

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Mgr. M. G.,** proti žalovanému: **ministr spravedlnosti,** se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2018, č. j. 5 A 165/2017 - 105,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 6. 3. 2017, č. j. MSP-14/2015-LO-SRIS/18, zrušilo žalobci povolení vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 13 odst. 2 písm. b) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích. Zároveň mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Ministerstvo totiž v rámci své dohledové činnosti zjistilo, že insolvenční soudy uložily žalobci od roku 2013 do zahájení řízení celkem devět pořádkových pokut v úhrnné výši 28 000 Kč a v jednom případě rozhodly o zproštění funkce insolvenčního správce podle § 32 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (dále jen „insolvenční zákon“). V průběhu řízení mu pak byly uloženy další dvě pořádkové pokuty. Ministerstvo si bylo vědomo toho, že devět z uložených jedenácti pořádkových pokut bylo nakonec žalobci prominuto, tím však nedochází ke zrušení předchozího sankčního rozhodnutí, takže platí, že žalobci bylo uloženo celkem dvanáct sankcí v devíti řízeních, což představuje zhruba 7 % veškerých řízení, v nichž byl ustanoven insolvenčním správcem. Ministerstvo navíc z insolvenčního rejstříku zjistilo, že žalobce neplnil řádně své povinnosti také v dalších

řízeních. Na této četnosti nic nemění ani skutečnost, že podle žalobce šlo ve všech případech pouze o pochybení administrativní povahy, když opakovaně nereagoval na výzvy insolvenčního soudu a neplnil povinnosti s tím spojené, popřípadě nepodával nebo podával pozdě pravidelné zprávy o průběhu insolvenčního řízení. Pořádkové pokuty mu přitom byly ukládány v průběhu tří let, takže ministerstvo neakceptovalo ani žalobcovo vysvětlení, že na velký nápad věcí nestihl dostatečně zareagovat posílením počtu administrativních zaměstnanců.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva rozklad, který ministr spravedlnosti (dále též „žalovaný“) zamítl rozhodnutím ze dne 7. 9. 2017, č. j. MSP-28/2017-ORA-ROZ/53. Žalovaný neshledal důvod k zastavení řízení, neboť § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích ve znění účinném od 1. 7. 2017 byl ekvivalentní § 13 odst. 2 písm. a) a b) téhož zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017. Zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce označil žalovaný po provedení testu proporcionality za přiměřené. K prominutí většiny pořádkových pokut žalobci pak připomněl, že prominutí pořádkové pokuty reflektuje pozdější chování žalobce, nicméně důvody, pro které byla pokuta udělena, jejím prominutím neodpadají a nedochází ke zrušení rozhodnutí o jejím uložení.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl výše označeným rozsudkem ze dne 10. 4. 2018. Městský soud neshledal důvodnou námitku, že ministerstvo rozhodovalo podle neexistující právní úpravy. I podle městského soudu naplňovalo žalobcovo jednání podmínky pro zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce, a to jak podle úpravy účinné do 30. 6. 2017, tak podle úpravy účinné od 1. 7. 2017. Zákonem č. 64/2017 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017, sice došlo k faktickému zrušení § 13 odst. 2 písm. b) zákona o insolvenčních správcích, nedošlo však k nastolení stavu, kdy by se jednání žalobce stalo jednáním dovoleným. Jmenovaným zákonem bylo totiž ustanovení § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích novelizováno tak, že ministerstvu byla založena pravomoc zrušit povolení k výkonu funkce insolvenčního správce za podmínky, že insolvenční správce opakovaně porušuje své zákonné povinnosti. Podle městského soudu mohlo být žalobci zrušeno jeho povolení k výkonu funkce insolvenčního správce za protiprávní jednání, spočívající v nepředložení písemných zpráv o stavu insolvenčního řízení či neplnění soudem uložených povinností v jednotlivých insolvenčních řízeních, a to jak podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 (neboť žalobci bylo insolvenčním soudem pravomocně uděleno celkem jedenáct pořádkových pokut a jedno zproštění výkonu funkce insolvenčního správce podle insolvenčního zákona), tak rovněž podle právní úpravy účinné od 1. 7. 2017 (neboť žalobce opakovaně porušoval povinnost stanovenou mu zákonem o insolvenčních správcích, jakož i insolvenčním zákonem). Přestože nejsou předmětná ustanovení zcela shodná, jsou si navzájem blízká, a žalobcovo jednání by proto bylo možné podřadit pod obě skutkové podstaty. Žalovaný tak mohl podle nové právní úpravy potvrdit rozhodnutí ministerstva vydané podle právní úpravy dřívější, aniž by k takovému postupu bylo třeba přechodné ustanovení.

[4] Městský soud ani neshledal, že by bylo napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Zákazem zpětné účinnosti zákona se žalovaný zabýval na stranách 12,

24 a 25 napadeného rozhodnutí. Žalovaný se v souladu se zákazem retroaktivity také správně zabýval otázkou, zda může dojít za stejné jednání ke zrušení povolení k výkonu funkce insolvenčního správce žalobci i dle pozdější právní úpravy. Žalovaný v napadeném rozhodnutí také uvedl, z jakých důvodů neprovedl žalobcem navrhované důkazy, tedy předběžná prohlášení a stanoviska soudců, dlužníků a věřitelů, která žalobce správním orgánům předložil.

[5] Žalovaný a ministerstvo také nepochybili, když nepřihlédli k tomu, že většina uložených sankcí byla žalobci insolvenčním soudem prominuta. Prominutím pořádkových pokut z důvodu, že žalobce svou povinnost dodatečně splnil, totiž nedochází ke zrušení rozhodnutí, jimiž byly pořádkové pokuty uloženy; tímto postupem soud toliko reflektuje pozdější chování insolvenčního správce, který svým jednáním škodlivý následek napravil. Podmínky pro zahájení řízení, tj. existence insolvenčním soudem opakovaně udělených sankcí podle insolvenčního zákona, tak byly splněny. Prominutí uložených pořádkových pokut proto může ovlivnit pouze hodnocení povahy, resp. závažnosti porušených povinností, a to v rámci správního uvážení žalovaného.

[6] Městský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobce o nedodržení zásady proporcionality, neboť jak žalovaný, tak ministerstvo se ve svých rozhodnutích velmi podrobně zabývali důvody, pro které bylo nutno přistoupit ke zrušení povolení insolvenčního správce. Městský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že veřejný zájem spočívající v náležitém dohledu nad insolvenčními správci svou závažností převažuje nad právem žalobce vykonávat činnost insolvenčního správce, takže zrušení povolení bylo přiměřené.

[7] K námitce týkající se žalobcem požadované aplikace institutu zahlazení městský soud připomněl, že zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce není správním trestem. Navíc žalobce porušoval své povinnosti vyplývající z insolvenčního zákona v letech 2013 až 2016 soustavně, pořádkové pokuty mu byly ukládány v rozmezí několika měsíců, takže k zahlazení uložených pořádkových pokut nemohlo dojít.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Městský soud se podle stěžovatele v bodě 24 rozsudku nedostatečně vypořádal s jeho námitkou nicotnosti napadeného rozhodnutí, která byla důsledkem zrušení § 13 odst. 2 písm. b) zákona o insolvenčních správcích, po němž nebylo přijato ani žádné přechodné ustanovení, jež by umožňovalo pokračovat v řízení i po jeho zrušení. Přitom i z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že žalovaný musel v řízení o rozkladu postupovat podle současného znění zákona o insolvenčních správcích účinného od 1. 7. 2017, které již zrušení povolení podle skutkové podstaty definované v § 13 odst. 2 písm. b) zákona o insolvenčních správcích neumožňuje. Na současné řízení přitom nelze aplikovat ani nyní účinnou právní úpravu obsaženou v § 13 odst. 2 téhož zákona, neboť by to bylo v rozporu se zákazem retroaktivity právních norem, který je sice v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod výslovně zakotven jen pro oblast trestního práva, ale z čl. 1 Ústavy je třeba dovodit působení tohoto zákazu i pro další právní odvětví, jak plyne

z judikatury Ústavního soudu i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Zrušení povolení je přitom pro stěžovatele jednoznačně trestem, podobně jako záznam bodů do registru trestů, jehož se týkalo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, publ. pod č. 3339/2016 Sb. NSS. Vyvození odpovědnosti a uložení postihu je proto nutno posoudit podle právní úpravy účinné v době, kdy k jednání došlo, není-li úprava účinná v době rozhodnutí příznivější. Pokud však pozdější právní úprava původní skutkovou podstatu předmětného deliktu vůbec nepřevzala, pak odpovědnost zanikla a k vydání rozhodnutí již nemůže dojít, jak plyne i z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002 - 34, publ. pod č. 91/2004 Sb. NSS.

[10] Stěžovatel dále označil rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné, neboť jeho rozsáhlé argumentaci čítající několik stránek obsahující řadu judikátů Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu žalovaný věcně věnoval v odůvodnění rozkladu pouze jeden odstavec, totiž bod 83 rozhodnutí o rozkladu. Zákazem zpětné účinnosti se pak žalovaný prakticky vůbec nezabýval a městský soud na tento v podstatě neexistující názor odkázal, a to i v otázce, zda byly splněny podmínky § 13 odst. 2 písm. b) zákona o insolvenčních správcích.

[11] K těmto podmínkám stěžovatel připomněl, že podle uvedeného ustanovení je správní orgán v prvé řadě povinen zkoumat, zdali je naplněna existence mnohosti udělených sankcí, přičemž až následně je oprávněn se zabývat okolnostmi, za nichž došlo k opakovanému uložení jednotlivých sankcí. Přitom pouhé zjištění existence opakovaně udělených sankcí bez dalšího nenaplňuje podmínky pro rozhodnutí správního orgánu o zrušení povolení nebo zvláštního povolení insolvenčnímu správci. Stěžejní otázkou pro správní orgán je posouzení závažnosti porušených povinností, jejíž hodnocení závisí na všech okolnostech konkrétního případu, zvláště na případném prominutí sankce a zahlazení, přičemž až v této fázi mělo ministerstvo možnost užití diskrece v rámci mantinelů nastavených zákonem o insolvenčních správcích. Tento zákon přitom uváděl demonstrativní výčet okolností, k nimž byl správní orgán povinen přihlédnout, přičemž šlo o povahu porušených povinností, počet a charakter udělených sankcí a dobu, která uplynula mezi porušením jednotlivých povinností, nadto bylo nutno vzít v potaz význam chráněného zájmu, který byl činem dotčen, způsob provedení činu a jeho následky, okolnosti, za nichž byl čin spáchán, osobu insolvenčního správce, míru zavinění a jeho pohnutky, případně bylo třeba přihlížet i k tomu, je-li případnými pochybeními insolvenčního správce způsobena škoda. Ministerstvo se však povahou porušených povinností zabývalo pouze ve dvou bodech odůvodnění, přičemž nepřípustně zmínilo i výzvy insolvenčního soudu. Ministerstvo také nepřihlédlo k tomu, že téměř všechny sankce byly stěžovateli uloženy při dolní hranici sazby, v částkách 1 000, 2 000 nebo 5 000 Kč, přičemž maximální možná sankce je 200 000 Kč, a nadto mu byly téměř všechny tyto sankce dodatečně prominuty postupem dle § 53 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Naplněním výše uvedených podmínek se pak fakticky nezabývá ani rozhodnutí žalovaného, neboť jeho body 90-93 a 95 fakticky jen citují právní úpravu a odbornou literaturu. Městský soud pak pouze nekriticky přejal názor žalovaného.

[12] Závěrem stěžovatel připomněl, že uložená sankce je vůči němu nepřiměřená a likvidační ve smyslu judikatury Ústavního soudu, a nadto porušuje zásadu subsidiarity,

podle níž lze zrušení povolení aplikovat až v krajním případě, kdy by nadále docházelo ke zhoršení činnosti insolvenčního správce. Navíc současná podoba řízení podle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích se kryje se skutkovou podstatou přestupku podle § 36b odst. 1 písm. k) zákona o insolvenčních správcích. Je tedy nutné, aby bylo postupováno režimu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, tedy za plné aplikace zásad v zákoně uvedených a vyplývajících ze základních zásad trestního práva, jak plyne z judikatury.

[13] Stěžovatel také připomněl, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba i v rámci správního trestání aplikovat analogicky úpravu zahlazení odsouzení obsaženou v trestním právu. Upravuje-li zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, minimální dobu pro zahlazení odsouzení 3 roky, musí být v rámci pořádkových opatření tato lhůta mnohem kratší, zvláště za situace, kdy jde o pokuty v jednotkách tisíců korun. Žalovaný proto neměl k uloženým pořádkovým pokutám maximálně po uplynutí jednoho roku již přihlížet. Měl také uvažovat o mírnější sankci, konkrétně o peněžité sankci nebo o zákazu činnosti, který současná právní úprava umožňuje uložit. Navíc v minulosti ministerstvo i v případě mnohem vyšších sankcí řízení zastavovalo.

[14] Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a rozhodnutí žalovaného bylo prohlášeno za nicotné, popřípadě aby rozhodnutí ministerstva bylo zrušeno.

IV.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že splnění podmínek pro zrušení povolení insolvenčního správce zkoumalo především ministerstvo v bodech 20 až 43 prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný pak v konkrétních pasážích svého rozhodnutí o rozkladu rozebral všechny otázky, které nyní stěžovatel uváděl v kasační stížnosti. Zabýval se i změnou právní úpravy a dospěl přitom k závěrům plně souladným s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Žalovaný poukázal také na konkrétní pasáže rozhodnutí obou stupňů, v zabývající se otázkami, jejichž dostatečné nevyřešení zakládá podle stěžovatele jejich nepřezkoumatelnost. Poukázal také na pasáže, ve kterých se zabýval přiměřeností a subsidiaritou uloženého opatření, a zdůraznil, že by ani při aplikaci principů trestního práva nebyly splněny podmínky pro zahlazení pořádkových pokut uložených stěžovateli. Stěžovateli byly ukládány pořádkové pokuty během let 2013, 2014, 2015 i 2016, v posledním případě konkrétně dne 21. 6. 2016. Prvoinstanční rozhodnutí přitom bylo vydáno dne 6. 3. 2017. Vzhledem k tomu, že v letech 2013, 2014 a 2015 bylo stěžovateli uloženo více pořádkových pokut a že mezi uložením poslední pořádkové pokuty v roce 2016 a vydáním prvoinstančního rozhodnutí neuplynulo časové období v délce ani jednoho roku, nebylo by možno v daném případě uložené pořádkové pokuty zahladit ani s použitím pouze roční lhůty pro zahlazení. Vzhledem k zákazu retroaktivity nebylo také možno uložit stěžovateli trest za přestupek podle § 36b odst. 1 písm. k) zákona o insolvenčních správcích, navíc institut zrušení povolení insolvenčního správce a přestupek podle § 36b odst. 1 písm. k) pozdější právní úpravy se liší co do intenzity svých důsledků, když prvně uvedený institut reaguje na nejzávažnější porušení povinností. Žalovaný zopakoval také názor městského soudu, že zrušení povolení insolvenčního

správce není trestem, ale pouze ochranným opatřením. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[16] 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.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Ve své klíčové námitce stěžovatel tvrdil, že rozhodnutí žalovaného ministra spravedlnosti je nicotné, protože ve správním řízení bylo rozhodnuto podle úpravy, která již neplatila v době rozhodnutí o rozkladu, a zároveň nebylo možno rozhodnout podle úpravy, která ještě neplatila v době, kdy mu byly ukládány pořádkové pokuty, přitom celá situace nebyla nijak řešena obvyklými přechodnými ustanoveními. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[19] Stěžovatel argumentuje „nicotností“ rozhodnutí. Nicotnost je upravena především v § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: „*Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*“ Žádnou takovou vadou však rozhodnutí žalovaného netrpí.

[20] Je pravdou, že pro stěžovatele klíčové ustanovení zákona o insolvenčních správcích prošlo v mezidobí mezi rozhodnutím ministerstva a rozhodnutím žalovaného o stěžovatelově rozkladu určitou proměnou. Od 1. 8. 2013 až do 30. 6. 2017 znělo ustanovení § 13 zákona o insolvenčních správcích následovně:

„*(1) Ministerstvo zruší*
a) povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 1 nebo podle § 8 odst. 1, nebo
b) zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 2 nebo podle § 8 odst. 2.
(2) Ministerstvo může zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, kterému byla
a) ministerstvem opakovaně udělena sankce podle § 36b; ministerstvo přitom přihlíží zejména k povaze porušených povinností, počtu a charakteru sankcí udělených ministerstvem a době, jež uplynula mezi porušením jednotlivých povinností, nebo
b) insolvenčním soudem opakovaně udělena sankce podle insolvenčního zákona; ministerstvo přitom přihlíží zejména k povaze porušených povinností, počtu a charakteru sankcí udělených insolvenčním soudem a době, jež uplynula mezi porušením jednotlivých povinností.“

[21] Ve znění účinném od 1. 7. 2017 pak § 13 téhož zákona zní:
„*(1) Ministerstvo zruší*

a) povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 1 nebo podle § 8 odst. 1, nebo
b) zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 2 nebo podle § 8 odst. 2.
(2) Ministerstvo může zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou tímto zákonem, kontrolním řádem nebo insolvenčním zákonem."

[22] Pro nyní posuzovaný případ není podstatný odst. 1 citovaného ustanovení upravující situace, kdy ministerstvo zruší povolení či zvláštní povolení insolvenčnímu správci, aniž by mělo prostor pro správní uvážení. Rozhodující je změna, kterou prošel odst. 2. Důvodová zpráva k zákonu č. 64/2017 Sb., kterým byla tato změna provedena, vysvětluje, že „*se právní úprava navrací k řešení, které striktně odděluje opatření zrušení povolení od správních sankcí nebo sankcí udělovaných insolvenčním soudem, neboť každý z těchto institutů plní zcela odlišnou funkci.*" Citované ustanovení § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, které bylo dosud správními orgány i stěžovatelem citováno vždy pouze ve verzi účinné do 30. 6. 2017 a ve verzi účinné od 1. 7. 2017, totiž ve zcela původní verzi účinné až do 31. 7. 2013 (tedy do novely zákonem č. 185/2013 Sb.) znělo: „*Ministerstvo může zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který i přes písemné upozornění ministerstva opakovaně nebo závažným způsobem porušil povinnosti stanovené tímto zákonem nebo zákonem upravujícím úpadek a způsoby jeho řešení.*"

[23] Citované ustanovení § 13 odst. 2 tak prošlo třemi fázemi. Nejprve dostačovalo k aktivaci možnosti ministerstva zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci opakované nebo závažné porušení zákonných povinností, a to po písemném upozornění ze strany ministerstva; od 1. 8. 2013 už zákon vyžadoval, aby bylo opakované porušení zákonných povinností nejprve samostatně autoritativně konstatováno v podobě udělení sankce podle insolvenčního zákona buď ze strany samotného ministerstva podle písm. a) nebo ze strany insolvenčního soudu podle písm. b); od 1. 7. 2017 se požadavky citovaného ustanovení vrátily k původnímu stavu a dostačuje, že insolvenční správce závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje své povinnosti, aniž by to muselo být předem samostatně autoritativně konstatováno. Měnila se také odpověď na otázku, zda je potřebné, aby se porušení povinností dopustil insolvenční správce opakovaně, nebo zda dostačuje jednorázové, ovšem závažné porušení, to však pro nyní posuzovaný případ není podstatné, protože ve stěžovatelově případě šlo o opakované porušení, které vždy naplnilo hypotézu citované právní normy. Podstatné je, že byla v citovaném ustanovení § 13 odst. 2 v každém ze tří citovaných znění vyjádřena právní norma, která na stěžovatele dopadla a kterou lze vyjádřit slovy: pokud insolvenční správce opakovaně porušuje své povinnosti, může mu ministerstvo zrušit povolení. Tuto hypotézu právní normy stěžovatel naplnil, dopustil se opakovaného porušení zákona, a to v řadě insolvenčních řízení, což nepopírá, pouze zdůrazňuje malou závažnost těchto porušení. V letech 2013 až 2017 k tomu přistupoval procesní požadavek, že tato porušení musejí být nejprve autoritativně konstatována ministerstvem nebo insolvenčními soudy, ovšem i tuto přísnější podmínku stěžovatel nepochybně splnil. Ať už by tedy na jeho případ bylo aplikováno znění účinné od 1. 8. 2013 až do 30. 6. 2017, tedy v době vytýkaných pochybení, uložení pořádkových pokut a prvostupňového rozhodnutí ministerstva, nebo znění účinné od 1. 7. 2017, tedy v době rozhodování žalovaného o rozkladu, v obou případech byla hypotéza právní

normy naplněna, a byly tedy splněny podmínky pro to, aby ministerstvo, po zvážení všech okolností, přistoupilo ke zrušení povolení a aby žalovaný následně zamítl rozklad.

[24] Je přitom třeba jasně konstatovat, že šlo stále o jedno ustanovení § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, které pouze prošlo určitou změnou, ale stále bylo součástí zákona. Stěžovatelovu konstrukci, že „původní ustanovení" § 13 odst. 2 písm. b) bylo zrušeno bez náhrady a „nové ustanovení" § 13 odst. 2 na jeho případ nelze vztáhnout, protože zde není žádné přechodné ustanovení, je třeba odmítnout jako ryze účelovou konstrukci, která vytrhává písm. b) z kontextu celého odstavce a činí z tohoto písmene samostatné „zrušené" ustanovení a která odhlíží od toho, že jde stále o jedno ustanovení, jehož podmínky, v obou jeho mírně pozměněných podobách, stěžovatel naplnil.

[25] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu přitom změna právní úpravy sama o sobě nevylučuje, aby byla jednotlivci uložena dokonce i sankce spadající do vymezení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. V rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 Afs 58/2013 - 38, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl: *„[26] Podmínkou pro to, aby po změně právní úpravy mohla být stěžovateli uložena sankce, je skutečnost, že jeho jednání představovalo nějaký správní delikt jak za účinnosti minulé právní úpravy, tak nějaký správní delikt za účinnosti nové právní úpravy. Na překážku však není, pokud by se právní kvalifikace daného jednání podle staré a nové právní úpravy lišila, tj. že by skutková podstata těchto deliktů nebyla stejná. Daný závěr je ostatně aplikován i ve vztahu k trestným činům (k tomu srov. Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha. 2006, s. 50, případně rozhodnutí publikované jako R 43/1970 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek – část trestní). Podstatné je posouzení činu a závěr o jeho trestnosti jak z hlediska některé normy práva účinného v okamžiku činu, tak dle normy následně novelizovaného práva, nikoli dokonalá shoda původní a nové skutkové podstaty."*

[26] Ve vztahu ke stěžovateli tak nebyla aplikována ani úprava již zaniklá, ani úprava, která ještě neplatila v době, kdy mu byly ukládány pořádkové pokuty, nýbrž úprava účinná do 30. 6. 2017, která ani od 1. 7. 2017 nezanikla, pouze byla zčásti změněna, stěžovatel nicméně stále naplňoval její mírně pozměněnou hypotézu, takže tato částečná změna textu § 13 odst. 2 žalovanému nijak nezbraňovala, aby v souladu s ní rozhodl o stěžovatelově rozkladu. Nelze tak rozhodně tvrdit, že by žalovaný dnem 1. 7. 2017 pozbyl zákonného podkladu pro své rozhodování a že by jeho rozhodnutí o zamítnutí rozkladu bylo nicotné.

[27] Otázka tvrzené retroaktivní aplikace nového znění § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích či absentujících přechodných ustanovení zde tedy vůbec není na místě, a bylo proto zcela dostatečné, pokud se žalovaný v rozsahu jediného bodu 83 (jenž navíc vychází z bodů 79 až 82) vypořádal s onou řadou judikátů, které stěžovatel zmiňuje v kasační stížnosti, které se ovšem týkaly problému, který zde vůbec nenastal. V tomto ohledu tedy nelze rozhodnutí žalovaného vytknout ani údajnou nepřezkoumatelnost.

[28] Nepřezkoumatelnost Nejvyšší správní soud neshledal ani ve vztahu k údajně nedostatečnému posouzení okolností, za nichž došlo k opakovanému uložení jednotlivých sankcí stěžovateli. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že se ministerstvo v bodech 20 až 23 prvoinstančního rozhodnutí zabývalo četností udělených sankcí jakožto první

podmínkou pro zrušení povolení insolvenčního správce, v jeho bodech 24 až 43 pak podrobně hodnotilo závažnost porušených povinností, které předtím podrobně popsalo na třech stranách v bodech 11 a 12. Je pochopitelné, že k tomuto rozboru již žalovaný (jehož rozhodnutí tvoří s rozhodnutím prvostupňovým jeden celek, jak plyne například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2012 č. j. 5 Afs 48/2011 - 66) neměl mnoho co dodat a že se v reakci na námitky obsažené v rozkladu zaměřil v bodě 94 (který mimochodem stěžovatel ve svém výčtu opomíjí) na důsledky prominutí pořádkové pokuty a následně v bodech 97 až 141, tedy v rozsahu šesti a půl stránek, na otázku proporcionality a subsidiarity uloženého opatření.

[29] Co se týče právě těchto zásad proporcionality a subsidiarity uloženého opatření, zde stěžovatel v bodě 16 kasační stížnosti cituje judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (konkrétně jde o nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS), z níž plyne, že jsou správní orgány povinny zohledňovat osobní a majetkové poměry potrestaného. Stěžovatel z těchto judikátů dovozuje „*zákaz ukládání likvidačních sankcí*“, to je však poněkud zkratkovité označení. Z citovaných judikátů totiž neplyne, že sankce nesmějí mít nikdy likvidační charakter, nýbrž vysvětlují, co vše je třeba zohlednit v případě ukládání sankcí, které by mohly mít likvidační charakter. Tímto pohledem je třeba konstatovat, že samotná skutečnost, že příjmy z činnosti insolvenčního správce činí 80 % stěžovatelových příjmů, sice vypovídá o závažnosti rozhodnutí ministerstva, respektive žalovaného, pro jeho živobytí, právě proto je však třeba uvítat, že se žalovaný zabýval proporcionalitou a subsidiaritou uloženého opatření tak podrobně, včetně provedení zevrubného testu proporcionality. Rozhodně však nelze z právě uvedené judikatury dovozovat, že nelze zrušit povolení vykonávat činnost těm insolvenčním správcům, kteří z této činnosti čerpají většinu svých příjmů, a to z důvodu, že zrušení povolení pro ně má v tomto smyslu „likvidační charakter“. Rozhodující pro rozhodnutí o zrušení totiž je a musí být četnost a závažnost porušení, jichž se insolvenční správce dopustil.

[30] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti namítá, že na něj měl být aplikován institut zahlazení. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na správný závěr městského soudu, že i pokud by byl na pořádkové pokuty uložené stěžovateli institut zahlazení aplikován, nelze přehlédnout, že stěžovatel porušoval své povinnosti vyplývající z insolvenčního zákona v letech 2013 až 2016 soustavně a pořádkové pokuty mu byly ukládány v rozmezí několika měsíců, jak nyní připomněl i žalovaný ve svém vyjádření. Přitom zákon o insolvenčních správcích s institutem zahlazení výslovně nepočítá. I kdyby s ním však počítal, respektive i kdyby se na zahlazení pořádkových pokut tento institut analogicky vztáhl na základě právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010 - 55, publ. pod č. 2291/2011 Sb. NSS, lze si jen stěží s ohledem na četnost stěžovatelových disciplinárních provinění představit lhůtu tak krátkou, že by přinesla zahlazení i stěžovateli. Zároveň stěžovatel tvrdil, že měl být zvážen postih podle § 36b odst. 1 písm. k) zákona o insolvenčních správcích. K jeho aplikaci však ve stěžovatelově případě vůbec nebyl prostor. Podle tohoto ustanovení platí: „*Insolvenční správce se dopustí přestupku tím, že (...) k) při výkonu funkce insolvenčního správce závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou insolvenčním zákonem, (...).*“ Toto ustanovení ovšem bylo do insolvenčního zákona vloženo až s účinností od 1. 7. 2017, tedy po vydání

prvostupňového rozhodnutí. Judikatura Nejvyššího správního soudu sice dovozuje z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod povinnost odvolacího orgánu, ba i krajského soudu, v řízení o žalobě přihlédnout ke změně ve prospěch pachatele (viz zejména usnesení rozšířeného senátu ze 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS), v nyní posuzovaném případě však nedošlo ke zmírnění § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Došlo pouze k tomu, že vedle opatření v podobě zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce podle tohoto ustanovení, která zůstala plně zachována, jak bylo vyloženo výše, byla do zákona vložena i možnost uložení pokuty za přestupek spočívající v obdobném porušení insolvenčního zákona. Nejde tedy o situaci, že přísnější sankce byla v zákoně nahrazena po vydání prvostupňového rozhodnutí mírnější sankcí, nýbrž o situaci, že vedle opatření, které bylo uloženo, je do právního řádu zakotvena ještě skutková podstata nového přestupku. Nejedná se tak o mírnější trest místo starého trestu, ale o nový trest zakotvený vedle zachovaného opatření. Taková „nová sankce“ však čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod neaktivuje, a to ani ve světle stěžovatelem uváděné judikatury Nejvyššího správního soudu.

[31] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[32] 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 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 podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho 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 26. července 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu