

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci **žalobce: Ing. A. K.**, zast. Mgr. Martinem Kolářem, advokátem se sídlem Na Vinici 1227/32, Děčín, proti **žalovanému: Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, proti rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 20. 2. 2015, č. j. MSP-29/2014-LO-ROZ/2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 3 A 49/2015 - 58, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti se odkladný účinek **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) shora označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 20. 2. 2015, č. j. MSP-29/2014-LO-ROZ/2. Tímto správním rozhodnutím byl zamítnut žalobcův rozklad proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 23. 10. 2014, č. j. MSP-19/2012-LO-INSO/155, jímž bylo zrušeno žalobcovo zvláštní povolení vykonávat činnost insolvenčního správce. Důvodem pro zrušení žalobcova povolení byla skutečnost, že nepředložil ověřenou kopii dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby nebo osvědčení fyzické osoby ve smyslu § 4 odst. 4 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“).

[2] Kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 11. 6. 2015, č. j. 3 A 49/2015 - 58, který je dostupný z www.nssoud.cz, městský soud uvedené rozhodnutí ministryně spravedlnosti zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[3] Stěžovatel podal návrh, aby jeho kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek. V návrhu uvedl, že na základě výše uvedených správních rozhodnutí není možné žalobce ustanovit insolvenčním správcem v řízeních, kde zákon vyžaduje, aby takovou funkci vykonával insolvenční správce se zvláštním povolením, a dále by měl být žalobce odvolán z funkce insolvenčního správce z takových řízení, kde byl jako insolvenční správce jmenován. Výkon funkce insolvenčního správce je odbornou a navíc citlivou činností dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“). Dle novely zákona o insolvenčních správcích, která nabyla účinnosti k 1. 8. 2013, skončilo k 1. 8. 2014 přechodné období, kdy insolvenční správce, kterému bylo vydáno zvláštní povolení před účinností této novely, nemusí splňovat předpoklady pro výkon citlivé činnosti po dobu 12 měsíců. Žalobce však ke dni 4. 8. 2014 nepředložil ověřenou kopii dokladu o bezpečnostní způsobilosti nebo osvědčení fyzické osoby, které zákon začal vyžadovat.

[4] Podmínkou pro přiznání odkladného účinku je existence újmy, kterou by způsobil výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí, přičemž tato újma musí být pro navrhovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Stěžovatel újmu, jejíž existence je vyžadována pro přiznání odkladného účinku, spatřuje v tom, že v důsledku obnovení zápisu žalobce do zvláštní části seznamu insolvenčních správců může v probíhajících řízeních, v nichž bude žalobce nově ustanoven, v řadě případů dojít k nenapravitelné škodě. Zrušení zvláštního povolení pro žalobce navíc nepředstavuje nepřekonatelnou překážku, neboť si může kdykoli opětovně požádat o vykonání zkoušky insolvenčního správce. Újmu stěžovatel spatřuje v tom, že žalobce má po zrušení rozhodnutí ministryně spravedlnosti opětovně právo vykonávat činnost insolvenčního správce, přestože v minulosti pro výkon této funkce přestal splňovat podmínky.

[5] Stěžovatel se též vyjádřil k podmínce, že újma spojená s nepřiznáním odkladného účinku musí být pro něj nepoměrně větší než ta, která vznikne jiným osobám jeho přiznáním. Uvedl, že insolvenční správce může činit v insolvenčním řízení, kde byl ustanoven, právní jednání s mnohdy zásadními dopady do majetkové sféry třetích osob. Je tak klíčové, aby veškerá právní jednání vykonával jen insolvenční správce, který všechny zákonné podmínky pro výkon této činnosti splňoval po celou dobu.

[6] Stěžovatel má za to, že přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Jako nevhodné se mu jeví obnovit činnost žalobce jako insolvenčního správce před meritorním rozhodnutím ve věci. Nespátřuje rovněž jiné, šetrnější, řešení, které by bylo způsobilé ve srovnatelné míře dosáhnout sledovaného cíle, jímž je zájem na striktním dodržování legality z důvodu řádného výkonu funkce insolvenčního správce. Zásah do práva žalobce na výkon jeho funkce považuje stěžovatel za daleko menší v porovnání s veřejným zájmem na řádném výkonu funkce insolvenčního správce.

[7] Žalobce s návrhem na přiznání odkladného účinku nesouhlasí. Poukázal na to, že od 26. 2. 2015 disponuje dokladem o bezpečnostní způsobilosti. Sama skutečnost, že jej nedoložil k 1. 8. 2014, není důvodem pro zrušení zvláštního povolení za situace, kdy je doklad v průběhu řízení doložen. Účelem příslušných ustanovení zákona o insolvenčních správcích je jednak zrušit zvláštní povolení těm osobám, které před 1. 8. 2014 doklad nepředložily, jelikož v dostatečném předstihu nepožádaly o jeho vydání, jednak ochrana před ohrožením bezpečnostních zájmů České republiky u těch osob, které představují bezpečnostní riziko. Žalobce o vydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti požádal a doklad i získal. Žalobce nesouhlasí s tím, že by nesplnil zákonné předpoklady, když doklad získal. Současně nespátřuje újmu pro třetí osoby za situace, kdy doklad o bezpečnostní způsobilosti získal až po 1. 8. 2014, když o něj řádně a včas požádal. Řízení o vydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti netrvalo 75 dnů, jak předpokládá § 117 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací, ale trvalo 10 měsíců. Žalobce o vydání dokladu požádal více než 100 dnů před 1. 8. 2014 a žádné své povinnosti neporušil.

[8] Nejvyšší správní soud zhodnotil návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížností a shledal, že nejsou dány podmínky pro to, aby mu vyhověl.

[9] Dle § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nemá kasační stížnost odkladný účinek, Nejvyšší správní soud jej však může na návrh přiznat. O návrhu pak rozhoduje přiměřeně dle § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Dle § 73 odst. 2 s. ř. s. platí: „Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“

pokračování

[10] Rozšířený senát potvrdil výklad, dle něhož návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může podat správní orgán, který podal kasační stížnost. I správní orgán je v takovém případě povinen prokázat existenci újmy definované v citovaném § 73 odst. 2 s. ř. s. Rozšířený senát (v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, dostupném z www.nssoud.cz stejně jako další zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) k tomu dodal: *„Zatímco žalobce bude zpravidla spojovat újmu se svými subjektivními právy, která může okamžitý výkon rozhodnutí krajského soudu skutečně závažně obrozit, žalovaný žádná subjektivní práva nemá. Tím spíše nemůže mít práva, jež by mohla být výkonem napadeného rozsudku či jeho jinými následky obrožena. Jeho úkolem je v soudním řízení hájit zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Otázka zákonnosti rozhodnutí není důvodem pro přiznání odkladného účinku. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nijak nepředjímá, jaké bude meritorní rozhodnutí ve věci samé. Vyšše uvedené neznamená, že odkladný účinek kasační stížnosti nemůže být žalovanému přiznán za žádných okolností. Půjde však o případy výjimečné, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jebož obrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Žalovaný musí stejně jako žalobce újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá.“*

[11] Na tomto místě lze zdůraznit, že ust. § 73 odst. 2 s. ř. s. nezmiňuje (prostý) veřejný zájem, ale zmiňuje *důležitý* veřejný zájem. Jako příklady situací, kdy může být žalovaný správní orgán s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti úspěšný, rozšířený senát uvedl: vrácení řídicího oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku (viz usnesení ze dne 24. 7. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, publ. pod č. 1255/2007 Sb. NSS).

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel neosvědčil žádný důležitý veřejný zájem, který chrání a jehož porušení by ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu představovalo nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám.

[13] Za podstatnou okolnost pro rozhodování o nynějším návrhu zdejší soud považuje to, že žalobce předložil do řízení před městským soudem kopii dokladu o své bezpečnostní způsobilosti, na což poukazyval na straně 6 žaloby, kterou stěžovateli městský soud zaslal. Pro rozhodování o odkladném účinku je rozhodný stav, který panuje v době rozhodování o návrhu (kromě smyslu institutu odkladného účinku to lze dovodit i z § 73 odst. 5 s. ř. s., dle něhož soud usnesením zruší usnesení o přiznání odkladného účinku, pokud v mezidobí tyto účinky odpadly). Pro rozhodování o odkladném účinku tak neplatí limitace, která vyplývá z § 75 odst. 1 s. ř. s. pro přezkum správních rozhodnutí a dle níž soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[14] Stěžovatel újmu, kterou odůvodňoval přiznání odkladného účinku, spatřoval v tom, že v důsledku obnovení zápisu žalobce do zvláštní části seznamu insolvenčních správců může v probíhajících řízeních, v nichž bude žalobce nově ustanoven, v řadě případů dojít k nenapravitelné škodě. Stěžovatel pro účely svého návrhu na přiznání odkladného účinku nijak nerozporoval, že žalobci byl doklad o bezpečnostní způsobilosti ke dni 26. 2. 2015 vydán, ačkoli byl o této skutečnosti skrze zasloupanou žalobu zpraven. Z hlediska ochrany účastníků insolvenčního řízení považuje Nejvyšší správní soud za určující, že žalobce potřebný doklad obdržel a že jím tedy může prokazovat zákonem požadované skutečnosti. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tím, že by šlo ze skutečnosti, že žalobce doklad žalobce neměl ke dni 1. 8. 2014, ale že jej obdržel až dne 26. 2. 2015, v podmínkách nynější věci dovozovat vznik nenapravitelné škody, jak tvrdil stěžovatel.

[15] Dále stěžovatel ve svém návrhu v souvislosti s vymezením újmy zmínil, že je klíčové, aby veškerá jednání v rámci insolvenčního řízení vykonával insolvenční správce, který po celou dobu splňuje všechny zákonné podmínky, a rovněž že neexistuje jiné řešení, které by bylo ve srovnatelné míře schopno zákonem dosáhnout stanoveného cíle, kterým stěžovatel rozumí striktní dodržení zásady legality v podobě zajištění výkonu funkce insolvenčního správce se zvláštním povolením k této činnosti.

[16] Základní smysl novely zákona o insolvenčních správcích provedené zákonem č. 185/2013 Sb. byl dle důvodové zprávy následující: „*Požadavek na bezpečnostní způsobilost zvláštních insolvenčních správců má za cíl chránit zájem České republiky na tom, aby insolvenčním správcem ekonomicky významných dlužníků byla pouze taková osoba, která splňuje i další kvalitativní požadavky, než jen odbornou způsobilost. Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, jehož mechanismy zjišťování bezpečnostní způsobilosti se bude využívat, slouží také k ochraně ekonomiky České republiky. Dnes se může stát zvláštním insolvenčním správcem jakákoliv osoba, která složí zkoušku odborné způsobilosti pro výkon funkce insolvenčního správce se zvláštním povolením a která splní další spíše formální požadavky zákona o insolvenčních správcích (například požadavek bezúhonnosti, uzavření pojistné smlouvy apod.). Zkoumání bezpečnostní způsobilosti má rozšířit nároky na insolvenční správce se zvláštním povolením a přinést další záruky toho, že budou jednat nezávisle. U insolvenčního správce, který bude chtít vykonávat funkci insolvenčního správce dlužníka podle § 3 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, bude za účelem zjištění jeho bezpečnostní způsobilosti zkoumána Národním bezpečnostním úřadem například jeho ovlivnitelnost nebo důvěryhodnost, což jsou atributy, které není možné v současné době posuzovat.*“ (důvodová zpráva je dostupná z digitální repozitáře Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR; 6. volební období, 2010–2013, www.psp.cz).

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zájmem, který uvedenou novelou zákonodárce sledoval, bylo i splnění dalších kvalifikačních předpokladů u určitých insolvenčních správců. Stěžovatelova argumentace nesměřuje k jádru takto vymezeného zájmu. Stěžovatel totiž v návrhu na přiznání odkladného účinku nedovozuje, že žalobce ke dni rozhodování o odkladném účinku nespĺňuje požadavek bezpečnostní způsobilosti a že v současné době z tohoto důvodu představuje bezpečnostní riziko. K osvědčení porušení důležitého veřejného zájmu dle zdejšího soudu nepostačuje stěžovatelovo tvrzení, že v minulosti po určitou dobu nebyl žalobce požadovaný doklad o bezpečnostní způsobilosti schopen předložit, za situace, kdy stěžovatel ani nepolemizuje s tím, že žalobce v současnosti již požadovaný doklad má a že i mezi 1. 8. 2014 a 26. 2. 2014, kdy mu byl doklad vystaven, musel splňovat podmínky pro jeho vydání, jinak by mu vydán nebyl.

[18] Zdejší soud po zhodnocení návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dospěl k závěru, že stěžovatel neosvědčil újmu v podobě porušení důležitého veřejného zájmu, který stěžovatel chrání a který by představoval nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám. Z tohoto důvodu byl návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítnut.

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

V Brně dne 23. července 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu