

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **Mgr. Ing. P. H.**, insolvenční správkyně, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2020, č. j. 11 A 2/2019 - 191, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného **se z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud zrušil rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 19. 12. 2018, č. j. MSP-45/2018-ORA-ROZ/14, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím ministr spravedlnosti zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 12. 10. 2018, č. j. MSP-25/2018-OINS-SRIS/18, kterým stěžovatel zrušil žalobkyni povolení vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 13 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 6 odst. 1 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“), neboť nesplňovala podmínku bezúhonnosti podle § 7 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že žalovaný musí zkoumat konkrétní okolnosti úpadku právnické osoby, jehož statutárním orgánem byla žalobkyně členem.

[2] Společně s kasační stížností podal stěžovatel návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Návrh na přiznání odkladného účinku stěžovatel odůvodnil zejm. velkým významem řešené právní otázky. Postupoval-li by dále v řízení dle napadeného rozsudku městského soudu, který považuje stěžovatel za nesrozumitelný, bylo by výsledkem správního řízení s velkou pravděpodobností vydání nezákonného rozhodnutí. Za škodu způsobenou tímto nezákonným rozhodnutím by pak odpovídal stát podle zákona č. 82/1992 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Zdůraznil, že účinky napadených správních rozhodnutí byly doposud pozastaveny odkladným účinkem, který byl přiznán žalobě. Žalobkyně tak může i nadále vykonávat činnost insolvenčního správce, případná prodleva do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o věci samé jí tak nezpůsobí žádnou újmu. Vznik újmy nehrozí ani jiným osobám a přiznání odkladného účinku rovněž neodporuje veřejnému zájmu – naopak, v souladu s veřejným zájmem je to, aby stěžovatel realizoval správní uvážení pouze tam, kde mu jej zákon svěřuje, což však nelze při zrušení povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce podle § 13 odst. 1 zákona o insolvenčních

správčích. Dále stěžovatel zdůraznil, že v důsledku plynutí času mohla žalobkyně znovu začít splňovat podmínku bezúhonnosti ve smyslu zákona o insolvenčních správčích. Správní řízení by se tak stalo bezpředmětným a muselo by být zastaveno. Následky postupu v dalším řízení by tak byly nevratné. Stěžovatel musí zrušit povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce nejen tehdy, nesplňuje-li insolvenční správce podmínku bezúhonnosti, ale i v řadě dalších případů. Posouzení toho, zda je stěžovatel povinen provádět správní úvahu i tehdy, kdy k ní podle explicitního znění zákona nemá pravomoc, má proto dalekosáhlé důsledky. Přestože lze kasační stížnosti podané správním orgánem přiznat odkladný účinek jen výjimečně, s ohledem na nedostatek jeho pravomoci postupovat v intencích napadeného rozsudku a zásadní význam řešené otázky je však jeho přiznání v posuzovaném případě namístě.

[4] Žalobkyně ve vyjádření ze dne 27. 10. 2020 k návrhu na přiznání odkladného účinku uvedla, že stěžovatel tvrdil pouze v obecné rovině ohrožení své rozhodovací praxe. Pominul však to, že žalobkyni újma vzniká, neboť eviduje prokazatelný úbytek nápadu pracovní agendy ze strany městského soudu, čímž přichází o odměnu v rádech jednotek milionů Kč ročně, což je konstantní příjem nezbytný pro plynulé zachování chodu kanceláře žalobkyně. Újmu pak pocítuje také nemajetkovou, neboť je nucena dotčeným insolvenčním soudům či účastníkům insolvenčních řízení v pravidelných intervalech objasňovat aktuální stav věci, který však vlastním přičiněním nijak nezavinila a který je vůči žalobkyni vnímán vesměs negativně. V daném případě proti sobě stojí naprosto konkrétní újma materiální i imateriální na straně žalobkyně a poměrně plytké tvrzení o nevratných následcích na straně stěžovatele. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. však musí újma navrhovatele nepoměrně přesahovat újmu, která přiznáním odkladného účinku hrozí jiným osobám. Nepostačuje ani případná prostá převaha, musí se jednat o zjevnou nepřiměřenost. Žalobkyně je pevně přesvědčena, že tomu tak v posuzovaném případě není. Stěžovatel neosvědčil ani převahu újmy prosté, natož zcela nepřiměřené či nepoměrné. Nad rámec žalobkyně uvedla, že nepřiznáním odkladného účinku nedojde ke změně statutu žádného z účastníků insolvenčních řízení, neboť žalobkyně v mezích dne 19. 2. 2019 úspěšně vykonala zvláštní zkoušku insolvenčního správce, na základě čehož ji stěžovatel opětovně zapsal do zvláštní části seznamu insolvenčních správců. Závěrem žalobkyně uvedla, že podle jejího názoru zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nejsou dány. V doplnění vyjádření ze dne 10. 11. 2020 pak žalobkyně blíže specifikovala avizovaný úbytek pracovní agendy – a to u případů, kdy vykonává činnost rejstříkovými soudy ustanoveného likvidátora zrušených obchodních korporací a kdy jí v důsledku nepřidělování případů v původním rozsahu vznikla škoda přibližně ve výši 4,6 milionů Kč. Úbytek případů se podle žalobkyně týká též případů insolvenčních, jejich specifikaci však v tuto chvíli ponechala stranou.

[5] Podle § 107 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přitom se užije přiměřeně § 73 odst. 2 s. ř. s., podle kterého lze přiznat odkladný účinek žalobě, 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.

[6] Je třeba zdůraznit, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je mimořádným institutem, kterým Nejvyšší správní soud prolomuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí městského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není případně jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinelé případy, které zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s.

[7] Po zhodnocení důvodů uvedených stěžovatelem a okolností projednávané věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nejsou v daném případě splněny.

pokračování

[8] Institutem odkladného účinku má být dosaženo toho, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů či v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) rozhodnutí, bylo možné výjimečně docílit, aby po dobu soudního přezkumu napadené rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky. Musí však být splněny podmínky dle § 73 s. ř. s. Kasační stížnosti tak lze přiznat odkladný účinek, navrhne-li to stěžovatel a (i) jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí představovaly pro stěžovatele újmu, (ii) tato újma je nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám a (iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[9] Pakliže podává kasační stížnost společně s návrhem na přiznání odkladného účinku správní orgán, hájí tím zákonnost svého rozhodnutí, které krajský soud k podané žalobě zrušil. Žalobce v návrhu na přiznání odkladného účinku zpravidla spojuje újmu se svými subjektivními právy; správní orgán však žádá subjektivní práva, která by mohla být výkonem nebo jinými právními následky rozsudku krajského soudu ohrožena, nemá. Samotná zákonnost rozsudku krajského soudu, resp. pouhá skutečnost, že ho stěžovatel (žalovaný) napadl kasační stížností, nemůže být důvodem pro přiznání odkladného účinku; srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, č. 1255/2007 Sb. NSS, a ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, č. 3270/2015 Sb. NSS. Ani žalovanému však nelze v zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem odeprít právo domáhat se přiznání odkladného účinku. Půjde však o případy výjimečné, ve kterých odložení účinků rozsudku krajského, resp. městského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení může v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám. Žalovaný musí stejně jako žalobce tvrdit a osvědčit, v čem tvrzená újma a její intenzita spočívá. Vznik nepoměrně větší újmy na straně žalovaného tak bude z podstaty věci mnohem méně častý než na straně žalobce.

[10] V projednávané věci stěžovatel spatřoval hrozící újmu ve vzniku odpovědnosti za škodu, která by vznikla v důsledku pokračování v řízení ve světle napadeného rozsudku městského soudu, a v nevratných následcích, neboť stěžovatel by musel správní řízení s ohledem na plynutí času zastavit. Ve vztahu k prvně tvrzenému důvodu (tj. případnému vzniku škody) Nejvyšší správní soud uvádí, že se nejedná o důvod pro přiznání odkladného účinku. Do doby, než bude napadený rozsudek městského soudu zrušen, se na něj hledí jako na správný a zákonný, byť byl napaden kasační stížností. Postup stěžovatele v souladu s právním názorem vysloveným městským soudem tak nelze považovat za nezákonný, a to ani v případě, že bude rozsudek městského soudu později zrušen. Obdobný názor vyjádřil zdejší soud také např. v usnesení ze dne 20. 3. 2019, č. j. 3 Azs 23/2019 - 55, či ze dne 30. 10. 2020, č. j. 5 Azs 254/2020 - 101.

[11] Pokud jde o druhý tvrzený důvod, stěžovatel ve své podstatě namítá, že v případě zrušení rozsudku městského soudu Nejvyšším správním soudem budou vedle sebe existovat dvě správní rozhodnutí – původní, které v důsledku zrušení rozsudku městského soudu „obživne,“ a nové, neboť v případě nepřiznání odkladného účinku bude stěžovatel muset řízení podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastavit. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; obtížně řešitelná procesní situace není bezprostředním ohrožením důležitého veřejného zájmu. V již citovaném usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 Ads 99/2014 - 58 Nejvyšší správní soud uvedl: *„Dodržení závažného právního názoru a v tomto důsledku pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže proto pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku. [...] Považovala-li by se pouhá hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí sama o sobě za újmu, musel by být odkladný účinek přiznáván téměř ke každé žádosti správního*

orgánu, jebož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno. Tento postup by odporoval shora popsanému smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i k nerovnosti stran, tj. k porušení § 36 odst. 1 s. ř. s.“ Zruší-li krajský (městský) soud napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu, „je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost, v níž správní orgán polemizuje s vysloveným právním názorem“; viz výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Ans 3/2006 - 49.

[12] Povinnost postupovat dále v řízení podle právního názoru vyjádřeného v rozsudku městského soudu je s ohledem na shora uvedené přirozeným důsledkem takového rozsudku. V tomto případě nejsou důvody pro přiznání odkladného účinku naplněny. Stěžovatel nadto blíže nespécifikoval, v čem konkrétně by další postup v řízení ohrožoval jeho rozhodovací praxi a proč má posouzení dané věci dalekosáhlé důsledky. Dlužno dodat, že městský soud se v napadeném rozsudku vyjadřoval pouze k otázce nesplnění podmínky bezúhonnosti, tj. jednomu z důvodů pro zrušení povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce, a stěžovatel v tuto chvíli neuvedl nic, na základě čeho by bylo možné bez dalšího dovozovat, že se právní názor uvedený v rozsudku městského soudu vztahuje také na další zrušovací důvody podle § 13 odst. 1 ve spojení s § 6 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích.

[13] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že základní podmínka pro přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti spočívající v existenci újmy na straně stěžovatele není naplněna. Nebylo proto třeba zkoumat další podmínky (viz výše), neboť pro přiznání odkladného účinku musí být splněny kumulativně.

[14] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. zamítl. Tím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

[15] Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že kasační stížnost projedná a rozhodne o ní přednostně podle § 56 odst. 1 *in fine* ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť k tomu shledal závažné důvody. Tyto důvody jsou dány povahou věci – a to zejména z hlediska jejího významu a dopadu do právní jistoty nejen obou účastníků řízení o kasační stížnosti, ale i dalších subjektů, jejichž činnosti nebo postavení se ve výsledku může týkat (např. soudy a jiné orgány veřejné moci, účastníci insolvenčních a dalších řízení, v nichž žalobkyně vystupovala, resp. vystupuje jako insolvenční správce či likvidátor). Taktéž je nutno zohlednit, že se jedná o opakovanou kasační stížnost; původně zamítavý rozsudek městského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 206/2019 - 63, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. listopadu 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu