



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **JUDr. J. C.**, zastoupený Mgr. Pavlem Wenzlem, advokátem, se sídlem na Příkopě 15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2019, č. j. 8 A 146/2018 - 63,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2019, č. j. 8 A 146/2018 - 63 (dále „napadený rozsudek“), jímž městský soud zamítl žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, který žalobce spatřoval v tom, že byl nezákonně k 1. 8. 2018 vyškrtnut ze seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“). Dále žalobce požadoval, aby Městský soud v Praze určil, že ve vztahu k žalobci po dobu od okamžiku zásahu do okamžiku obnovení stavu před zásahem neběží lhůta platnosti zvláštního povolení a uložil žalovanému povinnost zapsat žalobce do seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením.

[2] V **žalobě** ze dne 1. 10. 2018 žalobce uvedl, že je insolvenčním správcem se zvláštním povolením dle ustanovení § 3 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích a jako takový byl a má být zapsán do seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením. Žalobce však zjistil, že byl začátkem měsíce srpna 2018 žalovaným vyškrtnut ze seznamu s odůvodněním, že zvláštní povolení mu mělo zaniknout ex lege, a to uplynutím 5 let ode dne nabytí účinnosti zákona č. 185/2013 Sb., kterým se měnil zákon o insolvenčních správcích, jelikož platnost žalobcova zvláštního povolení nebyla prodloužena postupem dle ustanovení § 6 odst. 6 zákona o insolvenčních správcích, tj. vykonáním zvláštní zkoušky insolvenčního správce v posledních 12 měsících platnosti zvláštního povolení. Žalobce však měl za to, že žalovaný přehlédl skutečnost, že v době před 1. 8. 2018 bylo nezákonným rozhodnutím žalovaného jeho zvláštní povolení zrušeno, přičemž tento stav trval po dobu přibližně dvou let. Po tuto dobu tedy žalobce fakticky v důsledku nezákonného rozhodnutí žalovaného nemohl vykonávat funkci insolvenčního správce se zvláštním povolením, což podle názoru žalobce znamená, že po tuto dobu nemohla žalobci plynout zákonem stanovená pětiletá lhůta platnosti zvláštního povolení. Opačný výklad totiž znamená, že žalobce musí nést následky dřívějšího nezákonného zásahu žalovaného a fakticky by aproboval dřívější nezákonné rozhodnutí žalovaného. Žalobce dále popsal předchozí postup žalovaného při vydávání rozhodnutí, jímž v minulosti zrušil zvláštní povolení žalobce.

[3] Městský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** konstatoval, že o skutkovém stavu věci nebyl mezi účastníky řízení spor. Žalobce vykonal dne 15. 12. 2010 zvláštní zkoušku insolvenčního správce, osvědčení mu bylo vydáno dne 6. 1. 2011 a dne 26. 1. 2011 mu bylo vydáno zvláštní povolení vykonávat činnost insolvenčního správce. V říjnu 2014 bylo žalobci doručeno rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno zvláštní povolení; jeho rozklad žalovaný zamítl v únoru 2015. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, které Městský soud v Praze vyhověl rozsudkem z ledna 2017; na základě tohoto rozsudku bylo následně správní řízení se žalobcem zastaveno, neboť ten v mezidobí předložil žalovanému ověřený opis dokladu Národního bezpečnostního úřadu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby. Vzhledem k tomu, že žalobce do 1. 8. 2018 nevykonal zvláštní zkoušku, dospěl žalovaný k závěru, že podle ustanovení § 12 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích ve spojení s čl. II odst. 4 novely č. 185/2013 Sb., zaniklo jeho právo vykonávat činnost zvláštního insolvenčního správce ke dni 2. 8. 2018, přičemž k tomuto datu byl žalobce vymazán ze seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením. Soud konstatoval, že na daný případ dopadají přechodná ustanovení zákona č. 185/2013 Sb., která založila vlastní počátek běhu pětileté lhůty platnosti zvláštního povolení, a to tak, že tato lhůta počala běžet až ode dne účinnosti tohoto novelizujícího zákona, tj. od 1. 8. 2013. Tato lhůta skončila dnem 1. 8. 2018; žalobce mohl dosáhnout prodloužení doby platnosti zvláštního povolení o dalších pět let, pokud by v posledních dvanácti měsících platnosti povolení vykonal zvláštní zkoušku insolvenčního správce, což však neučinil. Na věc nemá vliv ani to, že v mezidobí žalovaný vydal nezákonné rozhodnutí o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce se zvláštním povolením, neboť jeho vydáním není přerušena doba, na kterou je platnost zvláštního povolení omezena. Soud konstatoval, že příslušná právní úprava neumožňuje, aby doba platnosti povolení byla prodloužena, ať již z důvodů subjektivních či objektivních; z tohoto hlediska ani vydáním nezákonného rozhodnutí nemohlo k prodloužení doby platnosti povolení dojít a platnost povolení zanikla ke dni 1. 8. 2018. Nezbytným důsledkem pak byl zánik oprávnění žalobce vykonávat funkci insolvenčního správce se zvláštním povolením, ke kterému došlo ze zákona. Na tomto závěru nemůže podle soudu ničeho změnit ani polemika vedená účastníky o významu použitého slova *doba* oproti významu slova *lhůta* jako pojmů soukromého práva. Soud přisvědčil žalobci v tom, že vydáním nezákonného rozhodnutí došlo k zásahu do jeho práv; zhojení těchto následků je možné prostřednictvím vypořádání nároků žalobce dle zákona č. 82/1998 Sb., nikoli prostřednictvím prodloužení doby platnosti povolení. Na závěr soud konstatoval,

pokračování

že zákonná úprava umožňovala, aby žalobce dosáhl prodloužení platnosti zvláštního povolení vykonáním odborné zkoušky; předchozí nezákonné rozhodnutí, které žalobci bránilo ve výkonu činnosti, bylo odklizeno v září 2017, tudíž měl žalobce podle názoru soudu dostatek času, aby odbornou zkoušku vykonal a prodloužení doby platnosti povolení dosáhl.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost ze dne 22. 5. 2019, v níž uvedl, že kasační stížnost podává z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel odkázal na žalobu a dovozoval, že se městský soud dostatečně nezabýval jeho žalobní argumentací. Stěžovatel poukazoval na to, že běh pětileté lhůty se musel po dobu platnosti předchozího nezákonného rozhodnutí přerušit, neboť v opačném případě by vydávání nezákonných rozhodnutí o zrušení zvláštního povolení insolvenčních správců bylo nástrojem svévolného omezování práv insolvenčních správců se zvláštním povolením, jimž by pětiletá lhůta uběhla po dobu, kdy nemohli činnost insolvenčního správce se zvláštním povolením fakticky vykonávat v důsledku nezákonného zrušení takového povolení. Soud pouze konstatoval, že právní úprava neumožňuje, aby doba platnosti zvláštního povolení byla prodloužena; stěžovateli tak není zjevné, z čeho tento závěr dovodil. Městský soud nadto zcela zaměnil otázku případného prodloužení lhůty s namítaným přerušением běhu téže lhůty. Stěžovatel tak trval na svém názoru, že tato lhůta nemohla uplynout prostým uběhnutím pěti let bez zřetele na to, zda bylo či nebylo stěžovateli během této doby zabráněno využívat příslušné zvláštní povolení. Soud rovněž neposoudil zásah do stěžovatelových ústavních práv. Stěžovatel tak měl za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů. Absolutně nesrozumitelné je tvrzení soudu v bodě 30 napadeného rozsudku, kde se uvádí, že stěžovatel podává údajně dvojí posouzení věci a že by bylo zavádějící takto pojatou argumentaci směšovat; dále se však městský soud ani jedné z údajných dvou linií posouzení věci nijak nevěnuje. Za podstatné přitom považoval vždy to, že po dobu nezákonného rozhodnutí o zrušení zvláštního povolení nemohla běžet pětiletá lhůta a že tím došlo k jejímu přerušení. V opačném případě by byl stěžovatel postižen nejen tím, že po dobu nezákonného zrušení zvláštního povolení nemohl vykonávat příslušnou činnost, ale také tím, že by tuto činnost nemohl vykonávat ani po uplynutí trvání tohoto nezákonného zrušení zvláštního povolení, když by mu pětiletá lhůta uplynula v době, kdy bylo oprávnění k výkonu insolvenčního správce se zvláštním povolením svévolně a nezákonně odňato vydáním nezákonného rozhodnutí žalovaného.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 9. 7. 2019, v němž se plně ztotožnil se závěry městského soudu a odkazoval na své vyjádření k žalobě. Měl rovněž za to, že se městský soud všemi žalobními námitkami řádně zabýval. Souhlasil sice s tím, že výmaz stěžovatele ze seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením je zásahem, avšak není zásahem nezákonným, neboť odpovídá příslušné právní úpravě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky řízení obsažené v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí městského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[9] Stěžovatel důvod nepřezkoumatelnosti spatřuje v tom, že se městský soud nedostatečně zabýval veškerou jím uplatněnou žalobní argumentací. Nejvyšší správní soud sice souhlasí s tím, že městský soud vysloveně neuvedl, že předmětným zásahem nebylo protiprávně zasaženo do stěžovatelem vyjmenovaných lidských práv a svobod, avšak i s touto dílčí stěžovatelovou argumentací se městský soud implicitně fakticky vypořádal tím, když konstatoval, že postup žalovaného spočívající v jeho vyškrtnutí ze seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením plně odpovídal příslušné právní úpravě, a když vysvětlil, že důsledky předchozích nezákonných rozhodnutí musí stěžovatel řešit postupem dle zákona č. 82/1998 Sb. Nejvyšší správní soud musí zdůraznit, že není povinností městského soudu reagovat na každou dílčí námitku, ale že musí reagovat na základní klíčovou argumentaci (srov. odstavec 51 nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 644/18), kterou v projednávané věci bylo to, zda zásah žalovaného spočívající ve vyškrtnutí stěžovatele ze seznamu insolvenčních správců se zvláštním povolením obстоjí s ohledem na výtky stěžovatele uplatněné v žalobě, přičemž na tuto argumentaci městský soud dostatečně reagoval poukazem na přechodná ustanovení zákona č. 185/2013 Sb., která podle jeho názoru neumožňují prodloužení platnosti příslušného povolení. Nesouhlas stěžovatele s těmi závěry nezpůsobuje, že městský soud žádné úvahy stran zákonnosti postupu žalovaného neuvedl; správnost těchto důvodů může naplňovat kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nikoli ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[10] K naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud odkazuje na ustanovení čl. II bod 4 zákona č. 185/2013 Sb., podle kterého *„Platnost povolení vykonávat činnost insolvenčního správce, které nabylo právní moci přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je omezena na dobu 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Insolvenčnímu správci se zvláštním povolením, které nabylo právní moci přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zaniká právo vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 12 odst. 3 uplynutím 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Citované ustanovení obsahující přechodnou úpravu zákona č. 185/2013 Sb., který mj. mění zákon o insolvenčních správcích, podle Nejvyššího správního soudu nedává žalovanému jakoukoli možnost správního uvážení nebo zohlednění okolností daného případu, ale naopak „mu ukládá povinnost akceptovat“ zánik oprávnění insolvenčního správce se zvláštním povolením, které nabylo právní moci přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, uplynutím 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Uplynutí této doby (nikoli lhůty, která je vázána na uplatnění výkonu práva u příslušného orgánu), která vymezuje oprávnění vykonávat činnost insolvenčního správce se zvláštním oprávněním, vede bez dalšího k zániku tohoto oprávnění. Plynutí této doby přitom citované přechodné ustanovení zjevně neváže na to, zda předmětné

pokračování

oprávnění bylo fakticky vykonáváno, popř. nakolik bylo vykonáváno soustavně, anebo zda nebylo v mezidobí zrušeno (byť nezákonně) jiným rozhodnutím správního orgánu.

[11] Citované ustanovení zákona č. 185/2013 Sb. svou hypotézu váže pouze na existenci zvláštního povolení ve smyslu zákona o insolvenčních správciích, které nabylo právní moci přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (příčemž mezi stranami není sporné, že v případě stěžovatele došlo k naplnění těchto podmínek), ve vztahu k níž pak upravuje zánik zvláštního povolení po 5 letech ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Stěžovatel tak fakticky brojí proti výslovnému textu příslušné právní úpravy, resp. jejímu přechodnému ustanovení, neboť implicitně dovozuje, že předmětná doba omezující platnost zvláštního povolení měla být určitým úkonem přerušena (zde vydáním předchozího nezákonného rozhodnutí žalovaného), resp. že by se do jejího běhu neměla započítávat doba, po kterou nemohl vykonávat činnost insolvenčního správce se zvláštním povolením z důvodu předchozího nezákonného rozhodnutí žalovaného. Předmětná zákonná úprava však na tyto okolnosti plynutí předmětné doby s ohledem na svou dikci zjevně neváže. Ani stěžovatel kromě svého přesvědčení stran správního výsledku ohledně postupu žalovaného zohledňujícího tyto okolnosti necituje jakékoli ustanovení právního předpisu, které by jeho závěr podpořilo. Nejvyšší správní soud tak má za to, že na základě předmětné zásahové žaloby (jejím petitem jsou správní soudy vázány – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197) nemůže stěžovatel fakticky úspěšně brojit proti výslovné právní úpravě, která při své obecnosti ani nemůže dopředeně zohledňovat všechny možné alternativy či limity výkonu dotčeného oprávnění, k nimž by v době její účinnosti mohlo dojít.

[12] Ostatně samotný stěžovatel ve své žalobě souhlasil s tím, že předmětná právní úprava se váže pouze na plynutí času, a toliko dovozoval, že v jeho případě bylo nutné zohlednit zvláštní okolnosti daného případu v podobě předchozího nezákonného rozhodnutí žalovaného; avšak výslovná dikce citovaného ustanovení přechodné úpravy žádné zohledňování jakýchkoli dalších skutečností neumožňuje, byť by spočívaly v nezákonné činnosti žalovaného. V případě přijetí opačného výkladu by správní soudy de facto „přepisovaly“ danou právní úpravu, k čemuž oprávněny nejsou.

[13] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s městským soudem, že v předmětném soudním řízení o zásahové žalobě nelze řešit následky předchozího nezákonného rozhodnutí, resp. zpětně případně přezkoumávat zákonnost jiných rozhodnutí žalovaného, neboť tyto individuální správní akty nebyly ze strany stěžovatele učiněny předmětem tohoto soudního řízení. Právě tak je podle Nejvyššího správního soudu nutné vnímat bod 30 napadeného rozsudku, v němž se městský soud snaží rozlišit mezi otázkou důsledku předchozího nezákonného rozhodnutí žalovaného a samotným během doby dle přechodných ustanovení zákona č. 185/2013 Sb.

[14] Nejvyšší správní soud má dále shodně s městským soudem taktéž za to, že dané specifické okolnosti případu mohou být zohledněny toliko v případném řízení o náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a to právě ve spojení se skutečností, že stěžovatel po dobu cca dvou roků nemohl předmětnou činnost v důsledku nezákonného rozhodnutí vykonávat.

[15] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 17. října 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu