



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Růnová v.o.s.**, se sídlem Dobrovodská 121/4, České Budějovice, zast. JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/18, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2025, č. j. 17 A 85/2024-49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 6 135 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Mgr. Filipa Rigela, Ph.D., advokáta se sídlem Teplého 2786, Pardubice.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 19. 8. 2024, č. j. MSP-14/2021-ODKA-ROZ/30.

[2] Tímto rozhodnutím ministr spravedlnosti zamítl rozklad žalobkyně proti výroku později označenému jako I. a) prvostupňového rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 12. 2020, č. j. MSP-53/2019-OINS-SRIS/15. Tento výrok rozhodnutí stěžovatele obsahoval popis skutku, kterého se žalobkyně měla dopustit, spočívajícího v tom, že jako insolvenční správce v insolvenčním řízení vedeném u Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. KSCB 41 INS 2319/2017, v soupise majetkové podstaty doručeném Krajskému soudu v Českých Budějovicích dne 19. 10. 2017 v rozporu se znaleckým posudkem ze dne 7. 10. 2017, č. 166-24/2017, uvedla, že čtvrtinový podíl dlužníka na deseti různých

nemovitostech v k. ú. Onšovice u Čkyně má hodnotu 235 290 Kč, přičemž podle tohoto znaleckého posudku byly na hodnotu 235 290 Kč oceněny pouze tři z uvedených nemovitostí (dále jen „lesní pozemky“), a to jako celek, nikoli jen čtvrtinový podíl, a dále v soupise majetkové podstaty doručeném Krajskému soudu v Českých Budějovicích dne 17. 6. 2019 v rozporu s tímž znaleckým posudkem uvedla, že dlužníkův ideální podíl o velikosti $\frac{1}{4}$ na lesních pozemcích má hodnotu 58 822,50 Kč, ačkoli ve znaleckém posudku byly lesní pozemky oceněny jako celek a znalecký posudek na ideální podíl na lesních pozemcích o velikosti $\frac{1}{4}$ vypracován nebyl, čímž žalobkyně podle žalovaného opakovaně porušila povinnost stanovenou v § 219 odst. 5 ve spojení s § 219 odst. 4 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 31. 5. 2019, ocenit majetek sepsaný do majetkové podstaty obvyklou cenou [dále jen „přestupek a)“].

[3] Ministr spravedlnosti v rámci zamítnutí rozkladu k výše uvedenému výroku doplnil konstatování, že popsáním jednáním se žalobkyně dopustila přestupku podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném ode dne 1. 6. 2019, a to s poukazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2024, č. j. 5 As 101/2022-67.

[4] Stěžovatel v rámci svého prvostupňového rozhodnutí rovněž shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku spočívajícího v tom, že jako insolvenční správce v témže insolvenčním řízení při zpeněžování čtvrtinového podílu dlužníka na zmiňovaných deseti nemovitostech v období od 26. 9. 2018 do 12. 7. 2019 opakovaně vyzývala spoluvlastníky těchto nemovitostí k navýšení kupní ceny a neumožnila tak v rozporu s § 1124 odst. 1, § 2143, § 2147 a § 2148 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v relevantním znění, vykonat jejich zákonné předkupní právo, čímž závažně porušila povinnost stanovenou v § 284 odst. 2 ve spojení s § 398 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 5. 2019, respektovat při zpeněžování majetkové podstaty zákonná předkupní práva [dále jen „přestupek b)“].

[5] Uvedené rozhodnutí ministra spravedlnosti, o žalobě proti němuž rozhodoval městský soud, bylo v pořadí již druhým rozhodnutím o rozkladu v téže věci. Ministryně spravedlnosti v rozhodnutí ze dne 8. 7. 2021, č. j. MSP-14/2021-ODKA-ROZ/3 (dále jen „původní rozhodnutí o rozkladu“), částečně zrušila prvostupňové rozhodnutí stěžovatele. V návěti původního rozhodnutí o rozkladu ministryně výrok rozhodnutí stěžovatele přeformulovala tím způsobem, že jednotlivým částem výroku přiřadila římská čísla tak, že zvlášť vymezila skutkovou a právní větu pro přestupek a) [výrok označen jako I. a)], totéž pro přestupek b) [I. b)], dále právní kvalifikaci obou přestupků a zároveň i výrok o trestu (pokutě) v úhrnné výši 117 000 Kč za oba přestupky (označeno jako výrok II.), výrok o náhradě škody (III.) a nákladech řízení (IV.). Původním rozhodnutím o rozkladu ministryně (za použití uvedeného očíslování výroků rozhodnutí stěžovatele) rozhodla tak, že zrušila rozhodnutí stěžovatele ve výroku I. b), II. III. a IV. a ve zbytku [tj. v rozsahu výroku označeného I. a)] rozklad zamítla. Proti původnímu rozhodnutí o rozkladu podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud rozsudkem ze dne 16. 3. 2022, č. j. 14 A 193/2021-43, jako nedůvodnou zamítl. Jak uvedený rozsudek městského soudu, tak původní rozhodnutí o rozkladu v rozsahu, ve kterém byl rozklad zamítnut, pak zrušil Nejvyšší správní soud shora uvedeným rozsudkem č. j. 5 As 101/2022-67. Důvodem zrušení prvotního rozhodnutí tehdejší ministryně spravedlnosti byla jeho nepřezkoumatelnost

pokračování

spočívající v tom, že v důsledku původního rozhodnutí o rozkladu zůstalo v platnosti pouhé torzo prvostupňového rozhodnutí stěžovatele, které nemohlo samostatně obstát, jelikož jediný zachovaný výrok I. a) obsahoval toliko skutkovou větu popisující jednání žalobkyně a právní větu ve vztahu k insolvenčnímu zákonu. Postrádal ovšem právní kvalifikaci tohoto jednání, která byla zahrnuta ve výroku rozhodnutí stěžovatele ministryní označeného jako výrok II., který však byl tehdejší ministryní zrušen v plném rozsahu.

2. Rozhodnutí městského soudu

[6] Proti rozhodnutí ministra spravedlnosti podala žalobkyně žalobu, které kterou městský soud shledal důvodnou a podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jej zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[7] Městský soud se zabýval výhradně otázkou, zda ministr spravedlnosti respektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku č. j. 5 As 101/2022-67, který je založen na nepřezkoumatelnosti původního rozhodnutí o rozkladu pro nesrozumitelnost (srov. shora). Dospěl přitom k závěru, že ministr spravedlnosti závazný právní názor nerespektoval, jelikož k torzu výroku, které zbylo z původního rozhodnutí stěžovatele, doplnil jeho právní kvalifikaci, což však učinit nemohl. Zároveň doplnil, že svým jednáním ministr vytvořil situaci, kdy na jedné straně byla původním rozhodnutím o rozkladu zrušena právní kvalifikace řešeného přestupku a) a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení (byť to nebylo záměrem ministryně). Současně však ve svém rozhodnutí ministr spravedlnosti tuto právní kvalifikaci sám doplnil. Oba tyto výroky jsou tak ve vzájemném rozporu a nemohou současně obstát. S ohledem na to, že městský soud konstatoval, že ministr spravedlnosti nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, nezabýval se věcnou argumentací žalobkyně (celkem 9 žalobními body) pro nadbytečnost.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[8] Stěžovatel proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

[9] Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spatřoval stěžovatel v jeho nesrozumitelnosti spočívající v tom, že městský soud konstatoval, že doplnění výroku o právní kvalifikaci provedené ministrem spravedlnosti není možné, neuvedl však, jak jinak má být vada rozhodnutí zhojena. Jinými slovy nevyslovil závazný právní názor, kterým se má ministr spravedlnosti při svém rozhodování řídit, a stěžovateli tak není zřejmé, jak má dále postupovat.

[10] Ohledně nesprávného právního posouzení stěžovatel uvedl, že v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 101/2022-67 doplnil ministr výrok prvostupňového rozhodnutí o jeho právní kvalifikaci. Jiný způsob stěžovatel neviděl, a pokud měl městský soud za to, že jde o postup nepřipustný, měl správní řízení sám zastavit nebo k tomu zavázat stěžovatele. Jelikož tak neučinil, muselo být vadu, pro kterou bylo

Nejvyšším správním soudem původní rozhodnutí o rozkladu zrušeno, možné odstranit. Stěžovatel tudíž v kasační stížnosti setrval na názoru, že ministr spravedlnosti postupoval správně, jelikož neměl žádnou jinou možnost. Na podporu své argumentace rovněž uvedl, že městský soud v rozsudku č. j. 14 A 193/2021-43 neshledal žádnou vadu, ke které by musel přihlížet z úřední povinnosti a postup ministryně spravedlnosti v jejím původním rozhodnutí o rozkladu tak aproboval. V kasační stížností napadeném rozsudku se pak městský soud podle stěžovatele dostal do rozporu s předcházejícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 101/2022-67, jelikož z rozsudku městského soudu vyplývá, že vadu řízení nelze zhojit, což Nejvyšší správní soud nepředpokládal, jelikož věc vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek městského soudu nepovažuje za nesrozumitelný a ztotožnila se s ním. Jelikož městský soud výslovně konstatoval, že o torzu rozhodnutí nelze vůbec vést správní řízení, měl jej stěžovatel v této části zastavit, popřípadě spojit se zbývajícím částí řízení [o přestupku b)], čímž by torzo přestalo být torzem. Zároveň žalobkyně zdůraznila, že celá situace vznikla kvůli původnímu rozhodnutí o rozkladu, kterým ministryně spravedlnosti vytvořila „procesní hlavolam“.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná jeho pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nadnesenou otázkou (ne)přezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Tu stěžovatel spatřoval v tom, že přestože městský soud rozhodnutí ministra spravedlnosti zrušil, nevyslovil závazný právní názor, podle kterého má v dalším řízení postupovat. V tom se stěžovatel mylí. Městský soud v bodě 15. napadeného rozsudku jasně uvedl, že v dalším řízení bude na stěžovateli, aby dodržel závazný právní názor NSS z rozsudku č. j. 5 As 101/2022-67, tedy odstranil situaci, kdy z výroku stěžovatele zbylo pouze torzo, které samostatně nemůže obstát. Vysvětlil přitom, že možnost doplnění výroku o právní kvalifikaci skutku ze zmíněného rozsudku nevyplývá. Ministr spravedlnosti uvedené doplnění nemohl provést už jen z toho důvodu, že v části týkající se právní kvalifikace byla věc vrácena stěžovateli jako prvostupňovému správnímu orgánu a ministrowi tak toto rozhodování nenáleželo. Vyslovený právní názor je podle NSS zcela jednoznačný a nemůže způsobit nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[15] Co se věcné stránky týká, Nejvyšší správní soud na tomto místě uvádí, že jedinou otázkou je (ne)dodržení závazného právního názoru vysloveného v předcházejícím rozsudku NSS č. j. 5 As 101/2022-67. Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, že městský soud měl za to, že pochybení ministra spravedlnosti lze v dalším řízení zhojit. Doplnění výroku tak, jak ministr učinil, však možné není. Jak městský soud správně uvedl, původním

pokračování

rozhodnutím o rozkladu byla zrušena právní kvalifikace pro oba zmiňované přestupky. Přestože z odůvodnění bylo zřejmé, že ministryně spravedlnosti zamýšlela toto zrušení pouze ve vztahu k přestupku b), formulace výroku, který je nutno chápat jako vlastní autoritativní a závazné řešení otázky, která je předmětem správního řízení, neumožňovala jinou interpretaci, než že došlo ke zrušení právní kvalifikace pro přestupky oba. V tom ostatně spočívalo gros argumentace NSS v rozsudku č. j. 5 As 101/2022-67.

[16] Tím, jak bylo rozhodnuto původním rozhodnutím o rozkladu, tedy tehdejší ministryně spravedlnosti způsobila, že byla část výroku vztahující se k právní kvalifikaci přestupku a) vrácena stěžovateli k novému projednání, tudíž mimo sféru vlivu ministra spravedlnosti. Jinak řečeno, o něm ministr spravedlnosti nemohl rozhodovat, jelikož tato část výroku byla zrušena na úroveň prvního stupně a příslušným orgánem k rozhodování o právní kvalifikaci tak byl stěžovatel. Ten však v dalším řízení následujícím po původním rozhodnutí o rozkladu (rozhodnutí stěžovatele ze dne 7. 3. 2023, č. j. MSP-53/2019-OINS-SRIS/36) vycházel z toho, že byla zrušena právní kvalifikace pouze k přestupku b) a kvalifikaci přestupku a) měl za pravomocnou (tak, jak to ministryně spravedlnosti fakticky myslela a uvedla v odůvodnění, třebaže bez opory ve výroku). Vydáním tohoto rozhodnutí stěžovatele tedy došlo k tomu, že se k již torzovitě zachovanému výroku I. a) prvostupňového rozhodnutí stěžovatele přidal problém právní kvalifikace přestupku a), jelikož právě o této kvalifikaci měl stěžovatel opětovně rozhodovat, což dodnes neučinil (byť nikoliv svojí vinou). Stěžovatel sám totiž znovu rozhodovat nemohl, jelikož rozhodování o skutkové a právní větě vymezené výrokem I. a) na základě rozsudku NSS č. j. 5 As 101/2022-67 příslušelo ministru spravedlnosti. Bez aktivního postupu ministra tak má stěžovatel ohledně právní kvalifikace tak říkajíc svázané ruce.

[17] Doplnění výroku, jak jej provedl ministr spravedlnosti, rovněž není možné z důvodu zákonné úpravy řízení o rozkladu – viz § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a jeho odlišnosti od obecné úpravy odvolacího řízení ve smyslu § 81 a násl. správního řádu. Zatímco v klasickém odvolacím řízení, ve kterém rozhoduje nejbližší nadřízený správní orgán, je změna rozhodnutí v principu možná [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu lze „*rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas*“ (důraz přidán). Již z dikce zákona je zřejmé, že změna rozhodnutí v řízení o rozkladu je vyhrazena pouze pro situace, kdy by tím bylo rozkladu plně vyhověno. Je tomu tak proto, že ministr (či obecně vedoucí představitel ústředního orgánu státní správy) zpravidla nemá k dispozici administrativní aparát srovnatelný se správními úřady v postavení odvolacích orgánů, které jsou k těmto činnostem přímo specializované. Řízení o rozkladu má tak oproti řízení o odvolání charakter spíše kasační, než apelační (srov. JEMELKA, Luboš, PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 152 [Rozklad]. In: JEMELKA, Luboš, PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023). Tento jazykový výklad byl rovněž potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016-40, podle kterého platí: „*V řízení o rozkladu lze podle § 152 odst. 5 správního řádu změnit rozhodnutí vydané v prvním stupni jen za podmínky, že se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím, všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas; úpravu o změně rozhodnutí v odvolacím řízení [srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu] zde uplatnit nelze ani*

prostřednictvím odkazu v § 152 odst. 4 správního řádu.“ Změna výroku stěžovatele tak, jak ministr spravedlnosti učinil, tudíž nepřicházela v úvahu.

[18] K argumentaci stěžovatele, že spáchání přestupku a) bylo aprobováno ze strany městského soudu v rozsudku č. j. 14 A 193/2021-43, který v postupu tehdejší ministryně spravedlnosti neshledal žádnou vadu, lze pouze poznamenat, že právě tento rozsudek byl zrušen NSS rozsudkem č. j. 5 As 101/2022-67. Jeho právní účinky tímto zrušením pominuly a poukaz na jeho závěry v tomto řízení o kasační stížnosti proto není jakkoliv relevantní.

[19] Ohledně dalšího postupu v řízení Nejvyšší správní soud uvádí, že na základě výše uvedeného nevidí jinou možnost, než že ministr spravedlnosti v dalším řízení zruší i zbytek původního rozhodnutí stěžovatele [zmiňovanou skutkovou a právní větu k přestupku a), tedy výrok, který byl ministryní spravedlnosti v původním rozhodnutí o rozkladu označen jako I. a)]. Na stěžovateli (který, jak je nutno připomenout, na procesních komplikacích projednávané věci nemá žádný podíl) pak bude opětovné rozhodnutí ve věci přestupku a).

[20] Pokud jde o přestupek b), tj. nerespektování zákonných předkupních práv, pro úplnost lze dodat, že stěžovatel v mezidobí rozhodl výše uvedeným rozhodnutím č. j. MSP-53/2019-OINS-SRIS/36 (žalobkyni shledal vinnou a uložil jí pokutu, jakož i povinnost náhrady škody); rozklad žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí úspěšný nebyl, když jej ministr spravedlnosti rozhodnutím ze dne 27. 6. 2023, č. j. MSP-40/2023-ODKA-ROZ/3, zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud rozsudkem ze dne 26. 2. 2025, č. j. 5 A 34/2023-107, zamítl; přičemž v tomto případě již řešil věcnou stránku přestupku b), tedy jeho formální a materiální stránku. Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně kasační stížnost, o níž Nejvyšší správní soud vede řízení pod sp. zn. 6 As 34/2025.

5. Závěr a náklady řízení

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

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl úspěšný, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí přísluší vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, které jsou tvořeny částkou připadající na zastoupení advokátem JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D.

[23] Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobkyně učinil ve věci jeden úkon právní služby, kterým je vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč (§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu), která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka ve výši 5 070 Kč zvýšená o DPH ve výši 21 %, tj. 1 065 Kč (po zaokrouhlení), dohromady 6 135 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Mgr. Filipa Rigela, Ph.D., advokáta se sídlem Teplého 2786, Pardubice, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

Poučení:

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

V Brně dne 30. června 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu