ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a Mgr. Jitky Zavřelové, v právní věci žalobce: **Ing. P. V.**, bývalý insolvenční správce se sídlem Tř. 28. října 1476/10, České Budějovice, zastoupeného prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 16. 8. 2018, čj. MSP-21/2018-ORA-ROZ/4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2018, čj. 8 A 135/2018-150,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný zrušil žalobci rozhodnutím z 16. 8. 2018 povolení vykonávat činnost insolvenčního správce dle § 13 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 31. 5. 2019. Důvodem mělo být závažné porušování povinností insolvenčního správce v insolvenčním řízení vedeném ve věci dlužníka DLC, s. r. o. Základem pro skutková zjištění byla kontrola provedená žalovaným na základě podnětu společnosti ARF Real Estate, s. r. o.

[2] Žalobce měl závažným způsobem porušit § 140 odst. 2 a § 230 odst. 1 písm. a), b) c) a d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), tím, že při výkonu činnosti insolvenčního správce v insolvenčním řízení úpadce dne 30. 8. 2017 započetl pohledávku prodávajícího TEKEN z kupní ceny závodu TEKEN oproti pohledávce úpadce (společnosti DLC, s. r. o.) za H. O., resp. spoludlužníkem TEKEN, přičemž tuto pohledávku

úpadce v rozporu s § 217 odst. 1 insolvenčního zákona ani nesepsal do jeho majetkové podstaty.

[3] Žalobce měl dále závažným způsobem porušit § 5 písm. a), § 36 odst. 1 a § 230 odst. 1 písm. a), b), c) a d) insolvenčního zákona tím, že dne 30. 8. 2017 do majetkové podstaty úpadce koupil závod od společnosti TEKEN a. s., a to na základě „Smlouvy o koupi závodu" uzavřené dne 30. 8. 2017 mezi žalobcem jako insolvenčním správcem úpadce a společností TEKEN a. s., zastoupenou H. O., tudíž při správě majetkové podstaty úpadce nepostupoval s odbornou péčí a v souladu se zásadami insolvenčního řízení, čímž zároveň porušil povinnosti při správě majetkové podstaty stanovené insolvenčním zákonem.

[4] Nakonec měl žalobce závažným způsobem porušit § 36 odst. 1, § 230 odst. 1 písm. a) a § 224 odst. 3 insolvenčního zákona tím, že nepostupoval s odbornou péčí při pořizování soupisu majetkové podstaty úpadce, když dne 1. 11. 2017 do majetkové podstaty úpadce sepsal nemovitosti na LV X, které mají zajišťovat pohledávku za A. C. sepsanou dne 30. 8. 2017 do majetkové podstaty úpadce. Dále nevyrozuměl příslušné katastrální pracoviště o soupisu nemovitostí na LV X, které nejsou ve vlastnictví úpadce.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí orgánu prvního stupně rozklad, který ministr spravedlnosti zamítl. V odůvodnění se ztotožnil se závěry orgánu prvního stupně a uvedl, že předmět řízení byl v oznámení o zahájení správního řízení dostatečně vymezen. Potvrdil skutkové závěry orgánu prvního stupně a uvedl, že škodlivé dopady jednání žalobce nejsou podmínkou aplikace § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Dále uvedl, že zrušení povolení není správním trestem, ale ochranným opatřením, přesto byly zásady proporcionality i subsidiarity dodrženy. Ministr uzavřel, že se žalobce opakovaně dopustil protiprávního jednání, kterým porušil povinnosti stanovené insolvenčním zákonem, a to mimořádně závažným způsobem.

II.

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl. Soud uvedl, že ministerstvo má oprávnění zrušit insolvenčnímu správci povolení k vykonávání činnosti. Žalovaný je dohledovým orgánem, kterým dbá, aby při výkonu funkce insolvenčního správce byly dodržovány platné právní předpisy. Jeho role se tedy liší od insolvenčního soudu, který sleduje správce v konkrétním řízení. Žalovaný má jednak oprávnění postihnout správce za správní delikt, jednak možnost mu zrušit povolení. Zrušení povolení dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích není trestem. Předmět řízení byl při jeho zahájení dostatečně vymezen a vada výroku je pouze formální bez vlivu na zákonnost rozhodnutí jako celku. Soud se v odůvodnění rovněž podrobně věnoval jednotlivým porušením povinností ze strany insolvenčního správce a dospěl k závěru, že žalobce opakovaně a závažně porušil povinnosti stanovené insolvenčním zákonem, přičemž zákon pro naplnění skutkové podstaty nevyžaduje vznik škody.

III.

[7] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel uvedl, že rozsudek je nepřezkoumatelný. Konkrétně namítl, že 1) soud dostatečně nevypořádal jeho důkazní návrhy a ve věci jsou tedy opomenuté důkazy. Důkazní návrhy měly mimo jiné prokázat, že jednání stěžovatele nemělo negativní vliv na majetkovou podstatu dlužníka. Dále 2) soud provedl důkaz rozsudkem Vrchního soudu v Praze, který byl

vydán až po vydání správního rozhodnutí a vyznívá v jeho neprospěch. Kombinací neprovedení důkazních návrhů a provedení důkazu rozsudkem vrchního soudu byl stěžovatel znevýhodněn. Rozhodnutí městského soudu je rovněž nezákonné; zcela zásadní je, že 3) nesprávně posoudil povahu zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správců. Dle stěžovatele se jedná o opatření sankční povahy a upozorňuje na obsahovou shodu skutkové podstaty s přestupkem dle § 36b odst. 1 písm. k) zákona o insolvenčních správcích. Z nesprávného posouzení povahy řízení pak plynou další namítané vady. 4) Řízení nebylo řádně zahájeno, jeho předmět byl nedostatečně vymezen a 5) výrok správního rozhodnutý byl vadný. Stěžovatel upozornil, že městský soud si byl namítaných skutečností vědom, ale nepovažoval je za závažné vady právě s ohledem na to, že nešlo o trestní obvinění a rozhodnutí o sankci. Dále 6) se měla ve věci uplatnit zásada subsidiarity při ukládání sankcí. Stěžovatel uvedl, že 7) se správní orgán měl zabývat tím, jaké následky mělo porušení povinností insolvenčního správce, respektive vyčkat jaké důsledky budou mít.

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu a uvedl, že zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce není správním trestem. Stěžovatel dezinterpretuje judikaturu Nejvyššího správního soudu, která jeho závěry ve skutečnosti nepodporuje. Skutkový stav byl ve věci dostatečně a nad veškerou důvodnou pochybnost zjištěn; odůvodnění rozhodnutí orgánů obou stupňů jsou rozsáhlá a podrobná. Stěžovatelem navrhované „opomenuté“ důkazy nejsou pro věc relevantní. Zrušení povolení nebylo svévolné, ale odůvodněné a prošlo i testem proporcionality.

[11] V doplnění vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že Krajský soud v Českých Budějovicích vydal v insolvenčním řízení dlužníka DLC, s. r. o., usnesení čj. KSCB 25 INS 2531/2012-B-198, ve kterém se vyjadřuje k pochybením stěžovatele. Dle soudu nebyl stěžovatel z funkce insolvenčního správce v probíhajícím řízení odvolán jen proto, že mu žalovaný dříve zrušil povolení k výkonu činnosti.

[12] V replice stěžovatel namítl, že závěry Krajského soudu v Českých Budějovicích jsou převzaty z napadeného rozsudku městského soudu a nemohou je tedy potvrdit. Dále zpochybnil, zda lze v kasačním řízení přihlížet k novotám. Pokud by tomu tak však bylo, uvedl, že 8) nový insolvenční správce sdělil 4. 6. 2019, že sepíše pohledávku dlužníka DLC, s. r. o., vůči H. O. do majetkové podstaty, a že k tomu dříve neměl dostatečnou argumentaci. Dále měl nový insolvenční správce na jednání dne 21. 10. 2019 sdělit, že očekává úspěch ve věci určení společníka společnosti DANABE, s. r. o.

[13] V dalším vyjádření stěžovatel odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 2021, čj. 104 VSPH 106/2021-66, kterým byla zamítnuta žaloba společnosti TEKEN, a. s., proti současnému insolvenčnímu správci dlužníka DLC, s. r. o. Tvrdil, že tím pádem nezpůsobil majetkové podstatě žádnou škodu a nemůže tak za ni být trestán, čímž podpořil kasační námitku 7).

V.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

Povaha zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce

[15] Nejvyšší správní soud se běžně nejdříve zabývá nepřezkoumatelností rozsudku a až poté přistupuje k věcnému přezkoumání kasačních námitek. V projednávané věci jsou však námitky nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti úzce provázány a vycházejí z předpokladu, že se ve věci jedná o správní trestání. Proto se kasační soud nejprve zabýval koncepční otázkou 3), zda je zrušení povolení insolvenčního správce dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích trestem dle čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a zda tedy správní orgány rozhodovaly o trestní obvinění dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Odpověď na tuto otázku je významná jak pro posouzení nepřezkoumatelnosti, tak nezákonnosti rozhodnutí.

[16] Při posouzení, zda lze zrušení povolení dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích chápat jako správní delikt či trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vycházel kasační soud z tvz. Engelova testu (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72).

[17] V prvním kroku soud zkoumal, zda je zrušení povolení insolvenčnímu správci jako delikt či trestní obvinění označeno.

[18] Zrušení povolení k činnosti insolvenčního správce není upraveno trestním právem v užším slova smyslu ani právem přestupkovým. Ustanovení § 13 zákona o insolvenčních správcích má nadpis „Zrušení povolení nebo zvláštního povolení“ a nachází se v hlavě druhé zákona zvané „Oprávnění vykonávat činnost insolvenčního správce“. Z uvedeného neplyne, že by zrušení povolení mělo sankční povahu; samotné znění § 13 odst. 2 uvedeného zákona nehovoří ani o trestu, deliktu či uložení sankce. Přestupky dle zákona o insolvenčních správcích jsou upraveny na jiném místě, konkrétně v jeho hlavě šesté. Ze systematického umístění § 13 plyne, že se o delikt nejedná. Dle prvního kritéria tedy zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce trestem není.

[19] V dalším kroku zkoumal Nejvyšší správní soud povahu „přečinu“.

[20] Klíčové z hlediska posuzování povahy zrušení povolení je skutečnost, že stěžovateli je odejmuto povolení k činnosti insolvenčního správce. Insolvenční správce není v insolvenčním řízení zástupcem dlužníka ani jednotlivých věřitelů, nýbrž má jako zvláštní subjekt insolvenčního řízení vůči těmto subjektům samostatné postavení (srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01). Jeho ustavení sleduje veřejný účel spočívající v akceptaci omezeného veřejného zásahu do řešení majetkových vztahů, jež se dostaly do krizové situace, a v tomto směru mu zákon stanoví oprávnění, jejichž využití má povahu výkonu pravomocí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/10). Stát pak zákonem umožnil provozovat tuto činnost za účelem zisku několika stovkám soukromých osob, které k tomu však musí získat povolení. Insolvenční správci tvoří malou skupinu osob, dle veřejně dostupné databáze Ministerstva spravedlnosti je insolvenčních správců méně než 500. Právě omezenost pořádkových či sankčních opatření jen na určitý úzký okruh osob je v judikatuře ESLP významným signálem, že o trest ani trestní obvinění nejde (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 Ads 38/2016-41).

[21] Účelem regulace výkonu činnosti insolvenčního správce je obecný zájem na řádném průběhu insolvenčního řízení. Jak již bylo uvedeno, má insolvenční správce v řízení specifické postavení spojené s výkonem pravomocí, které nemůže vykonávat každý. Právě proto musí osoby pro výkon této činnosti získat povolení a splňovat podmínky dle § 6 či § 8 zákona o insolvenčních správcích, mezi které patří mimo jiné složení zkoušky insolvenčního správce.

Existuje zde totiž významný veřejný zájem na řádnosti výkonu profese insolvenčního správce jakožto vysoce specializované činnosti, která má zásadní dosah do majetkové sféry dlužníka i jeho věřitelů (srov. Stanislav, A, Kozák, J. *Zákon o insolvenčních správcích. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2016, k § 13 odst. 2).

[22] Ministerstvo spravedlnosti zruší dle § 13 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 1 nebo podle § 8 odst. 1 téhož zákona, nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 2 nebo podle § 8 odst. 2 téhož zákona. Opatření dle § 13 odst. 1 citovaného zákona je i dle stěžovatele nápravným prostředkem a nemá povahu trestu.

[23] Stejnou povahu má však i § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, což z formálního hlediska plyne již z jeho systematického zařazení v zákoně. Materiálně pak nesleduje jako svůj primární cíl represi, ale ochranu účastníků insolvenčního řízení a jejich majetkových práv. Vždyť právě k tomu slouží institut udělování povolení; pokud by se stát po udělení povolení vzdal dohledu nad insolvenčními správci, zcela by na ochranu zájmů účastníků řízení rezignoval. Přitom insolvenční správce uplatňuje pravomoci, které by jako soukromá osoba neměl. Je zcela legitimní, že stát dohlíží na výkon svěřených pravomocí a dbá na to, aby při jejich uplatňování nebyly porušovány právní povinnosti. Stát i účastníci insolvenčního řízení mají zájem na tom, aby správce postupoval v souladu se zákonem. Pokud správce své povinnosti porušuje, je nejúčinnější ochranou zmíněných legitimních zájmů zbavit správce jeho pravomocí.

[24] Nejvyšší správní soud však nepopírá, že zrušení povolení insolvenčnímu správci má na jeho činnost zcela zásadní vliv. Z pohledu § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích však jde pouze o sekundární důsledek ochrany jiných zájmů. Zrušení povolení insolvenčnímu správci dle citovaného ustanovení není svou povahou dle druhého kritéria trestním přečinem.

[25] V třetím kroku se kasační soud zabýval povahou a závažností hrozící sankce.

[26] Zrušení povolení k určité činnosti není typicky trestněprávní sankcí, jakou jsou naopak například trest odnětí svobody či peněžité tresty. Přestože trestní zákoník v § 52 odst. 1 písm. g) upravuje trest zákazu činnosti, historicky vychází uvedené opatření z práva administrativního, dle kterého správní orgány udělují různá povolení, licence či koncese a dbají nad dodržováním jejich podmínek. Při neplnění podmínek je mohou zase odejmout, jak je běžné i v současném právu. Odejmutí povolení nesleduje primárně represivní cíl, ale zájem na řádném vykonávání činnosti, ke které bylo povolení vydáno.

[27] K závažnosti opatření je nutné uvést, že efektivně zabraňuje stěžovateli ve výkonu činnosti, která byla zdrojem jeho obživy. To se na první pohled zdá být tvrdou sankcí, nicméně jejím účelem primárně není trestat správce, ale chránit jiné zájmy (srov. body [19] a [20] tohoto rozsudku). Samotná závažnost opatření pak nestačí k tomu, aby se ve věci jednalo o trestní obvinění.

[28] Obdobným opatřením, které také zasáhlo do zdroje obživy, se zabýval ESLP v rozsudku ze dne 7. 7. 1989 ve věci *Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku*, stížnost č. 10873/84. Zde úřady odejmuly stěžovatelce licenci k prodeji alkoholických nápojů, a to proto, že účetnictví prodejce bylo neúplné a různě upravované, což znemožňovalo kontrolu prodeje alkoholických nápojů. V důsledku odejmutí licence došlo hned následující den k ukončení podnikání prodejce. Přesto ESLP nedovodil, že by se jednalo o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakkoliv nepopíral závažnost dopadů odnětí licence na stěžovatelku (bod 46 citovaného rozsudku).

[29] V nálezu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, dospěl Ústavní soud ve věci soudců k závěru: „*Ani třetí kritérium (povaha a závažnost sankce) Engelova testu naplněno není, byť právě jeho splnění je zpravidla s to „vtáhnout" disciplinární řízení do kategorie řízení o trestních obviněních. Za porušení povinností soudce totiž může být uložena pouze sankce měnící podmínky právního vztahu mezi soudcem a státem či tento právní vztah ukončující*". Zrušení povolení dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích je svou povahou a závažností srovnatelné se zbavením funkce soudce. Po zbavení funkce nemůže soudce vykonávat soudní pravomoc, stejně tak po zrušení povolení nemůže insolvenční správce vykonávat mu svěřené pravomoci. Nedosahuje-li tedy zbavení funkce soudce intenzity nutné pro trestní sankci, nedosahuje jí ani zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce. Ani dle třetího kritéria Engelova testu nejde ve věci o trestní obvinění dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

[30] Stěžovateli lze však dát za pravdu, že nyní projednávaná věc se částečně liší od věcí posuzovaných kasačním soudem pod sp. zn. 10 Ads 38/2016 a 8 Ads 207/2017, na které odkázal městský soud. V uvedených věcech šlo o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu opakovaného neplnění oznamovací povinnosti dle § 59 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zásadní rozdíl spočívá dle stěžovatele v tom, že správní orgán nemá při výkonu dohledového opatření dle zákona o zaměstnanosti k dispozici žádné správní uvážení, zatímco dle zákona o insolvenčních správcích správní orgán povolení zrušit pouze „může" a zároveň má diskreci k posouzení splnění podmínek dle § 13 odst. 2 uvedeného zákona.

[31] Diskrece správního orgánu se dle výslovného znění § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích týká možnosti zrušit povolení k výkonu činnosti při splnění zákonných podmínek. Správní uvážení však nic nemění na povaze uplatňovaného institutu. Pouze zakládá žalovanému možnost jej uplatnit či neuplatnit a případně odstranit přílišnou tvrdost jeho automatické aplikace v konkrétní věci. Vázaná diskrece správního orgánu není v rozporu se zásadami právního státu, ale rozhodnutí správního orgánu musí být odůvodněné a přesvědčivé. V nyní projednávané věci tomuto požadavku správní orgány dostály, přičemž přihlédly rovněž k vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti ukládaného opatření.

[32] Zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce nepodléhá zcela libovůli žalovaného, jak naznačuje stěžovatel. Samotné znění § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích mu staví hranice. Obsahuje neurčité právní pojmy, které musí správní orgán vyložit, a odůvodnit jejich aplikaci. Žalovaný tedy nemá možnost libovolně zrušit povolení bez naplnění podmínek § 13 odst. 2 citovaného zákona. Povinnost odůvodněné aplikace v projednávané věci správní orgány splnily, protože ve svých rozhodnutích jednání stěžovatele podrobně popsaly a zdůvodnily, proč je považují za závažné a opakované porušování povinností. Stejně tak učinil městský soud.

[33] Výklad stěžovatele by vedl k absurdním závěrům. Pokud by totiž byl stěžovatel postižen za odpovídající přestupek (§ 36b zákona o insolvenčních správcích), nemohlo by mu již nikdy být odejmuto povolení dle § 13 odst. 2 téhož zákona, neboť by se muselo jednat o dvojí trestání za tentýž skutek. Zákon je však koncipován jinak, jak plyne z jeho systematiky a předcházejících úvah kasačního soudu, a umožňuje jednak potrestat držitele povolení za správní delikt, jednak zrušit toto povolení.

[34] Na okraj kasační soud poznamená, že rozhodnutí čj. 7 As 208/2018-71, na které stěžovatel odkazoval v žalobě, konkrétně na body 25. a 29., závěr o trestní povaze zrušení povolení neobsahuje. V rozsudku nikde není zrušení výslovně označeno za sankci, ani z něj takovýto závěr neplyne. Kasační soud se pouze v bodě 29. k námitce stěžovatele zabýval judikaturou týkající se likvidačního charakteru sankce, sám však hovoří o „uloženém opatření".

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že zrušení povolení insolvenčního správce dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích není správním deliktem či trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[36] Nejvyšší správní soud se dále zabýval nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitkám stěžovatele.

[37] Správní soud není správním orgánem třetího stupně a soudní řízení správní není správním řízením. Úkol soudu spočívá zásadně v posouzení věci v mezích vymezených žalobními body, přičemž přezkoumává správní rozhodnutí z pohledu zákonnosti. Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům. Úkolem soudu není odpovědět na každou dílčí námitku žalobce a provést všechny jím navrhované důkazy, ale vynést celkově přesvědčivé a odůvodněné rozhodnutí. Zvláště mimo oblast správního trestání pak nemusí podrobně vyvracet každé žalobní tvrzení, jak správně poznamenal městský soud s oporou v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/09.

[38] Stěžovatel namítl, že 1) jeho důkazní návrhy městský soud zamítl s paušálním zdůvodněním a tvrdí, že se jedná o opomenuté důkazy. Opomenutým důkazem je takový, kterým se soud vůbec nezabývá, opomene jej. Jak však plyne z kasační stížnosti (bod 12), stěžovateli vadí způsob zamítnutí jeho návrhů, nejedná se tedy ve skutečnosti o opomenuté důkazy.

[39] Rozsudek soudu je třeba číst jako celek. Městský soud se v bodech 107. až 151. svého rozhodnutí podrobně věnuje stěžovateli vytýkaným porušením povinností. Je zcela jasné z jakých skutkových okolností vychází, jak je hodnotí a k jakému dochází závěru. Všechny stěžovatelovy důkazní návrhy směřovaly, jeho slovy, k tomu, „*aby soudu prokázal, že v jeho případě nešlo ani o závažné, ani o opakované porušení povinností správce*“. Konkrétně měly výslech Mgr. B. a důkaz soudními spisy Krajského soudu v Českých Budějovicích prokázat, že majetkové podstatě nevznikla škoda. Městský soud však v bodě 152. svého rozsudku uvedl, že porušení povinností správce nevyžaduje vznik škodlivého následku. Prokazování těchto skutečností proto není pro věc relevantní. Další důkazní návrh výslechem H. O. měl prokázat, jaké informace měl stěžovatel k dispozici před uzavřením smluv se společností TEKEN a. s. Městský soud však považoval zjištěný skutkový stav za dostatečný a podrobně, konzistentně a uceleně jej popsal zejména v bodech 120. až 122. svého rozsudku. Úkolem soudu není opakovaně komplexně zjišťovat skutkový stav, který již jednou zjistil správní orgán. Soud pouze dohlíží na to, zda byl skutkový stav zjištěn dostatečně a odpovídá podkladům ve správním spise. Z rozsudku městského soudu je patrné, jaký skutkový stav vzal za prokázaný, o jaké podklady se přitom opíral a proč by byl navrhovaný výslech nadbytečný. Nemohl by například vyvrátit zjištění soudu plynoucí z předložené smlouvy citované městským soudem na konci bodu 121. jeho rozsudku.

[40] Neprovedení důkazních návrhů městským soudem není nezákonné ani nepřezkoumatelné. Paušální zamítnutí důkazních návrhů v kombinaci s podrobným, bezrozporným a komplexním popisem skutkového stavu, z kterého implicitně plynou konkrétní důvody pro zamítnutí jednotlivých návrhů, je zvláště mimo oblast správního trestání přípustným postupem. Námitka 1) není důvodná.

[41] V souvislosti se zamítnutím důkazních návrhů stěžovatel namítl 2), že městský soud přihlédl k rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 11. 2018, čj. ICm 181/2018-104 VSPH 761/2018-118, který byl vyhlášen až po vydání správního rozhodnutí a vyznívá v jeho

neprospěch. V kombinaci se zamítnutím důkazních návrhu mělo dojít k porušení principu rovnosti zbraní.

[42] Městský soud své rozhodnutí o rozsudek vrchního soudu neopřel, pouze v bodě 78. svého rozsudku podpůrně uvedl, že vrchní soud dospěl ke stejným závěrům jako on. Nepřevzal tedy závěry vrchního soudu, ale dospěl k nim sám (viz bod 77. jeho rozhodnutí). Městský soud svým postupem neporušil ani § 75 s. ř. s., dle kterého soud vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[43] Rozhodnutí vrchního soudu nevytváří nové skutkové ani právní okolnosti, naopak hodnotí již proběhlé děje, které zde byly v době rozhodování správního orgánu, dokonce byly jeho předmětem. Ustanovení § 75 odst. 1 pak nebrání tomu, aby soud při svém rozhodování vycházel z dokumentů, které vznikly až po vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí, pokud popisují stav, jež ke dni rozhodování správního orgánu objektivně existoval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 141/2013-28). Stejně tak může soud přihlížet k vývoji judikatury, která vznikla až po vydání správního rozhodnutí.

[44] Není pravda, že by městský soud podstatně znevýhodnil stěžovatele. Jeho důkazní návrhy důvodně zamítl (viz body [38] až [40] tohoto rozhodnutí) a pouze podpůrně přihlédl k rozhodnutí jiného soudu, čímž neporušil žádné ustanovení o řízení. K porušení zásad spravedlivého procesu nedošlo; námitka 2) není důvodná.

Nezákonnost rozsudku městského soudu

[45] Protože Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným, přistoupil k věcnému přezkoumání kasačních námitek.

[46] Námitku 4), že řízení nebylo řádně zahájeno a jeho předmět byl nedostatečně vymezen, vyvozuje stěžovatel výslovně (bod 33. kasační stížnosti) z nesprávného posouzení povahy opatření dle 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Jelikož však tato stěžení námitka 3) není důvodná a městský soud věc posoudil správně, nemůže být důvodná ani argumentace námitky 4).

[47] Na okraj lze uvést, že Nejvyšší správní soud shrnul v rozsudku čj. 6 As 266/2014-41 svou judikaturu ve věci správního trestání ohledně totožnosti skutku při zahájení řízení a ve správním rozhodnutí do dvou závěrů: 1. skutek musí být v oznámení o zahájení řízení definován natolik určitě, aby bylo „obviněnému“ zřejmé, jaké jednání je mu kladeno za vinu tak, aby se mohl účinně hájit; 2. mezi skutkem vymezeným v oznámení o zahájení řízení a skutkem vymezeným v rozhodnutí nemusí být naprostá shoda, neboť řízení před správním orgánem slouží právě k „ustálení“ jak skutkového vymezení, tak právní kvalifikace. Městský soud na základě vymezených kritérií dospěl ke správnému závěru, že předmět řízení byl vymezen dostatečně, a to přestože aplikoval vysoký standard správního trestání ve věci, která správním trestáním není.

[48] Námitku 5), že výrok správního rozhodnutí byl vadný, vyvozuje stěžovatel rovněž výslovně (bod 33. kasační stížnosti) z nesprávného posouzení povahy opatření dle 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Jelikož však tato stěžení námitka 3) není důvodná, nemůže být důvodná ani argumentace námitky 5).

[49] Městský soud při vypořádání námitky 5) odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 165/2016-46, které se týkalo věci správního trestání. Správně pak upozornil, že ve věci nejde o správní trestání, a proto je vada výroku jen formální

a nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Proti závěru soudu stěžovatel brojí pouze v úzké souvislosti s námitkou 3) a jinou argumentaci nepředkládá. Nemůže tedy být, jak již bylo řečeno, úspěšný. Námitka 5) není důvodná.

[50] Námitkou 6) týkající se subsidiarity při ukládání sankce se Nejvyšší správní soud věcně nezabýval, protože ve věci nejde o správní trestání. Argumentace stěžovatele je vystavěna právě na této premise, přičemž odkazuje ke vztahu sankcí dle § 13 odst. 2 a § 36b odst. 1 písm. k) zákona o insolvenčních správcích. Dle kasačního soudu se nejedná o souběh možných sankcí.

[51] Pokud jde o vztah uvedených ustanovení, souběh nápravných prostředků a sankcí je obecně možný. Nejvyšší správní soud již rozsudku čj. 9 As 202/2014-236 vyslovil, že „[s]*právní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty.*“ Rozhodnutí o uložení sankce za přestupek a rozhodnutí ochranném opatření jsou proto zcela odlišné a samostatné právní instituty. Námitka 6) není důvodná.

[52] Stěžovatel dále namítl, že 7) se správní orgán měl zabývat tím, jaké následky mělo porušení povinností insolvenčního správce, respektive vyčkat, jaké důsledky bude jednání stěžovatele mít. Městský soud k tomu uvedl, že škodlivé následky jednání stěžovatele nejsou pro věc podstatné, protože je § 36 odst. 1 a § 5 písm. a) nevyžadují.

[53] Stěžovatel měl svým jednáním porušit § 140 odst. 2, § 217 odst. 1, § 224 odst. 3 a § 230 odst. 1 písm. a), b) c) a d) insolvenčního zákona. Tím v důsledku porušil zásady insolvenční řízení dle § 5 písm. a) citovaného zákona a § 36 odst. 1 uvedeného zákona, dle kterého je povinen při výkonu funkce postupovat svědomitě a s odbornou péčí; je povinen vyvinout veškeré úsilí, které lze po něm spravedlivě požadovat, aby věřitelé byli uspokojeni v co nejvyšší míře; společnému zájmu věřitelů je povinen dát při výkonu funkce přednost před zájmy vlastními i před zájmy jiných osob.

[54] Ustanovení § 140 odst. 2 insolvenčního zákona upravuje předběžná opatření a započtení; § 217 odst. 1 soupis majetkové podstaty, § 224 odst. 3 vyrozumění katastru nemovitostí o zápisu nemovitosti do soupisu, § 230 odst. 1 písm. a), b) c) a d) správu majetkové podstaty. Jedná se tedy o konkrétní zákonná ustanovení, které stěžovatel porušil.

[55] Ustanovení § 5 písm. a) a § 36 odst. 1 insolvenčního zákona stanoví obecné povinnosti správce. Ani jedno z nich však nevyžaduje vznik škody jako podmínku svého porušení. Naopak dbají na předběžnou svědomitost a odbornou péči insolvenčního správce, respektive zásady rychlosti a hospodárnosti řízení a rovnosti jeho účastníků. Všechny uvedené aspekty lze porušit i bez vzniku škody, a to včetně hospodárnosti.

[56] Zásady insolvenčního řízení nesmí být ani ohroženy; nestačí, pokud pouze nebudou porušeny. Tomu odpovídá například § 24 odst. 1 insolvenčního zákona, dle kterého je správce z insolvenčního řízení vyloučen, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci nebo k osobám účastníků je tu důvod pochybovat o jeho nepodjatosti. Stačí tedy ohrožení zásady rovnosti, není nutné, aby správce skutečně podjatě jednal. Stejně je nutné přistupovat k zásadám rychlosti a hospodárnosti.

[57] Co se svědomitosti a odborné péče týče, ani zde není následek porušení povinností rozhodující. Insolvenční správce s nimi může jednat v rozporu, souhrou okolností ke škodě nemusí dojít, ale to přece nemůže znamenat, že s nimi správce nakonec jednal v souladu.

[58] Ze znění § 5 písm. a) a § 36 odst. 1 insolvenčního zákona neplyne nutnost vzniku škody. Pokud by soud přistoupil na argumentaci stěžovatele, doplnil by do zákona podmínku, která v něm není. Z uvedených důvodů není pro věc relevantní ani rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 104 VSPH 106/2021-66, kterým se stěžovatel snažil prokázat, že ke vzniku škody nedošlo. Městský soud věc posoudil správně; námitka 7) není důvodná.

[59] Soud nepřihlédl ke skutečnostem uvedeným v replice stěžovatele z 16. 12. 2019 [námitka 8)]. Dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nemůže kasační soud přihlížet ke skutečnostem uplatněným poté, co krajský soud vydal napadené rozhodnutí. Dle § 75 odst. 1 s. ř. s. pak při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Obě tato ustanovení vylučují možnost Nejvyššího správního soudu zabývat se skutečnostmi namítanými v replice stěžovatele.

[60] Stejně tak kasační soud nepřihlédl k usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, čj. KSCB 25 INS 2531/2012-B-198, zaslanému žalovaným spolu s doplněním vyjádření ke kasační stížnosti. Uvedené usnesení totiž odkazuje na napadený rozsudek městského soudu a nemůže tak sloužit k jeho podpoře, jednalo by se o argumentaci kruhem.

VI.

[61] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[62] 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, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 29. září 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu