



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové a v právní věci

žalobkyně: **JUDr. Zdeňky Pechancové**, insolvenční správce, se sídlem v Luhačovicích, Masarykova 175, zastoupené JUDr. Pavlem Pechancem, Ph.D., advokátem se sídlem v Luhačovicích, Masarykova 175,

proti
žalovanému: **Ministerstvu spravedlnosti České republiky**, se sídlem v Praze 2, Vyšehradská 16,

o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 26. 6. 2018, č. j.: MPS-2/2017-OINS-SRIS/6, č. j.: mCjP

t a k t o:

I. Žaloba s e z a m í t á .

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 26. 6. 2018, kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí ministra spravedlnosti (dále jen „žalovaný“) ze dne 17. 10. 2017, č. j.: MPS-2/2017-OINS-SRIS/6, jímž bylo rozhodnuto o spáchání správního deliktu

žalobkyní, o uložení pokuty insolvenční správce a o nákladech správního řízení. Žalobkyně uvedla, že nesouhlasí se skutkovými a právními závěry vydaného rozhodnutí a má za to, že řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, je postiženo vadami, které mají za následek nesprávné právní posouzení věci a nesprávné rozhodnutí ve věci. Žalobkyně byla s napadenými rozhodnutími a vedeným řízením zkrácena přímo na svých právech.

Žalobní body

2. V bodě II podané žaloby žalobkyně shrnula dosavadní skutkový a procesní stav řízení, v němž byly projednány výsledky kontroly provedené žalovaným v provozovně žalobkyně v Praze 6, Na Petřínách 208/36, s tím, že žalobkyně se dopustila správního deliktu podle ustanovení § 36b odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, a to tím, že dne 9. 12. 2016 od 9:15 do 9:35 hodin nezajišťovala skutečný výkon činnosti insolvenčního správce.
3. V bodě III podané žaloby žalobkyně uplatnila vlastní důvody, tedy žalobní body. Žalobkyně namítla, že v době, kdy kontrola na provozovně insolvenčního správce probíhala, byla již tato provozovna zrušena k datu 8. 12. 2016. Na základě této skutečnosti se insolvenční správce nemohla dopustit porušení § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích, ve spojení s § 4 vyhlášky č. 355/2013 Sb., tedy tím, že by osoba insolvenčního správce nezajišťovala v době úředních hodin skutečný výkon činnosti na provozovně. Oznámení o zrušení provozovny insolvenční správce předala k poštovní přepravě dne 13. 12. 2016, tedy ve lhůtě patnácti dnů, kdy oznámila správnímu orgánu zrušení provozovny zpětně již ke dni 8. 12. 2016. Žalobkyně namítá, že výklad správního orgánu ohledně konstitutivních účinků zápisu provozoven do seznamu insolvenčních správců není správný. Nemá totiž oporu v právní úpravě, když je v rozporu s § 14 zákona o insolvenčních správcích. Na úkon v podobě změny údajů v seznamu insolvenčních správců (zrušení provozovny) je tak nutno pohlížet optikou procesní, jedná se tedy jednoznačně o lhůtu procesní a nikoliv o lhůtu konstitutivní, tedy hmotněprávní.
4. Žalobkyně namítla, že správní orgán v daném případě zcela chybně posoudil materiální stránku správního deliktu v podobě nedostatku společenské škodlivosti předmětného jednání, které bylo vyhodnoceno jako správní delikt. Správní orgán v rámci napadeného rozhodnutí konstatuje, že neshledal žádné mimořádné okolnosti, které by vyloučily to, že jednáním žalobkyně nebyl porušen či ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Znakem skutkové podstaty správního deliktu je právě materiální stránka takového deliktu. Jedná se o určitý stupeň společenské nebezpečnosti, který v daném případě zcela chybí. Ojedinělá absence insolvenčního správce či pověřené osoby na provozovně, právě s odkazem na praktickou nevyužívanost provozoven insolvenčních správců, účastníky insolvenčního řízení poškodit nemohla a nemohla ohrozit a porušit ani její společný zájem. Argumentace správního orgánu, že existencí provozovny insolvenčního správce dochází k růstu přidělených případů a zisků insolvenčního správce, nemá na neexistenci materiální stránky správního deliktu v této věci žádný vliv. Kontrola provozovny insolvenční správce byla provedena v době, kdy již žalobkyně svoji činnost na provozovně fakticky ukončila, vše předtím písemně řádně oznámila správnímu orgánu. V daném případě nedošlo k porušení zájmu na snadném kontaktu insolvenčního správce s veřejností, žalobkyně jako insolvenční správce plní svoje povinnosti, na provozovně byla po celou dobu jejího provozu vždy přítomna, nebo zde byla přítomna jí pověřená osoba insolvenčního správce, přičemž ovšem ke dni provedení kontroly již byla provozovna zrušena. Pracovníci žalovaného správního orgánu se vůbec nepřesvědčili ani o tom, že

insolvenční správkyň byla v daný den a čas na provozovně přítomna, tedy nezjistili dostatečně skutkový stav věci, proto nelze žalobkyni klást za vinu její nepřítomnost na provozovně.

Vyjádření žalovaného k žalobě

5. Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že pokud jde o tvrzené procesní vady vedoucí k nepřezkoumatelnosti žalobou napadených rozhodnutí, pak jediným konkrétním argumentem vzneseným v žalobě je nekonání ústního jednání, které mělo podle názoru žalobkyně vést k nesprávnému zjištění skutkového stavu věci. Žalovaný připomněl, že stejný argument byl žalobkyní vznesen již v rozkladu proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Tato námitka byla vypořádána v žalobou napadeném rozhodnutí v bodech 71 – 73.
6. Podle § 3 správního řádu a § 9 písm. a) kontrolního řádu má správní orgán zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V daném případě došlo ke zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností na základě kontrolních zjištění zaznamenaných v protokole o kontrole ze dne 17. 1. 2017. Z něho vyplývá, že na žádném viditelném místě při vchodu do budovy, ve které se měla nacházet provozovna žalobkyně, nebyla umístěna informační tabule obsahující údaje identifikující insolvenčního správce s úředními hodinami, což je v rozporu s § 5a odst. 7 a 8 zákona o insolvenčních správcích ve spojení s § 2 odst. 2 vyhlášky. Protokol dále obsahuje zjištění, že identifikačními údaji účastníka nebyl označen žádný ze zvonků u vstupu do budovy č. p. 208/36 a kontrolující osoby následně zjistily, že pokud obešly dům, u vchodu č. p. 205/38 se nachází zvonek s označením „Pechancová“ a po zazvonění na něj nikdo neodpověděl. Žalobkyně neuvádí v žalobě žádné důvody, pro něž by v předmětné věci mělo být nezbytné nařídít ústní jednání a zejména neuvádí, jakým konkrétním způsobem by takové jednání přispělo ke zjištění relevantních skutkových okolností, ani proč by takové eventuální okolnosti nemohly být doloženy jiným způsobem. I v žalobě žalobkyně opírá nutnost nařízení jednání pouze o údajný telefonát s blíže nespecifikovaným zaměstnancem žalovaného, přičemž toto tvrzení a námitka byly vypořádány již v prvostupňovém rozhodnutí v odstavcích 47 – 49. Žalovaný k tomu dodává, že pokud místo provozovny podle žalobkyně neumožňovalo provozování činnosti insolvenčního správce, pak je zcela absurdní tuto situaci vyřešit prostým sejmutím informační cedule a opomíjením povinnosti v úředních hodinách v provozovně provozovat činnost, ale řešení situace je zcela v rukou žalobkyně. Ta může adresu provozovny prostým podáním adresovaným žalovanému přesunout na vhodnější místo, či stejnou cestou provozovnu obratem zrušit.
7. K tvrzenému zrušení provozovny ještě před zahájením kontroly žalovaný - s ohledem na formulaci argumentů žalobkyně shrnutých v bodě 7 - připomněl, že ministerstvo podle § 5a odst. 8 zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017, stanoví vyhláškou podrobnosti o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně. Porušení § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, napadeným rozhodnutím žalobkyni vůbec není vytýkáno. Meritorní argumentace žalobkyně je nesprávná, když žalovaný má za to, že právní otázku charakteru zápisu a výmazu provozovny insolvenčního správce do seznamu posoudil správně. Z jazykového, systematického i teleologického výkladu zákona o insolvenčních správcích vyplývá konstitutivní charakter zápisu i výmazu provozovny. Námitku stran povahy zápisu provozovny do seznamu insolvenčních správců řádně vypořádal v bodech 30 – 44 žalobou napadeného rozhodnutí.

Nelze proto souhlasit se žalobkyní, že se nemohla dopustit správního deliktu, když provozovna byla v době kontroly již zrušena. Zápis provozovny do seznamu má konstitutivní charakter a povinnost zajišťovat činnost provozovny trvá až do okamžiku, kdy je provozovna ze seznamu vymazána. Z tohoto důvodu podle názoru žalovaného není ani povaha lhůty pro podání žádosti pro zápis provozovny do seznamu vzhledem k předmětu řízení nijak relevantní. V době kontroly byla provozovna stále zapsána v seznamu a žalobkyně tudíž měla povinnost zde zajišťovat skutečný výkon činnosti a provozovnu zrušila až v přímé návaznosti na proběhlou kontrolu.

8. K materiální stránce správního deliktu žalovaný odkázal na to, že námitka absence společenské škodlivosti předmětného správního deliktu byla vypořádána v bodech 58 – 60 žalobou napadeného rozhodnutí. Nelze přijmout tvrzení, že předmětná provozovna byla zrušena před provedením kontroly a zároveň bylo v rámci správního řízení vedené orgánem prvního stupně bez důvodných pochybností zjištěno, že provozovna nebyla v době kontroly veřejnosti běžně přístupná, či veřejností vůbec dohledatelná. Z toho vyplývá, že došlo k porušení zákonem chráněného zájmu na pravidelné dosažitelnosti insolvenčního správce v místě obvodu soudu, kde mu insolvenční řízení napadají. Takové jednání je svým skutkovým průběhem a okolnostmi řazeno mezi běžně se vyskytující případy projednávaného správního deliktu.
9. Závěrem vyjádření žalovaný poukázal na to, že byly shromážděny veškeré nutné podklady k vydání z prvoinstančního a druhoinstančního rozhodnutí, obě rozhodnutí jsou přezkoumatelná a byla vydána v souladu se zákonem.

Replika žalobkyně

10. Žalobkyně využila svého práva a podala k obsahu vyjádření žalovaného správního orgánu repliku, v níž poukázala na to, že žalovaný správní orgán se nevyjadřuje ani k jednomu z žalobních bodů, který žalobkyně považuje za podstatný, a to právní posouzení správního deliktu. Žalobkyni je kladeno za vinu, že v rozhodný den nebyla přítomna na provozovně, ačkoliv tuto skutkovou okolnost správní orgán bez důvodných pochybností neobjasně, pokud se nepřesvědčil, zda na provozovně insolvenční správce byla či nebyla přítomna, a proto nelze uzavřít, že by byl tento skutkový důvod objasněn v souladu s ustanovením § 3 správního řádu. Žalobkyně namítá, že v daný den žalobkyně byla přítomna, ale cedulka označující její provozovnu na radu pracovníka Ministerstva již sejmula, protože právě v daný den se z provozovny stěhovala.

Řízení před správním orgánem

11. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
12. Ministerstvo spravedlnosti provedlo dne 9. 12. 2016 v době od 9:15 do 9:35 hodin kontrolu v provozovně žalobkyně – insolvenční správce JUDr. Zdeňky Pechancové na adrese provozovny v Praze 6, Na Petřinách 208/36. Kontrolní zjištění v předmětném řízení vyplývají z Protokolu o kontrole provozovny ze dne 17. 1. 2017, který obsahuje zjištění, že na žádném viditelném místě při vchodu budovy, ve které se měla nacházet provozovna žalobkyně, nebyla umístěna informační tabule obsahující údaje identifikující insolvenčního správce s úředními hodinami, což je v rozporu s ustanovením § 5a odst. 7 a 8 zákona o insolvenčních správcích ve spojení s ustanovením § 2 odst. 2 vyhlášky č. 355/2013 Sb. Protokol dále obsahuje zjištění, že identifikačními údaji účastníka nebyl označen žádný ze

zvonků vstupu do budovy č. 208/36. Kontrolující osoby následně zjistili, že u vchodu č. p. 208/38 se nachází zvonek s označením „Pechancová“, po zazvonění na něj nikdo neodpověděl.

13. Oznámení o zahájení řízení z moci úřední o správním deliktu ze dne 23. 2. 2017 byla žalobkyně vyrozuměna o tom, že správní orgán zahájil z moci úřední správní řízení ve věci porušení povinností insolvenčního správce, tato písemnost byla doručena žalobkyni dne 23. 2. 2017.
14. Žalobkyně podala v rámci zahájeného správního řízení dne 29. 5. 2017 písemné vyjádření, v němž uvedla, že činnost provozovny ukončila dne 8. 12. 2017, což bylo orgánu prvního stupně dáno na vědomí oznámením o ukončení činnosti na provozovně účastníka řízení.
15. Rozhodnutím ze dne 24. 4. 2018, č. j. MSP-2/2017-OINS-SRIS/6, rozhodl správní orgán o tom, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích tím, že ačkoli ve své žádosti o zápis provozovny podle § 19 odst. 2 zákona, doručené Ministerstvu spravedlnosti dne 29. 7. 2015, uvedla jako adresu provozovny Praha 6, Na Petřínách 208/36 s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost, a to každý pátek od 8 hodin do 14 hodin, tak dne 9. 12. 2016 v úředních hodinách, konkrétně v době nejméně od 9:15 do 9:35 hodin nezajišťovala skutečný výkon činností insolvenčního správce. Za spáchání správního deliktu uložil správní orgán prvního stupně napadeným rozhodnutím žalobkyni pokutu ve výši 34 000 Kč a uložil jí povinnost uhradit Ministerstvu spravedlnosti podle § 79 odst. 5 správního řádu náklady správního řízení paušální částkou 1 000 Kč.
16. Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně dne 7. 5. 2018 včasný rozklad, v němž jako v podané žalobě předně namítá, že provozovna byla v době kontroly dne 8. 12. 2016 již zrušena, dále žalobkyně nesouhlasí s orgánem prvního stupně ohledně charakteru zápisu a výmazu provozovny do seznamu insolvenčních správců a uzavírá, že v rámci správního trestání je nutné řídit se zásadou *nullum crimen sine lege* a zásadou zákazu analogie v neprospěch pachatele. Konečně žalobkyně v rozkladu uvedla, že správní orgán věc nesprávně právně kvalifikoval a porušil základní zásady správního trestání, zejména tím, že uložil žalobkyni zjevně nepřiměřenou sankci.
17. O podaném rozkladu rozhodl ministr spravedlnosti žalobou napadeným rozhodnutím, jímž byl rozklad žalobkyně zamítnut, a původní rozhodnutí bylo potvrzeno se závěrem, že žalobkyně jednáním specifikovaným ve výroku I. prvestupňového rozhodnutí spáchala správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích. Rozkladem napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, neboť jeho odůvodnění je jasné, srozumitelné a ucelené a plynou z něj právní závěry, jakož i úvahy, jimiž byl orgán prvního stupně veden při právní kvalifikaci skutku a při stanovení výše pokuty. Ministr neshledal žádnou vadu napadeného rozhodnutí ani řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, která by mohla zapříčinit rozpor napadeného rozhodnutí správními předpisy, stejně tak neshledal ani nesprávnost napadeného rozhodnutí, k níž by musel přihlédnout ve veřejném zájmu, kterou by účastník namítal nebo k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Řízení před soudem

18. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem v rozsahu uplatněným žalobními body, kterými je vázán (ustanovení § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění

pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“). Soud přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobkyně i žalovaný na výzvu soudu shodně navrhli, že soud může rozhodnout o věci samé bez nařízení ústního jednání, soud postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

19. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí, kterým bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích tím, že
20. Podle § 36b odstavec 1 písm. d/ zákona o insolvenčních správcích ve znění účinném do dne 30. 6. 2017 platilo, že insolvenční správce se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 19 odst. 2 neuvede 1. jako své sídlo místo, ve kterém skutečně vykonává činnost, nebo 2. jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách.
21. Podle ustanovení § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích platí, že na základě písemné žádosti insolvenčního správce se do seznamu zapíše adresa provozovny insolvenčního správce a úřední hodiny, ve kterých bude činnost vykonávat. Z tohoto ustanovení vyplývá, že do seznamu je zapsána taková provozovna, ve které insolvenční správce skutečně a fakticky činnost insolvenčního správce bude vykonávat. To znamená, že nevykonává-li v zapsané provozovně činnost insolvenčního správce, jedná v rozporu s ustanovením § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Pak je naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d/zákona o insolvenčních správcích, neboť insolvenční správce v rozporu s ustanovením § 19 odst. 2 nevykonává činnost v zapsané provozovně, tudíž neuvede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách. Právě z odkazu na ustanovení § 19 odst. 2 v ustanovení § 36b odst. 1 bodu 2 zákona vyplývá, že skutková podstata správního deliktu (přestupku) je naplněna tehdy, jestliže insolvenční správce nevykonává v zapsané provozovně fakticky svoji činnost. Lze sice souhlasit s tím, že v zákoně o insolvenčních správcích účinném od 1. 7. 2017 (novela provedená zákonem č. 64/2017 Sb.) je skutková podstata přestupku formulována precizněji. Podle § 36b odst. 2 novelizovaného zákona o insolvenčních správcích se insolvenční správce dopustí správního deliktu tím, že nevykonává činnost v úředních hodinách sídla nebo provozovny insolvenčního správce. Z toho však nelze dovodit, že nebylo možno vyvozovat odpovědnost za správní delikt (přestupek) při zjištění, že k faktickému výkonu činnosti na ohlášené provozovně před novelou nedochází. Ze znění obou zákonů vyplývá, že správního deliktu (přestupku) se dopustí insolvenční správce tím, že porušuje ustanovení § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Z hlediska věcného tedy ke změně nedošlo.
22. Soud se nejprve zabýval námitkou nesprávného posouzení charakteru zápisu a výmazu provozovny insolvenčního správce v Seznamu insolvenčních správcích vedených Ministerstvem spravedlnosti.
23. Podle § 16 zákona o insolvenčních správcích je Seznam součástí insolvenčního rejstříku, který je informačním systémem veřejné správy ve smyslu zákona o informačních systémech veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo spravedlnosti. Na seznam insolvenčních správců se tedy aplikují práva a povinnosti, které jsou upraveny v zákoně o informačních systémech veřejné správy. Podle § 2 písm. b) tohoto zákona se informačním

systemem rozumí „funkční celek nebo jeho část zabezpečující cílevědomou a systematickou informační činnost“, kdy dle písm. a) tohoto ustanovení se informační činností rozumí „získávání a poskytování informací, reprezentace informací daty, shromažďování, vyhodnocování a ukládání dat na hmotné nosiče a uchovávání, vyhledávání, úprava nebo pozměňování dat, jejich předávání, šíření, zpřístupňování, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace dat ukládaných na hmotných nosičích.“ S oporou o judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2014, č. j. 8As 37/2014 – 154, dostupný stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz), lze provedený záznam do Seznamu definovat jako správní úkon, který je způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv a zároveň není rozhodnutím správního orgánu.

24. Žalobní námitku soud neshledal důvodnou. Dospěl k závěru, že pro nyní posuzovanou věc není vůbec rozhodné, zda zápis provozovny insolvenčního správce v Seznamu insolvenčních správců má charakter konstitutivní či deklaratorní. Podstatou dané věci je totiž otázka, zda žalobce v rozhodnutí popsáním jednáním naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 36 odstavec 1 bodu 2 zákona o insolvenčních správcích, ve znění před novelou účinnou k 1. 7. 2017.
25. Podle ustanovení § 36b odstavec 1 písm. d/ zákona o insolvenčních správcích ve znění účinném do dne 30. 6. 2017 platilo, že insolvenční správce se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 19 odst. 2 neuvede 1. jako své sídlo místo, ve kterém skutečně vykonává činnost, nebo 2. jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách.
26. Podle ustanovení § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích platí, že na základě písemné žádosti insolvenčního správce se do seznamu zapíše adresa provozovny insolvenčního správce a úřední hodiny, ve kterých bude činnost vykonávat. Z tohoto ustanovení vyplývá, že do seznamu je zapsána taková provozovna, ve které insolvenční správce skutečně a fakticky činnost insolvenčního správce bude vykonávat. To znamená, že nevykonává-li v zapsané provozovně činnost insolvenčního správce, jedná v rozporu s ustanovením § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Pak je naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d/ zákona o insolvenčních správcích, neboť insolvenční správce v rozporu s ustanovením § 19 odst. 2 nevykonává činnost v zapsané provozovně, tudíž neuvede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách. Právě z odkazu na ustanovení § 19 odst. 2 v ustanovení § 36b odst. 1 bodu 2 zákona vyplývá, že skutková podstata správního deliktu (přestupku) je naplněna tehdy, jestliže insolvenční správce nevykonává v zapsané provozovně fakticky svoji činnost. Lze sice souhlasit s tím, že v zákoně o insolvenčních správcích účinném od 1. 7. 2017 (novela provedená zákonem č. 64/2017 Sb.) je skutková podstata přestupku formulována precizněji. Podle § 36b odst. 2 novelizovaného zákona o insolvenčních správcích se insolvenční správce dopustí správního deliktu tím, že nevykonává činnost v úředních hodinách sídla nebo provozovny insolvenčního správce. Z toho však nelze dovodit, že nebylo možno vyvozovat odpovědnost za správní delikt (přestupek) při zjištění, že k faktickému výkonu činnosti na ohlášené provozovně před novelou nedochází. Ze znění obou zákonů vyplývá, že správního deliktu (přestupku) se dopustí insolvenční správce tím, že porušuje ustanovení § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Z hlediska věcného tedy ke změně nedošlo.

27. Městský soud v Praze v této souvislosti odkazuje na výše uvedené s tím, že podle jeho názoru i z hlediska právní úpravy platné a účinné do 30. 6. 2017 se insolvenční správce dopustil správního deliktu podle § 36 b odst. 1 bodu 2 insolvenčního zákona tím, že nevykonával řádně činnost insolvenčního správce v úředních hodinách provozovny zapsané v Seznamu. Tento závěr vyplynul nejen z Protokolu o kontrole, který je součástí spisového materiálu, ale i z listinných důkazů předložených žalobcem. Právě tato zjištění odůvodňují závěr o tom, že se žalobkyně protiprávního jednání, které jí bylo napadeným rozhodnutím kladeno za vinu, skutečně dopustila.
28. Námitkou, že správní orgán I. stupně dostatečně nezjistil skutkový stav a neprovedl navržené důkazy, se žalovaný taktéž zabýval. Zdůvodnil, že klíčovým důkazem byl protokol o kontrole, který může sloužit jako jediný podklad pro vydání rozhodnutí. Na základě provedené kontroly zachycené v příslušném protokolu učinil skutkové zjištění, že provozovna žalobkyně není veřejnosti přístupná a dohledatelná. Již z toho skutkového zjištění podle zdůvodnění žalovaného plyne, že v takové provozovně nemohla být skutečně vykonávána činnost insolvenční správkyně. Uvedeným zdůvodněním žalovaný reagoval i na námitku stran nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích. Žalovaný rovněž zdůvodnil, byť stručně a obecněji, proč rozhodnutí správního orgánu I. stupně není v rozporu se základními zásadami správního trestání, zejména zásadou *in dubio pro reo* a zásadou *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.
29. Městský soud v Praze neshledal důvodnou ani žalobní námitku, v níž žalobkyně tvrdila, že její jednání nenaplnňuje materiální stránku předmětného deliktu. Podle § 36b odst. 1 zákona o insolvenčních správcích se insolvenční správce dopustí správního deliktu tím, že neprodleně, nejpozději do patnácti dnů ode dne, kdy nastala rozhodná skutečnost, neinformuje ministerstvo o skutečnostech podle § 14 odst. 2, tedy neinformuje ministerstvo o změně údaje zapsaného v seznamu, není-li změna údaje ministerstvu známa z jeho vlastní činnosti, a předloží doklad o změně tohoto údaje. Vedle informační povinnosti musí insolvenční správce změnu i doložit příslušným dokladem, který tuto změnu prokazuje. Informační ani dokladací povinnost se nevztahuje na údaje, které jsou dohledovému orgánu známy z jeho vlastní činnosti. Skutková podstata správního deliktu podle odstavce 1 písm. d) byla do zákona vložena společně se zavedením možnosti zřizovat provozovny. Systém zřizování provozoven v aplikační praxi vyvolal řadu rozporuplných postojů, které se promítaly do rozhodovací praxe soudů i legislativních a nelegislativních počinů ministerstva. Citovanou novelou byla pro insolvenční správce nově stanovena možnost vykonávat svoji činnost také v provozovně a přímo tím ovlivnit přiděl insolvenčních věcí. Prováděcím právním předpisem - vyhláškou ministerstva pak byly upraveny zejména podrobnosti o činnostech, které je insolvenční správce v provozovně povinen s odbornou péčí zajišťovat. Smyslem a hlavním cílem nové právní úpravy provozoven bylo přiblížit výkon činnosti insolvenčního správce dlužníkům, úspora nákladů obou stran a rovnoměrné rozložení insolvenčních správců v tom kterém obvodu podle požadavku trhu.
30. Soud dospěl k závěru, že jednáním žalobkyně byl zájem chráněný zákonem, tj. zájem na řádném výkonu funkce insolvenčního správce a zájem na snadném a dostupném kontaktu insolvenčního správce s veřejností, porušen v takové intenzitě, která umožňuje správnímu orgánu uložit žalobkyni finanční sankci podle citovaného ustanovení zákona o insolvenčních správcích.

31. Podle § 36b odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích se tedy insolvenční správce dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 19 odst. 2 neuvede jako své sídlo místo, ve kterém skutečně vykonává činnost, nebo jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách. Skutková podstata tohoto správního deliktu byla do zákona vložena společně se zavedením možnosti zřizovat provozovny. Systém zřizování provozoven v aplikační praxi vyvolal řadu rozporuplných postojů, které se promítaly do rozhodovací praxe soudů i legislativních a nelegislativních počinů ministerstva. Citovanou novelou byla pro insolvenční správce nově stanovena možnost vykonávat svoji činnost také v provozovně a přímo tím ovlivnit přiděl insolvenčních věcí. Prováděcím právním předpisem - vyhláškou ministerstva pak byly upraveny zejména podrobnosti o činnostech, které je insolvenční správce v provozovně povinen s odbornou péčí zajišťovat. Smyslem a hlavním cílem nové právní úpravy provozoven bylo přiblížit výkon činnosti insolvenčního správce dlužníkům, úspora nákladů obou stran a rovnoměrné rozložení insolvenčních správců v tom kterém obvodu podle požadavku trhu.
32. Ministerstvo spravedlnosti na základě dohledových poznatků dospělo k závěru, že za stavu nastavené právní úpravy vztahující se k existenci a chodu provozoven, existuje velmi vážná situace, která si vyžaduje bezodkladnou právní úpravu ve formě novely vyhlášky č. 355/2013 Sb., o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně, která upravila osobní přítomnost správce na provozovně. Vyhláška byla velmi podrobně odůvodněna. V hlavní části odůvodnění bylo uvedeno: *"Je nezbytné, aby insolvenční správci ve vymezených a předem stanovených dnech a hodinách na provozovně skutečně vykonávali svoji činnost. Insolvenční zákon u insolvenčních správců vyžaduje, aby jejich funkce byla vykonávána svědomitě a s odbornou péčí. Z vyhlášky a její navrhované změny pak vyplývá, čím má být svědomitého výkonu činnosti insolvenčního správce a zajišťování odborné péče ve vztahu k chodu jeho provozoven dosaženo, neboť bylo dosavadní aplikační praxí zjištěno, že může insolvenční správce svoji činnost (viz zejména demonstrativní výčet nejdůležitějších činností, které musí insolvenční správce ve své provozovně zajišťovat) v provozovnách v rámci vymezených úředních hodin řádně zajišťovat pouze v případě, bude-li v nich přítomen osobně nebo bude-li mít zapsaný pouze omezený počet provozoven, v nichž bude objektivně schopen výkon své činnosti zajišťovat."*
33. S ohledem na výše uvedené lze proto shrnout a uzavřít, že jak v sídle, tak i v provozovně, by měl insolvenční správce svoji činnost vykonávat skutečně, což znamená, že by se v nich měl pravidelně zdržovat, vyjma určitých zákonem předvídaných případů (např. čerpání řádné dovolené, účast na nařízeném soudním jednání, účast na přezkumném jednání a schůzi věřitelů apod.), kdy se výkon jeho činnosti buď vůbec nevyžaduje, nebo je zřejmé, že nebude v sídle, nebo v úředních hodinách v dané provozovně osobně přítomen, přičemž, aby byl objektivně schopen toto zajišťovat, je možné, aby měl vedle sídla v seznamu insolvenčních správců zapsané pouze určitý omezený počet provozoven. Skutečným výkonem funkce insolvenčního správce proto rozhodně nelze rozumět stav, kdy v provozovně trvale působí jen jeden zaměstnanec insolvenčního správce, a to často nedostatečně odborně kvalifikovaný. Naopak skutečným výkonem funkce v provozovně je třeba rozumět stav, kdy chod provozovny sice zajišťují vedle insolvenčního správce také jiné osoby od něho odlišné, ale podle jeho přímých a bezprostředních pokynů a pod jeho nepřetržitým dohledem. Toto může být plně zabezpečeno (viz poznatky z praxe výše) pouze v případě, kdy má insolvenční správce zřízeny a v seznamu insolvenčních správců zapsány vedle sídla maximálně čtyři provozovny a má tedy objektivně čas na své

zaměstnance dohlížet. V důsledku zřizování nepřiměřeného počtu provozoven proto nesmí být porušován společný zájem věřitelů na řádném výkonu funkce insolvenčního správce." Novela vyhlášky ihned vzbudila velkou vlnu rozruchu, a to především z důvodu tvrzené protiústavnosti a následně byla skupinou senátorů napadena ústavní stížností.

34. Insolvenční správce se tak dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 19 odst. 2 neuvede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách. V kontextu relevantní judikatury Vrchního soudu v Olomouci a Ústavního soudu je nutné vyložit pojem "skutečně," resp. "skutečný výkon."
35. Z recentní judikatury je zřejmé, že správce nelze postihovat za vysoký počet provozoven, ani za to, že v provozovně nebude fyzicky, pojem "skutečně" tak nelze vykládat osobně. Podle § 5a odst. 4 se provozovnou insolvenčního správce rozumí místo, ve kterém ve vymezených dnech a úředních hodinách insolvenční správce skutečně vykonává svoji činnost. V kontextu § 19 odst. 2 se pak adresa provozovny insolvenčního správce a rozmezí jeho úředních hodin v této provozovně zapíše do seznamu insolvenčních správců na základě písemné žádosti insolvenčního správce, ve které uvede datum zahájení výkonu činnosti v provozovně a ke které připojí doklad prokazující právní důvod užívání místa, v němž se provozovna nachází (resp. postačí písemné prohlášení vlastníka nemovitosti, ve které jsou prostory umístěny, že s umístěním souhlasí). Ve smyslu ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky č. 355/2013 Sb., o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně je insolvenční správce, je-li určen v insolvenčním řízení postupem podle § 25 insolvenčního zákona, alespoň v provozovně umístěné v obvodu soudu rozhodného pro určení (a nemá-li takovou provozovnu, v nejbližší provozovně) povinen zajišťovat činnosti bezprostředně související s tímto insolvenčním řízením. V souladu s insolvenčním zákonem je třeba dbát na to, aby byl výkon činnosti insolvenčního správce v řízení prováděn s odbornou péčí, tedy řádně, nikoliv nedbale, a způsobem, který nezapříčiní vznik škody věřitelům či dlužníkovi. Skutečný výkon činnosti v provozovně přitom znamená, že by insolvenční správce ve svých provozovnách měl (vyjma určitých zákonem předvídaných či výjimečných případů) ve vymezených úředních hodinách zajišťovat obecně zejména činnosti jako je přijímání písemností, poskytování součinnosti insolvenčního správce, umožnění proplácení částek určených pro jednotlivé věřitele v rozvrhovém usnesení. V případech kdy je insolvenční správce ve vztahu k dané provozovně určen postupem dle § 25 insolvenčního zákona bude skutečná činnost zajišťovaná na příslušné provozovně nutně širší, přičemž nad výše uvedené se bude jednat minimálně o shromažďování podkladů pro insolvenční řízení, umožnění účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven, umožnění vyjádření dlužníka k přihlášeným pohledávkám (viz demonstrativní výčet uvedený ve vyhlášce o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně), přičemž skutečným výkonem činnosti na provozovně je sledován společný zájem věřitelů na řádném výkonu jeho funkce. Konečně má být tímto požadavkem především zajištěn kontakt s dlužníkem, do jehož řízení byl ustanoven, a svědomitý výkon funkce s odbornou péčí, tedy v souladu se zákonem. Pokud by výše uvedené činnosti nebyly insolvenčním správcem, případně jím pověřenou osobou zajišťovány, nešlo by podle názoru autora o skutečný výkon činnosti tak, jak ji předvídá zákon.

36. Podle § 3 vyhlášky č. 355/2013 Sb. provozovna insolvenčního správce musí být pro veřejnost otevřena v pracovních dnech v časovém rozmezí od 7 do 18 hodin alespoň šest hodin denně, a to pravidelně alespoň jeden den v týdnu. Úřední hodiny každé provozovny musí být stanoveny tak, aby insolvenční správce v každé provozovně zajišťoval činnosti podle § 4, tj. a) přijímání písemností, b) poskytování součinnosti insolvenčního správce, c) umožnění proplácení částek určených pro jednotlivé věřitele v rozvrhovém usnesení, d) evidování doby a důvodů přechodného uzavření provozovny, případně i e) shromažďování podkladů pro insolvenční řízení, f) umožnění účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven, g) jednání s dlužníkem. Provozovna může být výjimečně na přechodnou dobu uzavřena z vážných důvodů, a to zejména zdravotních nebo provozních. Nebrání-li tomu vážné důvody, umístí insolvenční správce v dostatečném předstihu na vhodném a viditelném místě u vstupu do dotčené provozovny informační tabuli s uvedením důvodu uzavření a označením počátku a konce uzavření. Informační tabule musí být takto umístěna po celou dobu uzavření provozovny.
37. Pokuta byla žalobkyni uložena za jednání, popsané ve výroku č. 1 rozhodnutí o uložení pokuty, podle něhož žalobkyně při kontrole dne 9. 12. 2016 nejméně v době od 9:15 do 9:45 hodin v úředních hodinách nezajišťovala výkon činnosti. Námitkami žalobkyně ohledně předchozího zrušení provozovny před zahájením vlastní kontroly se žalovaný podrobně vypořádal v bodech č. 30 – 44 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde zcela zřetelně vyjádřil, že povinnost skutečného výkonu činnosti insolvenčního správce v provozovně založená zápisem této provozovny do Seznamu zaniká až okamžikem, kdy je provozovna vymazána ze Seznamu na základě žádosti insolvenčního správce o výmaz provozovny, případně na základě jiné skutečnosti stanovené zákonem v § 12 a § 13 zákona o insolvenčních správcích. Tvrzení žalobkyně je ryze účelové, neboť v době konání kontroly žádost o zrušení provozovny ani neodeslala k poštovní či jiné přepravě, ostatně sama žádost je datována až dnem 13. 12. 2016, tedy čtyři dny po provedení kontroly. Proto soud hodnotí námitku jako účelovou a nedůvodnou.
38. S námitkou nesprávné právní kvalifikace se žalovaný dostatečně podrobně a úplně vypořádal v bodech č. 45 - 60 na stranách 8 až 10 žalobou napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že skutečný výkon činnosti insolvenčního správce ve zřízené provozovně je kontinuální činností, která směřuje vůči subjektům insolvenčního řízení, proto je nutným předpokladem právě dostupnost provozovny pro tyto subjekty. Během provedené kontroly nebyla provozovna žalobkyně vůbec naležitelná, což bylo doloženo absencí informační cedule a zvonku na budově, proto je na místě závěr, že v takové provozovně skutečně objektivně nelze vykonávat činnost insolvenčního správce ve vymezených úředních hodinách ve smyslu právní úpravy.
39. Smyslem a účelem právní úpravy – a tedy materiálním znakem skutkové podstaty předmětného správního deliktu – je tedy podle výše uvedených ustanovení relevantních právních předpisů odhalení a poté potrestání těch insolvenčních správců, kteří ohrožují veřejný zájem na řádném průběhu insolvenčních řízení tím, že nevykonávají činnost insolvenčních správců v úředních hodinách svých do Seznamu zapsaných provozoven řádným způsobem. Tím lze rozumět situaci, že by se insolvenční správce v úředních hodinách zapsané provozovny v ní měl pravidelně zdržovat, vyjma určitých zákonem předvídaných případů (např. čerpání řádné dovolené, účast na nařízeném soudním jednání, účast na přezkumném jednání a schůzi věřitelů apod.), kdy se výkon jeho činnosti buď

vůbec nevyžaduje, nebo je zřejmé, že nebude v sídle, nebo v úředních hodinách v dané provozovně osobně přítomen. Skutečným výkonem funkce insolvenčního správce proto rozhodně nelze rozumět stav, kdy v provozovně trvale působí jen jeden zaměstnanec insolvenčního správce, a to často nedostatečně odborně kvalifikovaný. Naopak skutečným výkonem funkce v provozovně je třeba rozumět stav, kdy chod provozovny sice zajišťují vedle insolvenčního správce také jiné osoby od něho odlišné, ale podle jeho přímých a bezprostředních pokynů a pod jeho nepřetržitým dohledem.

40. Městský soud v Praze neshledal důvodnou ani námitku nesprávného a neúplného skutkového zjištění. I touto námitkou se zabýval žalovaný v bodech 61 – 70 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde především poukázal na rozpornost argumentace žalobkyně, která na jedné straně tvrdí, že daná provozovna byla již v době kontroly zrušena, ale na straně druhé vytýká kontrolním pracovníkům, že se nepřesvědčili o tom, zda se žalobkyně v době kontroly v provozovně skutečně nacházela. Za situace, kdy u vchodu do budovy nebyla umístěna informační tabule o sídle provozovny insolvenčního správce a chyběl i zvonek s označením insolvenční správkyně, jeví se tato argumentace zcela mimoběžnou, neboť již tato zjištění postačují plně pro závěr o zjištění protiprávního jednání žalobkyně. Nadto kontrolující osoby pokračovaly v šetření, zjistily, že budova je součástí bloku, takže u vchodu s jiným číslem popisným a orientačním skutečně našly zvonek s označením příjmení žalobkyně, nicméně po zazvonění nikdo nereagoval. Z podání žalobkyně (rozkladu i žaloby samotné) pak není patrné, jaký navržený důkaz správní orgán opomenul provést, jakými konkrétními důkazními prostředky žalobkyně navrhovala provést doplnění dokazování právě za účelem řádného a úplného zjištění skutečného stavu věci. Žalobkyně svoji tvrzenou fyzickou přítomnost na provozovně v čase kontroly ničím nedokládá, její návrh na provedení důkazu výpisem telefonních hovorů se týkal její komunikace s pracovníkem žalovaného ohledně možnosti sejmutí informační cedule z budovy provozovny, což je z hlediska naplnění skutkové podstaty protiprávního jednání žalobkyně zcela irrelevantní, jak bylo uvedeno výše. Jedinou konkrétní vznesenou námitku, která se ovšem týkala absence ústního projednání věci, žalovaný vypořádal v bodech č. 71 – 73 odůvodnění napadeného rozhodnutí. S uvedenými závěry se soud ztotožňuje, ostatně i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8As 110/2015 - 46, uvedl, že „*správní orgány nejsou povinny nařizovat ústní jednání (§ 49 odstavec 1 správního řádu z roku 2004) v řízeních o správních deliktech, není-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků.*“ Soud dospěl k závěru, že žalobkyně na svých procesních právech postupem správního orgánu krácena nebyla a skutková zjištění správního orgánu umožnily rozhodnout ve věci samé bez provedení ústního jednání.

Závěr a náklady řízení

41. Městský soud v Praze neshledal žalobní námitky důvodnými a proto žalobu podle ustanovení § 78 odstavec 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
42. O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odstavec 1 s. ř. s., podle něhož žalobkyně, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní orgán, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevykázal ani neuplatňoval. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 22. 4. 2020

Mgr. Marek B e d ř i c h ,
předseda senátu