dosáhnout účelu zákona, že zastavení řízení zmařilo možnost uspokojení jejího majetkového nároku a že by vzdor § 75 odst. 1 s. ř. s. měla být v jejím případě zohledněna pozdější (pro ni příznivější) právní úprava. Nejvyšší správní soud (NSS) se ve shodě s městským soudem s těmito námitkami neztotožnil.

[21] NSS předně podotýká, že podmínky pro nastoupení fikce neprodejnosti věci tak, jak je vymezuje text § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků v rozhodném znění, byly ve stěžovatelčině případě naplněny. Podle žalovaného začala zákonná jednoroční lhůta běžet dne 11. 10. 2019, kdy Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen

pokračování

„ÚZSVM“) zaslal Krajskému soudu v Ostravě výzvu k podání návrhu na vklad spoluvlastnického práva České republiky k dotčené nemovitosti (srov. s. 4 usnesení žalovaného). Tento okamžik považoval žalovaný za okamžik, kdy ÚZSVM začal k věci plnit své úkoly podle § 15 odst. 1 zákona o majetku ČR (a to přesto, že samotný ÚZSVM označil za počátek běhu lhůty již den 30. 8. 2019; srov. sdělení ÚZSVM na č. 1. 28 spisu žalovaného). Jednoroční lhůta proto podle žalovaného uplynula dne 11. 10. 2020.

[22] Lze zdůraznit, že stěžovatelka v kasační stížnosti (ani předtím v žalobě) nenamítala nesprávnost aplikace rozhodného znění § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků. V žalobě uváděla, že § 6 odst. 2 věta za středníkem zákona o použití peněžních prostředků v rozhodném znění odporuje ústavnímu pořádku, a domáhala se postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. V kasační stížnosti již závěr o tvrzené protiústavnosti aplikovaného ustanovení výslovně neopakuje. Fakticky je však v kasační argumentaci obsažen, neboť se stěžovatelka domáhá neaplikace tohoto ustanovení, resp. postupu v rozporu s ním, a to s odkazem na účel zákona, ústavní ochranu vlastnického práva a právo na spravedlivý proces. Úvaha o postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy navíc není vázána na procesní úkon účastníka (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, č. j. 6 Ads 178/2019-28, č. 3964/2020 Sb. NSS, bod 7). NSS se tedy zabýval tím, zda lze rozhodné znění § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků považovat za rozporné s ústavním pořádkem. Ve shodě s městským soudem dospěl k závěru, že tomu tak není, a věc proto Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy nepředložil.

[23] Hlavním účelem zákona o použití peněžních prostředků *„je odstranit stávající nežádoucí stav, kdy poškození, kterým byl přiznán nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy, jež jim byla způsobena trestným činem, nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení, které pachatel na jejich úkor trestným činem získal [...], nedosáhnou z důvodu nedostatku majetku pachatele plného uspokojení takového nároku, přestože v daném trestním řízení byl zajištěn a prostřednictvím uložených sankcí (trestů a ochranných opatření) odčerpán majetek, který by mohl být využit k uspokojení jejich nároků.“* (důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o použití peněžních prostředků). Uvedený účel však tento zákon (ostatně jako většina právních předpisů) nesleduje absolutně či bezmezně.

[24] Požadavek přijmout právní úpravu umožňující uspokojení nároků poškozených z výnosů majetkových trestních sankcí neplyne z českého ústavního pořádku, mezinárodních závazků České republiky ani z práva Evropské unie (srov. citovanou důvodovou zprávu, s. 36 až 39). Jak přiléhavě uvedl městský soud v bodě 18 svého rozsudku, z ničeho se nejeví, že by byl protiústavním stav, kdy zákon o použití peněžních prostředků vůbec neexistoval. *A maiori ad minus* tudíž podle NSS zásadně nelze za protiústavní považovat ani stav, kdy zákon uspokojení nároků poškozených z výnosu majetkových sankcí umožňuje, avšak pouze za určitým způsobem stanovených podmínek. Jelikož jde o situaci, kdy se zákonodárce rozhodl zlepšit pozici jednotlivce oproti minimálnímu ústavnímu standardu, disponuje v tomto směru diskrecí (rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014-69, bod 24), kterou soudům nepřisluší překonávat (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2023, č. j. 2 As 189/2022-27, bod 38).

[25] NSS souhlasí s městským soudem také v tom, že dopad sporné právní úpravy do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, případně do jeho

procesní ochrany ve smyslu čl. 36 Listiny, je pouze nepřímý. Postup podle zákona o použití peněžních prostředků totiž představuje jen fakultativní způsob uspokojení majetkového nároku. Zastavení řízení podle tohoto zákona nepůsobí zánik uplatňované pohledávky, ani v obecné rovině nebrání jejímu vymáhání jinými právními prostředky.

[26] Jinak řečeno, v nynější věci je ústavně chráněnou pohledávka přiznaná v adhezním řízení. Postup podle zákona o použití peněžních prostředků však představuje pouze doplňkový způsob jejího uspokojení. Samotné právo na uspokojení postupem podle zákona o použití peněžních prostředků postrádá ústavní zakotvení a ochranu, neboť je konstituováno pouze na úrovni podústavního práva. Podmínky pro jeho uplatnění jsou tedy zásadně v dispozici zákonodárce.

[27] NSS v tomto kontextu nepomíjí, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) dovodila, že ochrany vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol“ či „Úmluva“) může za určitých okolností požívat i legitimní očekávání toho, že k nabytí vlastnického práva v budoucnu dojde (rozsudek ze dne 20. 11. 1995 ve věci *Pressos Compania Naviera a další proti Belgii*, č. stížnosti 17849/91, § 31). NSS se proto zabýval i možností, zda nemohlo stěžovatelce vzniknout legitimní očekávání vztahující se k uspokojení jejího nároku postupem podle zákona o použití peněžních prostředků, které by ústavní ochrany požívalo.

[28] Jak však ESLP uvedl v rozhodnutí velkého senátu ze dne 10. 7. 2002 ve věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, č. stížnosti 39794/98, existuje rozdíl mezi pouhou nadějí v náhradu, jakkoli pochopitelnou, a legitimním očekáváním, které musí být ze své podstaty konkrétnější a založené na ustanovení právního předpisu či právním aktu, např. soudním rozhodnutím (§ 73 citovaného rozhodnutí). Existenci legitimního očekávání je tedy nutné posuzovat mj. s přihlédnutím k příslušnému legislativnímu rámci. Ustanovení § 6 odst. 2 věty za středníkem zákona o použití peněžních prostředků nicméně v nezměněné podobě již od vyhlášení tohoto zákona jednoznačně deklarovalo, že k uspokojení nároku postupem podle tohoto zákona dojde pouze tehdy, bude-li možné danou věc zpeněžit ve lhůtě jednoho roku. Stěžovatelce za takového stavu právní úpravy jen stěží mohlo vzniknout legitimní očekávání chráněné ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu ohledně toho, že její nárok bude uspokojen i po uplynutí této lhůty.

[29] Ústavní souladností lhůt jako takových se Ústavní soud také opakovaně zabýval. Smyslem právního institutu lhůty je podle něj snížení neurčitosti při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety (nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Rušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti (nález ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000).

pokračování

[30] Posouzení protiústavnosti lhůty je tedy posouzením kontextuálním. Konkrétními okolnostmi odůvodňujícími neústavnost lhůty jsou: 1. nepřiměřenost (disproporcionalita) lhůty v podobě časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně v podobě vymezeného časového úseku omezení subjektivního práva; 2. svévole zákonodárce při jejím stanovení, popřípadě 3. ústavně neakceptovatelná nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost (nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, a ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, bod 32). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 Ústavní soud také vymezil, že první dvě okolnosti mají být posuzovány z hlediska testu nepřípustnosti extrémní disproporcionality (*rational basis test*), ke třetí se pak vztahuje test postupem plynoucím ze zásady proporcionality (*suspect classification*). Třetí z vymezených důvodů je však specifický (např. nálezy Pl. ÚS 25/19 jej ostatně ani nezmiňuje) a na nynější věc nedopadá. NSS se proto zaměřil na to, zda lhůta stanovená v § 6 odst. 2 věty za středníkem zákona o použití peněžních prostředků v rozhodném znění ob stojí v testu nepřípustnosti extrémní disproporcionality.

[31] Jak již NSS vyložil výše, lhůtou podle § 6 odst. 2 věty za středníkem zákona o použití peněžních prostředků v rozhodném znění nebyla časově omezena možnost uplatnit *ústavně garantované* právo ve smyslu výše citované judikatury Ústavního soudu. Šlo pouze o možnost uplatnit právo požadovat uspokojení pohledávky z výnosu majetkové sankce založené podústavním právem. Naopak možnost uplatnění samotné pohledávky vyplývající z práva na náhradu škody, která ústavní garance požívá, zmiňovanou lhůtou dotčena není. Již z tohoto důvodu je tedy možný závěr o protiústavnosti sporné lhůty značně oslaben.

[32] K samotnému testu nepřípustnosti extrémní disproporcionality (*rational basis test*) lze uvést, že jde o test americké provenience, který představuje nejméně intenzivní způsob přezkumu (nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 48), spočívající ve zběžném ověření, zda zavedená opatření mohou vést ke sledovanému cíli (nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 179).

[33] Podle NSS nyní posuzovaná lhůta v tomto testu ob stojí. Je zjevné, že jestliže dojde v rámci trestního řízení k propadnutí věci a příslušná organizační složka státu začne činit úkony směřující k jejímu zpeněžení, nemohou tyto pokusy už jen z praktického hlediska trvat neomezeně dlouho, nýbrž je třeba vymezit okamžik, kdy od nich bude upuštěno. Totéž ostatně uvádí i již výše citovaná důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, podle níž „z pohledu všech zúčastněných je zapotřebí určit časový okamžik, kdy již nemá být o zpeněžení usilováno a s věcí má být naloženo postupem podle zákona č. 219/2000 Sb. Neprodejnost věci je navázána pouze na časové kritérium, nikoli např. na opakovanost pokusů zpeněžit věc, neboť takové kritérium u některých věcí nemusí být vyhovující (např. byt nejsou bezcenné, jsou zatíženy tolika právními vadami, že je zjevné, že jsou neprodejné, a bylo by zbytečné je opakovaně nabízet k prodeji).“ (s. 46). Posuzovaná právní úprava tedy podle kasačního soudu sleduje legitimní účel – určit jednoznačný okamžik, kdy budou ukončeny snahy o zpeněžení věci v zájmu právní jistoty zúčastněných osob a praktičnosti postupů příslušných organizačních složek státu.

[34] Zákonodárce se v prvotním znění zákona o použití peněžních prostředků rozhodl tento okamžik určit prostou jednoroční lhůtou počínající běžet okamžikem, kdy

organizační složka začne k věci plnit své úkoly podle zákona o majetku ČR. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že tento paušalizující model může v některých případech vést k situacím, kdy je materiálně prodejná věc považována za neprodejnou, a dojde tak ke snížení či vyloučení uspokojení uplatňovaného nároku. Jistá míra paušalizace je však pojmovým znakem moderního právního řádu, neboť jejím účelem je především snížení transakčních nákladů a urychlení rozhodovacích procesů (k tomu přiměřeně např. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2023, sp. zn. Pl. ÚS-st. 59/23, bod 16).

[35] Odkázat lze i na závěry rozšířeného senátu, podle něhož je zobecňování jedním ze znaků právního řádu jako takového. V mnoha jedinečných případech se mohou zdát právní normy příliš tvrdé, či dokonce nerozumné. Podstata práva a potřeba snadnosti jeho aplikace nevyhnutelně vede k jisté paušalizaci jedinečných skutkových dějů. Moderní právní řád odmítá pomyslně ničím neregulované rozdělování spravedlnosti vždy v závislosti na tom či onom jedinečném případě (usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 11. 2020, č. j. 6 Ads 209/2019-62, č. 4115/2021 Sb. NSS, bod 43).

[36] Příkladem takové paušalizace jsou ostatně i procesní lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí či kasační stížnosti, jejichž zmeškání nelze prominout (§ 72 odst. 1 a 4 a § 106 odst. 2 s. ř. s.). Opožděně podaná žaloba či kasační stížnost, byť by byla podána opožděně z jinak omluvitelného důvodu (§ 40 odst. 5 s. ř. s.) a byla zjevně důvodná, musí být přesto odmítnuta. Navzdory tomu je obecně uznáváno, že zmiňovaná ustanovení ani jejich aplikace v takovém konkrétním případě nejsou v rozporu s ústavním pořádkem, ačkoli ve výsledku nedojde k naplnění celkového účelu zákona v podobě ochrany veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 23. 5. 2012, č. j. 6 Ads 10/2012-41, či ze dne 14. 12. 2017, č. j. 4 Afs 157/2017-37, č. 3688/2018 Sb. NSS).

[37] Kasačnímu soudu se nejeví, že by jednoroční lhůta pro zpeněžení propadlé věci byla stanovena svévolným či zjevně nesmyslným způsobem, nebo že by v době své účinnosti způsobovala plošnou nefunkčnost právní úpravy. Z povahy věci nebyla ani nepřípustně diskriminační, neboť dopadala jednotně na všechny situace, v nichž byl postup podle zákona o použití peněžních prostředků užít. Sama skutečnost, že zákonodárce se s ohledem na praktické zkušenosti a s cílem zvýšit efektivitu právní úpravy (srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony) rozhodl s účinností od 1. 1. 2023 tuto lhůtu prodloužit na dva roky a vymezit období, po která nebude běžet, neznamená, že předchozí právní stav byl extrémně disproportionální. Srovnání účelnosti obou právních úprav je v nynějším případě již mimo rámec soudního přezkumu. NSS proto uzavírá, že § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků v rozhodném znění shledal ústavně konformním.

[38] NSS se ve shodě s městským soudem a se žalovaným neztotožnil ani s požadavkem stěžovatelky, aby bylo v jejím případě prolomeno pravidlo podle § 75 odst. 1 s. ř. s.

[39] Jak NSS uvedl v rozsudku ze dne 9. 9. 2020, č. j. 6 Afs 176/2019-31, bod 20 (a to dokonce ve věci nynější stěžovatelky v postavení insolvenční správkyne téže společnosti), pravidlo obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s. odráží přezkumný charakter správního soudnictví. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) správní soudy

pokračování

posuzují to, zda správní orgán na základě skutečností, v té době existujících a řádně a v potřebném rozsahu zjištěných, a na základě právního stavu platného v době jeho rozhodování rozhodl po právu. Jejich činnost není dalším stupněm správního řízení, soudní řízení v tomto smyslu nemá povahu nalézací a soudy nerozhodují namísto veřejné správy ve věci samé.

[40] Pravidlem uvedeným v § 75 odst. 1 s. ř. s. je soud, kromě velmi specifických výjimek, vázán. Typicky půjde o situaci, kdy mu takový postup bude ukládat buď norma vyšší právní síly, nebo mající aplikační přednost (rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2018, č. j. 9 Afs 69/2017-75, č. 3758/2018 Sb. NSS, bod 89). O takovou situaci se ale v nynější věci zjevně nejedná. Stěžovatelka dovozuje svůj požadavek na prolomení zásady podle § 75 odst. 1 s. ř. s. a zohlednění pozdější právní úpravy pouhým odkazem na to, že projednávaná věc se týká práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, a odkazem na principy spravedlivého procesu.

[41] Takto široké chápání výjimek z § 75 odst. 1 s. ř. s. by však popřelo jejich samotné postavení jako výjimek z pravidla. Drtivá část věcí projednávaných v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se určitým způsobem dotýká substantivních ústavně zaručených práv. Dopad práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny a práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy je pak ještě širší. Přistoupení na stěžovatelčin argument, že v každé takové věci je namíste zohledňovat právní stav v době rozhodování správního soudu, by fakticky aplikaci § 75 odst. 1 s. ř. s. vyloučilo téměř vždy.

[42] NSS v minulosti uvedl, že by takový přístup vedl k popření obecného principu subsidiarity správního soudnictví, které je primárně založeno na přezkumném principu, a správní soudy by se staly soudy nalézacími (rozsudek č. j. 9 Afs 69/2017-75, bod 91). Nyní posuzovaná věc přímo nespadá do žádné kategorie věcí, v nichž v minulosti soudy dovodily nutnost prolomení pravidla stanoveného v § 75 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek č. j. 6 Afs 176/2019-31, bod 26). NSS nenalezl ani žádný mezinárodněprávní závazek České republiky, jemuž by bylo třeba dát aplikační přednost, přednostně použitelné ustanovení evropského práva ani žádné zjevné pravidlo vyvěrající z ústavního pořádku, které by odůvodňovalo formulaci výjimky nové, nadto v tak širokém rozsahu, jak stěžovatelka požaduje. Lze shrnout, že městský soud nepochybil, pokud při posouzení žaloby vycházel ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. z právního stavu ke dni rozhodování správního orgánu.

[43] Ke zbylým stěžovatelčiným námitkám lze uvést následující. Pokud stěžovatelka namítá, že městský soud uznal, že postup žalovaného byl v rozporu s účelem zákona o použití peněžních prostředků, jde o dezinterpretaci závěrů napadeného rozsudku. V něm totiž městský soud v rámci posouzení ústavnosti § 6 odst. 2 zákona o použití peněžních prostředků v rozhodném znění pouze uznal, že tato právní úprava vykazovala jisté nedostatky stran účelnosti (bod 22). Zastavení řízení o uspokojení majetkového nároku je jistě v rozporu s obecným účelem tohoto zákona v nejširším slova smyslu, neboť v jeho důsledku nedochází k uspokojení majetkového nároku. Takto nahlíženo je však v rozporu s účelem zákona jakékoli nemeritorní ukončení jakéhokoli řízení vedeného před orgánem veřejné moci, neboť nedojde k naplnění primárního účelu řízení, a to vydání rozhodnutí ve věci samé. Pouze z této skutečnosti však nelze dovozovat nezákonnost takového nemeritorního rozhodnutí.

[44] Konečně stěžovatelka namítá, že městský soud při posouzení žaloby dostatečně nezohlednil majetkovou situaci pachatele. Je pravdou, že městský soud v bodě 19 svého rozsudku uvedl, že z ničeho nevyplývá, že by se pachatel v důsledku propadnutí věci stal nemajetným. To je však pouze důsledkem toho, že majetkovou situaci pachatele stěžovatelka v žalobě vůbec nezminila a nevznesla k ní žádná žalobní tvrzení. Po městském soudu nelze požadovat, aby v rozporu s dispoziční zásadou ovládající správní soudnictví z vlastní iniciativy zjišťoval skutečnosti, které stěžovatelka v žalobě nenamítala (rozsudky NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40, č. 113/2004 Sb. NSS, či ze dne 31. 8. 2005, č. j. 6 As 45/2004-84). Jestliže stěžovatelka na majetkovou situaci pachatele upozornila poprvé až v kasační stížnosti, jde o skutečnosti uplatněné až poté, kdy bylo vydáno kasační stížností napadené rozhodnutí, ke kterým ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. NSS nepřihlíží. Proto také NSS neprovedl k důkazu listiny, které ke svým tvrzením o majetkové situaci pachatele stěžovatelka doložila.

[45] NSS uzavírá, že § 6 odst. 2 věty za středníkem zákona o použití peněžních prostředků v rozhodném znění shledal ústavně konformním. Vnímá přitom, že dopady uplynutí lhůty pro nastoupení fikce neprodejnosti propadnuté věci jsou pro stěžovatelku z hlediska možnosti uspokojení jejího majetkového nároku (resp. majetkového nároku úpadkyně) tíživé. Jelikož však tato právní úprava neodporuje ústavnímu pořádku a žalovaný i ministr spravedlnosti ji korektně aplikovaly, postupoval městský soud správně, pokud žalobu zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly 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 18. prosince 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu