



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Mgr. R. A.**, insolvenční správkyň se sídlem M. 305/14, B., proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti České republiky**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 17. 1. 2017, č. j. MSP-4/2016-SJL-ROZ/9, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2017, č. j. 11 A 34/2017 - 85,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra spravedlnosti (dále jen „ministr“) ze dne 17. 1. 2017. Tímto rozhodnutím ministr zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti České republiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 23. 12. 2015, č. j. MSP-20/2015-LO-SRIS/35, jímž bylo podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIS“) žalobkyni pozastaveno právo vykonávat činnost insolvenčního správce.

[2] Městský soud při posuzování věci vycházel z následujícího skutkového stavu, který není mezi účastníky řízení sporný.

[3] Usnesením ze dne 24. 9. 2014 bylo proti žalobkyni zahájeno trestní stíhání pro spáchání zvláště závažného zločinu poškození věřitele podle § 222 odst. 2 písm. b) a odst. 4 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, pro skutek spáchaný částečně ve stádiu pokusu a částečně dokonáný, kterého se měla dopustit v souvislosti s výkonem

funkce insolvenčního správce společnosti MINTON, s. r. o. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně stížnost, k níž Vrchní státní zastupitelství v Olomouci usnesením ze dne 16. 3. 2015 rozhodlo o částečném zrušení usnesení, když shledalo pochybení ve skutku, vztahujícím se k poškozeným manželům P., a také v kategorizaci trestného činu; ve zbývající části byla zákonnost napadeného usnesení potvrzena.

[4] Dne 26. 9. 2014 oznámila žalobkyně ministerstvu uvedenou skutečnost, která mohla vést k pozastavení jejího práva vykonávat činnost insolvenčního správce. Oznámením ze dne 4. 5. 2015 ministerstvo zahájilo řízení z moci úřední ve věci pozastavení práva žalobkyně vykonávat činnost insolvenčního správce. Dne 23. 12. 2015 rozhodlo ministerstvo shora uvedeným rozhodnutím o pozastavení práva žalobkyně vykonávat činnost insolvenčního správce, a to „z důvodu vedení trestního stíhání proti její osobě pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce (...), neboť tato trestná činnost obrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce“.

[5] Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně včasný rozklad, který ministr zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil, neboť jej shledal přezkoumatelným a zákonným, a stejně tak i předchozí postup správního orgánu I. stupně. Zdůraznil, že správním orgánům nepřísluší trestně právně hodnotit trestní stíhání žalobkyně, ani předjímat, jaký by měl být výsledek rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení. Pozastavení práva na výkon činnosti insolvenčního správce je preventivním prostředkem, a v případě, že orgány činné v trestním řízení dojdou k závěru, že trestní stíhání proti žalobkyni je nedůvodné (a na základě toho bude její trestní stíhání zastaveno), bude žalobkyni opět umožněno vykonávat činnost insolvenčního správce v původním rozsahu. Podle názoru ministra je přijatý závěr o pozastavení práva zcela namístě. Jednotlivé námitky žalobkyně shledal ministr nedůvodnými, přičemž uvedl, že zákonný korektiv ve znění: „pokud tato trestná činnost obrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce“, se podle něj uplatní výhradně v případech tzv. jiných úmyslných trestných činů ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) ZIS.

[6] Na základě výše uvedených skutečností dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná. Napadené rozhodnutí je podle něj přezkoumatelné a ani absence vymezení konce doby pozastavení práva výkonu činnosti insolvenčního správce nezpůsobuje jeho nezákonnost, jelikož ten je stanoven přímo příslušným zákonným ustanovením. Naplnění podmínky ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce musí být podle jeho názoru posuzováno i v případě trestního stíhání pro trestné činy spáchané v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce. Žalovaný však, i přes svůj odlišný názor, „materiálně splnění dotčené podmínky posoudil“, uvedenou námitku žalobkyně proto soud shledal nedůvodnou, neboť naplnění této podmínky „bylo rozhodnutím správního orgánu prvního stupně a žalovaného, v jejich celku, dostatečně zdůvodněno“. Nedůvodnou pak shledal městský soud i žalobní námitku, že správní orgány vycházely pouze z usnesení o zahájení trestního stíhání a nepřihlédly k dalším podkladům, jelikož z rozhodnutí správních orgánů je seznatelné, že si všech dalších podkladů byly vědomy, seznámily se s nimi a řádně odůvodnily, proč tyto podklady nemají na posouzení věci vliv. Ve vztahu ke zkoumání naplnění zákonné podmínky, že je proti insolvenčnímu správci vedeno trestní stíhání, totiž předmětné usnesení zásadně jako jediný podklad postačuje, správní orgány ani soudy ve správním soudnictví nejsou oprávněny posuzovat kvalitu, respektive důvodnost vzneseného obvinění, ale jsou povinny vycházet z toho, že trestní řízení bylo zahájeno. Úkolem správních orgánů taktéž není hodnotit kvalitu a odbornost dosavadní činnosti insolvenční správkyne (žalobkyně) v celé její šíři, ale toliko učinit úvahu o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce. Závěr ministra, že žalobkyně sama v rozkladu připustila určité pochybnosti o zákonnosti svého jednání, je pak podle soudu pouze jedním z dílčích aspektů,

pokračování

k nimž ministr přihlédl v rámci správního uvážení. Napadené rozhodnutí proto soud vyhodnotil jako zákonné.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[7] Kasační stížnost podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně namítala, že výhrady, které vytýkala rozhodnutím správního orgánu I. stupně i ministru, nebyly nijak rozptýleny ani v soudním řízení správním. Již neuvedení doby trvání pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce v rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle jejího názoru způsobuje samo o sobě nezákonnost tohoto rozhodnutí. Ust. § 10 odst. 1 písm. a) ZIS totiž upravuje toliko časové rozpětí, do kdy může být správním orgánem stanovena doba trvání pozastavení práva. Nelze přisvědčit ani argumentaci, že doba pozastavení práva, tak jak je uvedena ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nemá charakter doby neurčité. V textu zákona totiž není uvedeno (a ani výkladem nelze dovodit), že k ukončení pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce dojde bez dalšího právní mocí rozhodnutí v trestním řízení. Závěr správního soudu o tom, že konec doby pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce je stanoven přímo zákonným ustanovením, proto nemůže obstát.

[8] Ve vztahu ke zkoumání podmínky existence trestné činnosti ohrožující důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce správní soud dospěl ke správnému závěru potud, že tuto podmínku je třeba zkoumat i v případě trestního stíhání pro trestnou činnost související s výkonem funkce insolvenčního správce. Další argumentace správního soudu ve vztahu ke zkoumání této podmínky je však podle stěžovatelky vnitřně rozporná a ve svém důsledku i nepřezkoumatelná. Ministerstvo se totiž se zkoumáním uvedené podmínky vypořádalo pouze tak, že uvedlo, že se stěžovatelka měla dopustit „*zvlášť závažného zločinu (...), což je bezesporu trestná činnost, která dokonce výrazně obrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce*“. Přitom v okamžiku vydání rozhodnutí mělo poměrně značnou dobu (ještě před vlastním zahájením řízení) ve spise k dispozici rozhodnutí Vrchního státního zastupitelství v Olomouci o její stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání, ve které jí dal státní zástupce mimo jiné za pravdu v tom, že tato právní kvalifikace nemůže být a není zvlášť závažným zločinem. K tvrzeným skutečnostem a řadě důkazů pak ministerstvo nepřihlédlo a nevyhovělo ani návrhu na doplnění dokazování s poukazem na skutečnost, že mu k posouzení věci stačí znalost obsahu usnesení o zahájení trestního stíhání. Stěžovatelka poukázala také na skutečnost, že JUDr. K. C. se objektivně nemohla seznámit s poklady rozhodnutí (přes 800 stran textu), jelikož se oprávněnou úřední osobou stala dne 22. 12. 2015 a již dne 23. 12. 2015 vydala rozhodnutí.

[9] Ministr pak v rozhodnutí o rozkladu přejal nesprávný výklad § 10 odst. 1 písm. a) ZIS týkající se explicitního vyjádření lhůty, do které trvá pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce a nadto nesprávně dovedl, že při vedení trestního stíhání pro trestnou činnost související s výkonem funkce insolvenčního správce nemusí být splněna (a tedy ani zkoumána) podmínka ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce. Nerozptýlil ani její pochybnosti ohledně JUDr. C. a také zneužil správní uvážení, když z její rozsáhlé argumentace vybral pouze jedinou pasáž, které přisoudil zcela jiný význam, než vyplývalo z kontextu. Ve vyjádření k podané správní žalobě pak ministr neopomněl zdůraznit, že dne 16. 12. 2016 byla vůči její osobě podána obžaloba, čímž se zvýšila intenzita dotčení chráněného zájmu; tato skutečnost však byla pro rozhodnutí městského soudu zcela irelevantní, neboť nebyla podkladem pro rozhodnutí správních orgánů.

[10] Stěžovatelka dále považuje za absurdní tvrzení městského soudu, že ministr splnění podmínky ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce materiálně přezkoumal. V důsledku svého mylného právního názoru totiž ministr nepřezkoumával její námitky k věcným závěrům správního orgánu I. stupně ve vztahu ke splnění dotčené podmínky, ač měl povinnost tak učinit. Její argumentaci o nedostatečnosti odůvodnění existence ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce v rozhodnutí správního orgánu I. stupně navíc správní soud nepřímou přitakává, když uvádí, že „*naplnění podmínky druhé bylo rozhodnutími správního orgánu prvního stupně a žalovaného v jejich celku dostatečně zdůvodněno*“. Dospěl-li městský soud k závěru, že se měly správní orgány obligatorně zabývat otázkou, zda vedené trestní stíhání ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce, a správní orgán I. stupně tuto pouze konstatoval, aniž by přesvědčivě popsal a zdůvodnil, v čem toto konkrétní ohrožení důvěry spočívá, a žalovaný splnění této podmínky z důvodu svého nesprávného právního názoru nezkoumal, měl podané správní žalobě vyhovět. Nedostatek důvodů rozhodnutí správního orgánu I. stupně totiž nelze zhojit odůvodněním rozhodnutí ministra, kde je dílčím způsobem prováděna analýza skutku popsaného v usnesení o zahájení trestního řízení, avšak nikoliv jako důvodů existence splněné podmínky ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce.

[11] Závěrem stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil ministru k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedl, že pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce podle jeho názoru není časově neomezené, přičemž dobu pozastavení stanoví přímo zákon. Tento závěr je podpořen i odbornou literaturou a rozhodnutím městského soudu ze dne 9. 9. 2016, č. j. 5 A 36/2015 – 80, které se sice týká § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, nicméně stanovení doby pozastavení je v něm řešeno legislativně-technicky téměř shodným způsobem jako v § 10 odst. 1 písm. a) ZIS. K absenci vypořádání se s tvrzeními a důkazy předloženými stěžovatelkou uvedl, že tyto nemohly správní orgány zohlednit, neboť by se tím správní řízení protiprávně stalo v podstatě dalším řízením o vině či nevině stěžovatelky. Neobstojí podle něj ani opakovaný poukaz stěžovatelky na nesprávnou právní kvalifikaci skutku, neboť již v bodě 20 až 22 rozhodnutí o rozkladu ministr konstatoval, že této námitce je sice třeba přisvědčit, ale nikoli co do závěrů vyvozených stěžovatelkou, jelikož správní orgán I. stupně měl správnou představu o činu, pro nějž byla stěžovatelka stíhána. Vycházel tedy správně z toho, že horní hranicí trestní sazby je 8 let; koneckonců i Vrchní státní zastupitelství tuto chybnou kategorizaci označilo za pochybení „*spíše technického rázu*“.

[13] Za nedůvodnou označil žalovaný námitku vybočení z mezí, resp. zneužití správního uvážení, neboť nemá oporu ve faktech - správní orgány se srozumitelně a logicky vypořádaly s argumenty stěžovatelky. I městský soud v tomto ohledu shledal jejich postup správným. Také tvrzení stěžovatelky týkající se oprávnění zástupkyně náměstka JUDr. C. je podle žalovaného zcela liché; odkázal na body 14 až 18 rozhodnutí o rozkladu, kde se s tímto tvrzením vypořádal a na čl. II přílohy č. III. organizačního řádu ministerstva, podle kterého je zástupce náměstka oprávněnou úřední osobou a vydává meritorní rozhodnutí v příslušných správních řízeních. Pokud se jedná o aplikaci podmínky ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce, žalovaný setrval na svém názoru, že tuto podmínku není možno vztahovat k trestné činnosti páchané v souvislosti s výkonem funkce insolvenčního správce, neboť k ní se určitá míra ohrožení této důvěry pojí bez dalšího vždy. Žalovaný tak neměl povinnost uvedenou podmínku izolovaně zkoumat, ale v rámci správní úvahy zkoumal intenzitu ohrožení této důvěry.

[14] Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť se jedná o vadu svojí povahou tak závažnou, že se jí musí zabývat z úřední povinnosti i bez návrhu stěžovatelky (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Teprve dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS).

[18] Po posouzení obsahu napadeného rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Obecně lze uvést, že z výroku rozsudku je zřejmé, jak městský soud rozhodl, odůvodnění rozsudku je s tímto výrokem v souladu a soud se v něm vypořádal se všemi skutečnostmi, které byly pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí rozhodné. Odůvodnění napadeného rozsudku tvoří logický celek, ze kterého plynou závěry městského soudu o nedůvodnosti žaloby.

[19] Stěžovatelka konkrétně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v jeho „*částičně vnitřně rozporném odůvodnění*“, a to ve vztahu ke zkoumání podmínky ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce, kdy se městský soud přiklonil k názoru správního orgánu I. stupně, že tuto podmínku je třeba zkoumat i v případě trestního stíhání pro trestné činy spáchané v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce, „*nicméně zcela v rozporu s tímto závěrem pak posoudil postup jak žalovaného, tak správního orgánu I. stupně*“. Městský soud k uvedenému přitom konstatoval, že z rozhodnutí ministra je patrné, že materiálně splnění dotčené podmínky posoudil, a současně, i přes svůj dílem odlišný právní názor, potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Naplnění této podmínky tedy bylo rozhodnutími obou správních orgánů v jejich celku dostatečně zdůvodněno.

[20] Aniž by Nejvyšší správní soud předjímal svůj právní názor na uvedenou otázku, v rámci posouzení vnitřní konzistence (a potažmo nepřezkoumatelnosti) napadeného rozsudku musí konstatovat, že na výše uvedené argumentaci neshledal nic nelogického, či vnitřně rozporného. Je z ní totiž jasně seznatelné, že městský soud sice souhlasí se stěžovatelkou v tom, že ministr má zkoumat podmínku ohrožení důvěry v řádný výkon funkce insolvenčního správce i v případě trestního stíhání pro trestné činy spáchané v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce, nicméně je toho názoru, že v nyní projednávané věci nezpůsobila absence zkoumání této podmínky nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť její naplnění ministr ve skutečnosti materiálně posoudil, a současně bylo dostatečně zdůvodněno rozhodnutími obou správních orgánů v jejich celku. Podle názoru kasačního soudu této argumentaci nelze z hlediska její vnitřní konzistence ničeho vytknout.

[21] Dále stěžovatelka namítá, že se městský soud řádně nevypořádal s jejími námitkami týkajícími se zneužití správního uvážení ministrem a oprávnění JUDr. K. C. Prvou uvedenou námitkou se však městský soud řádně zabýval na straně 12 svého rozsudku, kde zejména uvedl, že „*závěr žalovaného, že žalobkyně sama v rozkladu připustila určité pochybnosti o zákonnosti svého jednání,*

představuje pouze jeden z dílčích aspektů, k němuž žalovaný přiblédl v rámci správního uvážení o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce, a z rozhodnutí je patrné že se nejednalo o aspekt, který by měl na celkový závěr žalovaného o pozastavení jakkoliv rozhodující vliv.“ To považuje Nejvyšší správní soud za naprosto dostačující a relativně vyčerpávající vypořádání předmětné žalobní námitky, se kterým se nadto ztotožňuje. Pokud jde o druhou uvedenou námitku, ta nebyla v žalobě vůbec uvedena, nelze proto městskému soudu vytýkat, že se s ní nevyprávěl.

[22] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek není zatížen vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; lze tak přistoupit k věcnému přezkumu na základě námitek uplatněných v kasační stížnosti.

[23] Jádrem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda má ministerstvo povinnost zkoumat naplnění podmínky obsažené v § 10 odst. 1 písm. a) ZIS, tj. věty „*pokud tato trestná činnost ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce*“, nejen v případě trestního stíhání pro tzv. jiný úmyslný trestný čin ve smyslu citovaného ustanovení, ale i v případě trestního stíhání pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce, či zda tuto podmínku v případě trestního stíhání pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce je naopak nutno považovat za splněnou bez dalšího, a ministerstvo tak může posuzovat toliko intenzitu ohrožení důvěry v řádný výkon funkce v rámci správního uvážení o tom, zda rozhodne o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce.

[24] Ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) ZIS, ve znění účinném pro nyní projednávanou věc, zní: „*Ministerstvo může rozhodnout o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce insolvenčnímu správci, proti kterému je vedeno trestní stíhání pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce nebo za jiný úmyslný trestný čin, pokud tato trestná činnost ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce, a to nejdéle do dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým se toto řízení končí; bude-li insolvenčnímu správci za uvedený trestný čin uložen trest, ochranné léčení nebo zabezpečovací detence, pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce insolvenčnímu správci končí dnem nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce*“.

[25] Městský soud při posuzování uvedené právní otázky provedl jazykový i teleologický výklad tohoto ustanovení a dospěl k závěru, že je třeba citovanou podmínku vztáhnout i k trestnímu stíhání pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje, a to z následujících důvodů.

[26] Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že dle pravidel českého pravopisu značí absence čárky před spojkou „nebo“ obecně slučovací význam této spojky. Při provádění jazykového výkladu zákonného ustanovení je však třeba prvotně vycházet legislativních pravidel vlády, neboť ty obsahují nakumulovanou zkušenost, jak psát právní předpisy, působí obecně a řídí se jimi všichni autoři návrhů zákonů (Wintr, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 49 a násl.).

[27] Čl. 42 odst. 1 legislativních pravidel vlády přitom stanoví: „*Varianty se vyjadřují spojkami ‚nebo‘ a ‚anebo‘. Při více možnostech vyjádřených v pododstavcích nebo bodech se spojka ‚nebo‘, před níž se píše čárka, klade mezi poslední dvě možnosti. Ide-li však o výčet možností, který není vyjádřen v pododstavcích nebo bodech, čárka se před spojkou ‚nebo‘ nepíše.*“ (podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem). Je tedy patrné, že legislativní pravidla doporučují autorům v případě výčtu možností, které jsou vyjádřeny v souvislém textu jediného odstavce, nepoužívat čárku před spojkou „nebo“ v žádném případě - tedy ani v případě slučovacího, ani v případě vylučovacího významu dané

pokračování

spojky (jak by tomu bylo dle pravidel českého pravopisu). Legislativní pravidla sama o sobě tedy jednoznačný výklad uvedeného ustanovení neposkytují.

[28] Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů shodně s legislativními pravidly říká, že možnost „volby z nejméně dvou nabízených alternativ, resp. skutečnost, že právní následek vyplývá vždy z každé alternativy samostatně, se vyjadřuje rozlučovacími spojkami ‚nebo‘ a ‚anebo‘, před nimiž se píše čárka. Jde-li však o výčet možností, který není vyjádřen v pásmenech nebo bodech, čárka se před spojkou ‚nebo‘ neklade“. Dále pak tato pomůcka stanoví, že při užívání spojky „nebo“ „je třeba vycházet z toho, zda má obsah právní normy a vzájemný vztah jednotlivých výroku v ní obsažených vyjadřovat podle úmyslu tvůrce právní normy konjunkci, disjunkci, exkluzi nebo kontravalenci.“ Z konkrétních příkladů jednotlivých logických funkcí tam uvedených však vyplývá, že spojka „nebo“ bez čárky je užívána jak u variant, které obtojí vedle sebe (disjunkce), tak i u variant, které vedle sebe neobtojí (exkluze, kontravalence).

[29] Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že jazykový výklad neposkytuje jednoznačný závěr o tom, zda je předmětné pravidlo nutno vztahovat i k trestnímu stíhání pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce, či nikoli. Je tedy na místě přistoupit k užití dalších výkladových metod (teleologický výklad a systematický výklad).

[30] Na rozdíl od ustanovení § 9 ZIS, jenž stanovuje okolnosti, za kterých je právo vykonávat činnost insolvenčního správce pozastaveno *ex lege*, ustanovení § 10 odst. 1 ZIS upravuje pravomoc ministerstva pozastavit insolvenčnímu správci právo vykonávat činnost na principu *ex actu*, tedy na základě správního rozhodnutí, při jehož vydávání je ministerstvo nadáno diskreční pravomocí. Jinými slovy, toto ustanovení vymezuje zákonné předpoklady (podmínky), za nichž může ministerstvo o pozastavení práva k výkonu činnosti insolvenčního správce rozhodnout. Jedná se přitom o preventivní a dočasné opatření, jehož účelem je reagovat na nastalé okolnosti (trestní stíhání insolvenčního správce) a předcházet tak vzniku škody v insolvenčních řízeních, v nichž je dotčený insolvenční správce ustanoven.

[31] K samotnému posuzování naplnění podmínky „pokud tato trestná činnost obtožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce“ je předně na místě uvést, že se jedná o formulaci s neurčitým právním pojmem, jehož obsah musí posoudit výlučně správní orgán, a to s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem týkajícím se dané věci. K tomu je pak zapotřebí poznamenat, že obsažený pojem „důvěra v řádný výkon funkce“ je nutno chápat jako důvěru ve výkon funkce insolvenčního správce obecně, tj. v celou uvedenou profesi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2007, č. j. 4 As 7/2006 - 73, publ. pod č. 1193/2007 Sb. NSS). Správní orgán tudíž při posuzování naplnění této podmínky pro účely pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce nezkoumá, jakým způsobem vykonává funkci konkrétní dotčený insolvenční správce.

[32] Nejvyšší správní soud je přitom toho názoru, že pokud je trestná činnost páchána v souvislosti s výkonem určité profese, zákonitě to s sebou vždy nese existenci ohrožení důvěry v její další řádný výkon. „Je tomu tak zejména proto, že souvislost a vzájemný vztah výkonu dané profese s pácháním trestné činnosti, jakožto činnosti společensky vysoce nežádoucí, je v daném případě natolik zjevným a vzájemně si blízkým, že nelze ani uvažovat o tom, že by v důsledku jejího páchání nedocházelo k obtožení důvěry v řádný výkon této profese“ (Richter, M., Benýšek, J., Čujan, R. a kol. *Zákon o insolvenčních správcích a předpisy související*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 95-107). Tento závěr platí tím spíše pro profesi insolvenčního správce lišící se od jiných profesí (například od advokacie) svou veřejnoprávní povahou, s jejímž výkonem je spojena značná odpovědnost, a na jejíž výkon jsou tudíž zákonodárcem oprávněně kladeny vysoké požadavky a nároky (viz Šnoblová, Z., Němčák, V. *Insolvenční správce*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 85 a s. 177-178).

[33] Nejvyšší správní soud se tak kloní k výkladu, podle něhož v případě trestního stíhání pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce ministerstvo nemá povinnost (resp. možnost) zkoumat, zda tato trestná činnost ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce - tuto podmínku, stanovenou v § 10 odst. 1 písm. a) ZIS, je nutno považovat za splněnou bez dalšího. Ministerstvo může posuzovat toliko intenzitu ohrožení důvěry v řádný výkon funkce v rámci správního uvážení o tom, zda rozhodne o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce v konkrétním případě, či nikoli.

[34] Nad rámec výše uvedeného lze také poznamenat, že názor Nejvyššího správního soudu, týkající se výkladu § 10 odst. 1 písm. a) ZIS podporuje i novelizace zákona o insolvenčních správcích, provedená zákonem č. 31/2019 Sb., účinným ode dne 1. 6. 2019, kterým byla struktura daného ustanovení upravena následujícím způsobem:

„(1) Ministerstvo může rozhodnout o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce insolvenčnímu správci,

a) proti kterému je vedeno trestní stíhání

1. pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce, nebo

2. za jiný úmyslný trestný čin, který ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce, a to nejdéle do dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým se toto řízení končí; (...).“

Z citované části novely je jasně patrné, že zákonodárce měl v úmyslu vztahovat předmětnou podmínku pouze k tzv. jiným úmyslným trestným činům (nově uvedeným pod bodem 2).

[35] Vedle podmínek pro pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce stanovuje § 10 odst. 1 písm. a) ZIS také dva nejzazší okamžiky pominutí účinků rozhodnutí o pozastavení tohoto práva, které nastává *ex lege*. V první řadě se jedná o den nabytí právní moci rozhodnutí, kterým se končí trestní řízení vedené proti insolvenčnímu správci (viz formulace *„nejdéle do dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým se toto řízení končí“*). Pokud však bude insolvenčnímu správci v rozhodnutí, kterým se trestní řízení končí, uložen trest, ochranné léčení nebo zabezpečovací detence (tzn., pokud bude insolvenční správce shledán vinným z trestného činu, pro který bylo trestní řízení zahájeno, a za jeho spáchání mu bude uložena některá z výše uvedených trestních sankcí respektive zmiňované ochranné opatření), pomínou účinky rozhodnutí o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce *ex lege* dnem právní moci rozhodnutí o zrušení povolení vykonávat tuto činnost vydaného podle § 13 odst. 1 ZIS. Délka trvání ochranného opatření tak není neomezená ani trvalá, jak namítá stěžovatelka.

[36] Stěžovatelce lze však přisvědčit v tom ohledu, že ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) ZIS upravuje maximální časové rozpětí trvání pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce, což je patrné již ze samotné formulace *„a to nejdéle do dne (...)“*. Nelze jí však již dát za pravdu v tom, že neuvedení doby trvání pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce v rozhodnutí správního orgánu způsobuje nezákonnost tohoto rozhodnutí. Logický závěr dle předmětného ustanovení je totiž takový, že pokud správní orgán v rozhodnutí o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce neuvede dobu trvání, respektive okamžik pominutí účinků pozastavení tohoto práva, bude ono pozastavení trvat až do doby stanovené v § 10 odst. 1 písm. a) ZIS. Okamžik pominutí účinků pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce je tedy správní orgán v rozhodnutí povinen uvést pouze tehdy, pokud by měly jeho účinky pominout dříve, než v okamžiku stanoveném v zákoně.

[37] Městskému soudu lze tudíž dát za pravdu v tom, že správní orgán I. stupně nebyl povinen ve svém rozhodnutí uvést dobu trvání, respektive okamžik pominutí účinků pozastavení práva stěžovatelky vykonávat činnost insolvenčního správce. Nelze mu však přisvědčit

pokračování

v tom, že má správní orgán povinnost zkoumat podmínku ohrožení důvěry v řádný výkon funkce i v případě trestního stíhání insolvenčního správce pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem této činnosti.

[38] Přestože však městský soud tuto právní otázku vyhodnotil nesprávně, není na místě, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek z tohoto důvodu zrušil, neboť jeho výroková část sama o sobě ob stojí; jednalo by se tak o pouhý formalismus rozporný se zásadou procesní ekonomie. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že ani námitky z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. neshledal důvodnými.

[39] V dalším se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., které stěžovatelka spatřovala v tom, že ministerstvo vycházelo při rozhodování ve věci výhradně z usnesení o zahájení trestního stíhání, a také že nepřihlédlo k jí tvrzeným skutečnostem a navrhovaným důkazům. Přitom mělo k dispozici ve spisu rozhodnutí Vrchního státního zastupitelství v Olomouci o její stížnosti proti danému usnesení, v němž státní zástupce změnil právní kvalifikaci činu, pro který byla trestně stíhána.

[40] Podstatou řízení o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce je zjištění, že je proti účastníku řízení vedeno trestní stíhání, resp. že bylo trestní stíhání vůbec zahájeno, a že trestná činnost, pro kterou je trestní stíhání vedeno, souvisí s výkonem funkce insolvenčního správce, či že se jedná o jinou trestnou činnost, která ohrožuje důvěru v řádný výkon této funkce (k tomu viz výše). Zahájení trestního stíhání dotčeného insolvenčního správce přitom vyplývá z usnesení orgánu činného v trestním řízení, kterým je ministerstvo vázáno a s nímž není příslušné jakkoliv polemizovat. Případné pochybnosti však může ministerstvo promítnout do vlastního rozhodování v rámci správního uvážení o pozastavení uvedeného práva (srov. Kozák, J., Stanislav, A. *Zákon o insolvenčních správcích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, dostupné v systému ASPI).

[41] V projednávané věci ministerstvo při posuzování naplnění podmínek pro pozastavení práva vykonávat funkci insolvenčního správce vycházelo právě ze skutečnosti, že bylo vydáno usnesení o zahájení trestního stíhání pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti insolvenčního správce, který ohrožuje důvěru v řádný výkon této funkce. V rámci správního uvážení o pozastavení uvedeného práva pak ministerstvo zohlednilo především obsah uvedeného usnesení (výslovně zmiňovalo „jednání, kterého se měl účastník řízení dle citovaného usnesení o zahájení trestního stíhání dopustit“), a také „částičné zamítnutí stížnosti účastníka řízení proti tomuto usnesení“. Taktéž uvedlo, že jeho diskreční pravomoc je minimální, neboť má povinnost vycházet výhradně z usnesení o zahájení trestního stíhání a z právní kvalifikace skutku (viz str. 7 prvostupňového správního rozhodnutí).

[42] Z uvedeného je tedy seznatelné, že ministerstvo při svém rozhodování správně vycházelo zejména z usnesení o zahájení trestního stíhání proti stěžovatelce. V rámci správní úvahy o pozastavení jejího práva vykonávat činnost insolvenčního správce však vzalo v potaz i rozhodnutí o stížnosti proti tomuto usnesení. Je však třeba poznamenat, že uvedeným rozhodnutím nebyla změněna právní kvalifikace skutku, který měla stěžovatelka spáchat, ale pouze klasifikace (kategorizace) trestného činu s ohledem na trestní sazbu za něj, a to ze zvlášť závažného zločinu na zločin. Jedná se tedy o pochybení spíše technického rázu, které nemá vliv na zákonnost a správnost napadeného usnesení - jak ostatně uvedl i vrchní státní zástupce v předmětném rozhodnutí. Ministerstvo přitom při posuzování věci zohlednilo zejména povahu jednání popsaného v usnesení, kterého se měla stěžovatelka dopustit, respektive jeho právní kvalifikaci. Změna klasifikace trestného činu tedy nemohla mít na jeho rozhodnutí vliv.

[43] Pokud jde o ostatní tvrzení a důkazy, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se správním orgánem I. stupně v tom, že stěžovatelka (ač jí byl poskytnut více než dostatečný prostor) nepředložila žádný důkaz, na podkladě kterého by bylo možno správní řízení zastavit. To by totiž bylo možno učinit pouze tehdy, pokud by bylo trestní stíhání proti stěžovatelce pravomocně skončeno, nebo by byla změněna právní kvalifikace skutku, pro který byla stíhána.

[44] V souhrnu lze tedy uzavřít, že rozsudek městského soudu netrpí ani tvrzenou vadou podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud má tedy za to, že napadený rozsudek městského soudu je zákonný, kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[46] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, žalovaný byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. srpna 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín .
předseda senátu