



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **xxxxx** se sídlem Na Hradbách 2/120, Ostrava,
zastoupený: Mgr. Lukášem Stočekem, advokátem se sídlem AK
K Nemocnici 18, Nový Jičín,

proti

žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 16. 8. 2018, č.j. MSP-23/2018-ORA-ROZ/3,

t a k t o :

- I. Žaloba ze zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se podanou žalobou domáhal jak zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra spravedlnosti (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí ministerstva spravedlnosti (dále v textu uváděno jenom jako „*ministerstvo*“ případně „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 7. 5. 2018, č.j. MSP-4/2018-OINS-SRIS/9 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), tak prvostupňového rozhodnutí. Ve správním řízení bylo pravomocně rozhodnuto tak, že žalobce se dopustil přestupku podle ust. § 36b odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb.,
o insolvenčních správcích, ve znění

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o insolvenčních správciích“ nebo též „ZIS“) tím, že ačkoliv měl podle ust. § 5a odst. 4 ZIS povinnost v provozovně, s úředními hodinami každou středu od 10:00 do 16:00 hod., zapsané na základě žádosti podle § 19 odst. 2 ZIS, doručené ministerstvu dne 17. 8. 2017, vykonávat činnost ve vymezených úředních hodinách, tak zde dne 11. 10. 2017 v úředních hodinách, a to nejméně v době od 14:30 do 16:00 hod., činnost insolvenčního správce skutečně nevykonával, když neshromažďoval podklady pro insolvenční řízení vedené pod sp. zn. KSPA 53 INS 16156/2017, v němž byl ustanoven do funkce insolvenčního správce na základě zápisu této provozovny do seznamu, a neumožňoval v této provozovně kontrolnímu orgánu, a tedy případně ani účastníkům předmětného insolvenčního řízení, nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven, tedy nevykonával činnost v úředních hodinách provozovny insolvenčního správce, za což mu byla uložena pokuta podle § 36b odst. 4 písm. b) ZIS uložil pokutu ve výši 54 600 Kč. Zároveň byla žalobci podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve spojení s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), uložena povinnost nahradit ministerstvu spravedlnosti náklady správního řízení paušální částkou 1 000 Kč.

[2] Žalobce v žalobě namítá, že skutková věta přestupku je zcela chybná, neboť není pravdou, že by neshromažďoval podklady, když taková skutečnost z provedených důkazů nevyplývá. Naopak žalobce podklady k danému insolvenčnímu řízení shromažďoval a byl připraven předmětné podklady pracovníkům kontroly připraven ihned doložit, což žalobce při kontrole sděloval. Žalobce má pro svou činnost, jako většina insolvenčních správců, na provozovnách zřízen dálkový přístup na databázový server, kde se shromažďují všechny dokumenty a informace týkající se všech žalobcových insolvenčních řízení (spisů). Skutečnost, že ve chvíli, kdy kontrolující osoby požadovaly přístup na tento server, neměl žalobcův zástupce příslušné přihlašovací údaje, neznamena, že by žalobce porušil své povinnosti dané ust. § 4 vyhl. 355/2013 Sb. (dále také jen „vyhláška“, případně „vyhláška č. 355/2013 Sb.“). Skutečnost, že žalobce v okamžiku kontroly neumožnil kontrolujícímu orgánu nahlédnout do požadovaného dokumentu a to pouze a výhradně z důvodu, že zastupující osoba neměla přihlašovací údaje, není a nemůže být porušením povinností insolvenčního správce a tedy neznamena, že žalobce neshromažďoval podklady pro insolvenční řízení.

[3] Dále nesouhlasí se závěrem žalovaného, podle něhož žalobce nezajišťoval v době úředních hodin skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce, spočívající v absenci dokladů pro insolvenční řízení, neboť právní předpisy zakotvují, konkrétně v ust. § 4 odst. 2 písm. a) a b) ZIS povinnost, že „*správce shromažďuje podklady pro insolvenční řízení a umožňuje účastníkům nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do podkladů, na jejichž základě byl sestaven*“. Vyhláška č. 355/2013 Sb. však již nespecifikuje a nestanoví lhůtu, ve které již mají podklady na provozovně být skutečně shromažďovány (např. do určitého počtu dnů od převzetí přihlášky, nebo v době zpracování seznamu přihlášených pohledávek apod.). Zjištění o jeho pochybení je výsledkem nesprávného právního posouzení, neboť právní předpis neurčuje žádnou lhůtu, ve které musí být podklady na provozovně soustředěny. Není-li zákonem či podzákonným předpisem dána žádná lhůta ke splnění povinnosti, nemůže kontrolní orgán splnění této povinnosti

kontrolovat, protože kontrolní orgán nemůže sám určit dobu, dokdy správce má povinnost splnit.

[4] Žalobce dále uvádí, že nesouhlasí se závěry o výkladu ust. § 12 vyhlášky č. 311/2007 Sb. Věřitel nemůže překvapit správce nahodilou návštěvou, neboť nahlížení do seznamu přihlášených pohledávek a podkladů, na základě kterých byl sestaven, je upraveno v § 12 vyhlášky č. 311/2007 Sb., a to tak, že správce sděluje věřitelům konkrétní termín, kdy své právo mohou využít. Žalobce tak nemohl poškodit žádného věřitele, neboť věřitel nemá jinou možnost nahlédnout „do spisu“ než v termínu, který mu stanoví insolvenční správce, případně v termínu se správcem dohodnutým. Úvaha odvolacího správního orgánu v čl. 68 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že se jedná o povinnost insolvenčního správce vůči soudu, je absurdní a nepravdivá.

[5] Žalobce pak nesouhlasí s úvahami, které žalovaného vedly ke stanovení výše sankce, zvláště pak o tom, že je nutno přihlédnout k „minimálnímu garantovanému příjmu“, a namítá, že zákon a vyhláška o odměně insolvenčnímu správci příjem negarantují, neboť pouze řeší způsob výpočtu odměny, ale o výši odměny rozhoduje vždy soud, který může odměnu snížit v případě, kdy je činných více správců a kdy musí soud odměnu mezi správce rozdělit, přičemž soud odměnu nemusí přiznat vůbec (např. nepřiznání odměny při zpeněžení majetku získaného dědictvím či darem v oddlužení podle § 412 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „insolvenční zákon“). Současně je nutno vzít v úvahu, že dlužníci ne vždy plní svou povinnost hradit zálohu na odměnu insolvenčního správce, případně že řízení je ve fázi, kdy na odměnu již není nárok. Dále namítá, že správní orgán neodůvodnil řádně svou úvahu o tom, proč tzv. základní výši pokuty stanovil zrovna procentem 20% z údajného garantovaného měsíčního příjmu. Správní orgán dále nevysvětlil, proč v bodě 117 prvostupňového správního rozhodnutí „základní sazbu“ zvyšuje násobením dvěma. Slova „považuje za vhodné“ není řádným odůvodněním takového postupu, správní orgán je povinen dle zákonných kritérií své úvahy řádně vysvětlit a odůvodnit, což se v konkrétním případě nestalo.

[6] Za chybnou a nezákonnou pak považuje úvahu správního orgánu o tom, že „*Protiprávním jednáním porušil obviněný společný zájem věřitelů, dlužníků a veřejnosti na řádném výkonu jeho funkce, obrozilo a znesnadnilo kontakt insolvenčního správce s veřejností, věřiteli a dlužníky, do jejichž řízení byl ustanoven*“. V konkrétním řízení nebyl nikdo poškozen, ani dlužník a ani věřitelé, řízení proběhlo řádně a v zákonných lhůtách. Žalobce dále nesouhlasí se závěrem uvedeným v čl. 118 prvostupňového správního rozhodnutí, že měl porušit „*zájem chráněný předmětnou povinností, resp. připuštění provozoven zákonodárcem, a to zájem na přiblížení výkonu činnosti insolvenčního správce samotným dlužníkům a věřitelům prostřednictvím zajištění skutečného výkonu činnosti insolvenčního správce v úředních hodinách*“, kdy nebylo vysvětleno, jak žalobce tento zájem porušil a jak se projevil údajný „závažnější následek“.

[7] Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil tak, že s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí, když odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a uváděl věcně tytéž závěry, jako v tomto rozhodnutí.

[8] Z předloženého správního spisu soud následně zjistil tyto skutečnosti podstatné pro posouzení důvodnosti podané žaloby.

[9] V odůvodnění napadeného rozhodnutí je mj. uvedeno k namítané nezákonnosti kontroly, že podle § 136 odst. 3 insolvenčního zákona: „*Je-li s rozhodnutím o úpadku spojeno rozhodnutí o povolení oddlužení, činí lhůta k přihlášení pohledávek 30 dnů.*“ Podle § 200 odst. 2 insolvenčního zákona: „*K popření pohledávky přihlášeným věřitelem se přihlíží, jen obsahuje-li podání všechny náležitosti a je-li doručeno insolvenčnímu soudu (...), je-li způsobem řešení úpadku oddlužení, nejpozději do 10 dnů po uplynutí lhůty k přihlašování pohledávek; v případě řešení úpadku oddlužením lhůta neskončí dříve než 7 dní ode dne zveřejnění přihlášky pohledávky v insolvenčním rejstříku.*“ V předmětném insolvenčním řízení bylo usnesení o úpadku zveřejněno dne 6. 9. 2017. Jelikož s rozhodnutím o úpadku bylo spojeno rozhodnutí o povolení oddlužení, lhůta k přihlášení pohledávek činila podle § 136 odst. 3 insolvenčního zákona 30 dnů od zveřejnění usnesení o úpadku v seznamu, a uplynula tedy dne 6. 10. 2017. Přihláška kontrolované pohledávky byla v insolvenčním rejstříku zveřejněna dne 26. 9. 2017, lhůta k popření pohledávky přihlášeným věřitelem tak uplynula dne 16. 10. 2017. Poslední den, kdy měl přihlášený věřitel možnost popřít předmětnou pohledávku, byl 16. 10. 2017. Vzhledem ke skutečnosti, že úředním dnem v provozovně byla středa, byl poslední možný termín k nahlédnutí do podkladů v provozovně den, ve kterém se konala kontrola, tj. 11. 10. 2017. Z logiky věci vyplývá, že mj. během této lhůty měl mít přihlášený věřitel možnost v provozovně nahlédnout do podkladů, na základě nichž by mohl zvážit svůj následný postup v řízení, tedy žalobce měl povinnost tuto možnost v souladu s § 4 odst. 2 vyhlášky č. 355/2013 Sb. zajistit.

[10] K otázce skutečného výkonu činnosti v provozovně je v odůvodnění poukázáno na to, že podle § 5a odst. 8 ZIS ve spojení s § 3 odst. 1 vyhlášky je insolvenční správce povinen zajistit pro veřejnost otevřenou provozovnu v pracovních dnech v časovém rozmezí od 7 do 18 hodin alespoň šest hodin denně, a to pravidelně alespoň jeden den v týdnu. Účelem této povinnosti je zajištění činnosti podle § 4 odst. 1 vyhlášky, a to zejména „*a) přijímání písemností, b) poskytování součinnosti insolvenčního správce, c) umožnění proplácení částek určených pro jednotlivé věřitele v rozvrhovém usnesení.*“, a zároveň podle § 4 odst. 2 vyhlášky zejména „*a) shromažďování podkladů pro insolvenční řízení, b) umožnění účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven, c) jednání s dlužníkem.*“ Vzhledem k tomu, že skutečný výkon činnosti v provozovně je činnost kontinuální, kterou je insolvenční správce povinen vykonávat po celou dobu, kdy je tato provozovna zapsána v seznamu, je nutné konstatovat porušení povinnosti podle § 36b odst. 2 ZIS a uložit trest podle § 36b odst. 4 písm. b) ZIS tehdy, pokud byt jen jeden den v rozporu s právními předpisy insolvenční správce nezajišťuje v úředních hodinách skutečný výkon činnosti v provozovně. Odpovědnost za přestupek je tak založena již v případě, že žalobce jednou nevykonával ve stanovených úředních hodinách činnost v provozovně.

[11] V posuzovaném případě z protokolu vyplývá, že nebyla zajištěna povinnost podle § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky, neboť kontrolujícím osobám nebylo umožněno nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě je insolvenčním

správcem průběžně sestavován, když požadovaný dokument, konkrétně příloha přihlášky pohledávky věřitele AB 4 B. V., tj. úvěrová smlouva č. 4312170226, nebyla v provozovně vůbec shromažďována. Podle tvrzení žalobce v rozkladu dokonce pověřená osoba vůbec neměla k celému systému přístup pro neznalost přihlašovacích údajů. Pověřená osoba tak sice byla v provozovně v úředních hodinách přítomna, nicméně neumožnila správnímu orgánu nahlédnout do dokladů, na jejichž základě byl sestaven seznam přihlášených pohledávek. Samotná přítomnost pověřené osoby na provozovně v úředních hodinách přitom nemůže zajistit skutečný výkon činnosti na provozovně, pokud tato není schopna zabezpečit činnosti v souladu s § 4 vyhlášky.

[12] K porušení právem chráněnému zájmu je v odůvodnění uvedeno, že zájmem chráněným podle § 19 odst. 2 ZIS ve spojení s § 36b odst. 2 ZIS je snaha o to, aby insolvenční správci byli dosažitelní v místě obvodu soudu, kde byli ustanoveni. Rovněž důvodová zpráva uvádí, že účelem takových provozoven je, aby přiblížily výkon činnosti insolvenčního správce samotným dlužníkům a ušetřily náklady obou stran insolvenčního řízení. V projednávané věci žalobce spácháním přestupku porušil zájem na řádném výkonu funkce insolvenčního správce a ohrozil zájem na snadném kontaktu insolvenčního správce s veřejností, kterou je typicky dlužník či věřitel v daném insolvenčním řízení. Nadto vzhledem ke skutečnosti, že den kontroly byl poslední možný termín k nahlédnutí do podkladů ve lhůtě, kdy měl přihlášený věřitel možnost popřít předmětnou pohledávku, mohlo v důsledku nesplnění předmětné povinnosti obviněným dojít k vážnému zásahu do práv účastníků insolvenčního řízení. V posuzované věci proto není relevantní, zda byla či nebyla způsobena škoda věřitelům či jiným účastníkům insolvenčního řízení, zda si tito stěžovali či nikoli, ani že nebylo zjištěno pochybení v předmětném insolvenčním řízení. Zájmem chráněným předmětným ustanovením totiž není subjektivní pocit spokojenosti dlužníků a dalších osob, ale pravidelná dosažitelnost insolvenčního správce v místě obvodu soudu, kde mu řízení napadla, přičemž tento zájem byl jednáním žalobce porušen.

[13] K nepřiměřenosti trestu žalovaný uvedl, že podle § 35 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky ve spojení s § 36b odst. 4 písm. b) ZIS lze za přestupek podle § 36b odst. 2 ZIS uložit pokutu ve výši až 200 000 Kč. Orgán I. stupně tak uložil pokutu ve výši méně než poloviny z maximální zákonné sazby. V souladu s § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky bylo přitom v napadeném rozhodnutí správně přihlédnuto k povaze a závažnosti přestupku (viz body 109 a 110 a body 116 a 117 prvostupňového správního rozhodnutí), k osobě obviněného (viz bod 119 rozhodnutí), k majetkovým poměrům obviněného (viz body 111 až 115 rozhodnutí), jakož i k polehčujícím okolnostem (viz body 121 a 123 rozhodnutí). Orgán I. stupně při posouzení závažnosti jednání obviněného správně zvážil též skutečnost, že žalobce částečně činnost insolvenčního správce v provozovně v úředních hodinách vykonával (viz bod 118 rozhodnutí). Orgán I. stupně též v bodě 115 rozhodnutí uvedl, proč stanovil jako základní sazbu 20% z měsíčního garantovaného příjmu žalobce, když popsal, že jen tato výše je schopna plnit represivní a preventivní funkci. Rovněž orgán I. stupně v bodě 117 rozhodnutí vysvětlil, že s ohledem na typovou závažnost přestupku považoval za vhodné danou základní sazbu vynásobit dvěma.

[14] K námitce žalobce ohledně užití „*minimálního garantovaného příjmu*“ žalovaný uvedl, že správní orgán je povinen při stanovení druhu a výše sankce zohlednit osobní a majetkové poměry obviněného (poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 9/2008), a to právě proto, aby byla zajištěna její přiměřenost a individualita. Orgán I. stupně tak správně přihlédl k majetkovým poměrům žalobce na základě výpočtu státem garantované minimální odměny jako součinu počtu řízení, do kterých byl ustanoven obviněný (262 řízení), a částky 750 Kč, která mu náleží podle § 3 odst. 2 vyhlášky č. 313/2007 Sb. jako minimální částka, jež insolvenční správce obdrží za jedno řízení během jednoho měsíce. Vzhledem k tomu, že se jedná o minimální možný příjem insolvenčního správce (tento postup orgán I. stupně zvolil, jelikož nejvíce šetří zájmy obviněných), který může být ve skutečnosti výrazně vyšší, zohlednil tím orgán I. stupně i náklady, které insolvenčním správcům během jejich činnosti bezpochyby vznikají. V rozkladu žalobce neuvedl žádné okolnosti, které by potvrzovaly, že jeho skutečné příjmy jsou nižší než příjmy předpokládané orgánem I. stupně, a výše pokuty stanovená orgánem I. stupně je tak přiměřená. V této souvislosti je v odůvodnění uvedeno, že Metodika stanovení druhu a výše sankce zveřejněná Ministerstvem spravedlnosti dne 28. 2. 2017 (dále jen „*metodika*“), podle které orgán I. stupně při určení výměry pokuty postupuje a na kterou v napadeném rozhodnutí též odkazuje, není právním základem uložení sankce, ale představuje pouze krok směřující ke zvýšení transparentnosti správního uvážení ministerstva spravedlnosti při aplikaci ZIS v řízeních zahájených po 1. 3. 2017, když v souladu se zásadou legitimního očekávání systematicky upravuje stanovování druhu a výše správních trestů v rámci ZIS.

[15] Ve věci samé rozhodl Městský soud v Praze bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci vyslovili souhlas (ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“).

[16] Soud napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 věta první s.ř.s.), přičemž podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. přitom vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[17] Podle ust. § 5a odst. 1 ZIS, ve znění účinném v rozhodné době: „*Sídlem insolvenčního správce je místo, jehož adresa je zapsána v seznamu jako adresa sídla. Insolvenční správce je povinen v sídle vykonávat činnost skutečně a převážně v úředních hodinách.*“.

[18] Podle ust. § 5a odst. 8 ZIS, ve znění účinném v rozhodné době: „*Ministerstvo stanoví vyhláškou rozsah úředních hodin sídla a provozovny ve výši 4 až 20 hodin v týdnu, rozvržení úředních hodin, způsob označování sídla a provozovny a činnosti, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně.*“.

[19] Podle ust. § 19 odst. 2 ZIS, ve znění účinném v rozhodné době: „*Na základě písemné žádosti insolvenčního správce se do seznamu zapíše adresa provozovny insolvenčního správce a úřední hodiny, ve kterých bude činnost vykonávat. Ve své žádosti insolvenční správce uvede datum zahájení výkonu činnosti v provozovně. K žádosti musí být připojen doklad prokazující právní důvod pro užívání místa, v němž má insolvenční správce*

provozovnu; k doložení právního důvodu pro užívání místa postačí písemné prohlášení vlastníka nemovitosti, ve které jsou prostory umístěny, že s umístěním souhlasí.“

[20] Podle ust. § 36b odst. 2 ZIS, ve znění účinném v rozhodné době: „*Insolvenční správce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 5a v sídle nebo provozovně v úředních hodinách nevykonává činnost insolvenčního správce.*“

[21] Podle ust. § 36b odst. 4 písm. b) ZIS, ve znění účinném v rozhodné době: „*Za přestupek podle odstavce 1 písm. c) nebo odstavce 3 písm. a) lze uložit pokutu do 200 000 Kč.*“

[22] První žalobní námitkou žalobce bylo, že skutková věta přestupku je chybná, neboť není pravdou, že by neshromažďoval podklady, když taková skutečnost z provedených důkazů nevyplyvá. Skutečnost, že žalobce v okamžiku kontroly neumožnil kontrolujícímu orgánu nahlédnout do požadovaného dokumentu a to pouze a výhradně z důvodu, že zastupující osoba neměla přihlašovací údaje, není a nemůže být podle jeho názoru porušením povinností insolvenčního správce a tedy neznamená, že žalobce neshromažďoval podklady pro insolvenční řízení.

[23] Soud k této žalobní námitce uvádí, že se s ní vypořádal žalovaný v rámci prvoinstančního rozhodnutí a rovněž se jí věnoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž s právním hodnocením soud souhlasí. V této souvislosti je nutné odkázat na § 4 odst. 1 vyhlášky č. 355/2013 Sb., podle kterého shromažďování podkladů pro insolvenční řízení je jednou z činností, kterou je insolvenční správce povinen vykonávat na provozovně v době úředních hodin podle § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích ve spojení s § 3 odst. 1 vyhlášky o úředních hodinách provozovny (bod 56 prvoinstančního rozhodnutí a bod 51 napadeného rozhodnutí). Důvody, pro něž lze skutečnost, že žalobce nebyl schopen z důvodu nepřístupnosti serveru předložit požadované podklady, kvalifikovat jako porušení povinnosti shromažďovat podklady podle § 4 odst. 1 vyhlášky o úředních hodinách provozovny, se žalovaný obsáhle zabýval v bodech 53 a 57-61 napadeného rozhodnutí.

[24] V těchto bodech tak žalovaný rozvedl, že pokud pověřená osoba v provozovně neumožnila orgánu I. stupně nahlédnout do dokladů, na jejichž základě byl sestaven seznam přihlášených pohledávek (a to ať z jakéhokoli důvodu), je nutno na tuto skutečnost nahlížet tak, že insolvenční správce nedostal své povinnosti zajistit skutečný výkon činnosti v souladu s § 4 odst. 2 vyhlášky o úředních hodinách provozovny. Podle příslušného ustanovení je-li insolvenční správce určen v insolvenčním řízení postupem podle § 25 insolvenčního zákona, je insolvenční správce povinen v provozovně po celou dobu úředních hodin zajišťovat alespoň v provozovně umístěné v obvodu soudu rozhodného pro určení, a nemá-li takovou provozovnu, v nejbližší provozovně, činnosti bezprostředně související s tímto insolvenčním řízením, a to zejména a) shromažďování podkladů pro insolvenční řízení, b) umožnění účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven, c) jednání s dlužníkem.

[25] Jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí: „Podle tvrzení obviněného v rozkladu dokonce pověřená osoba vůbec neměla k celému systému přístup pro neznalost přihlašovacích údajů (...) Pověřená osoba tak sice byla v provozovně v úředních hodinách přítomna, nicméně neumožnila orgánu I. stupně nahlédnout do dokladů, na jejichž základě byl sestaven seznam přihlášených pohledávek (...) V této souvislosti dále uvádím, že je zcela na insolvenčním správci, jakým způsobem v provozovně zajistí shromažďování podkladů pro insolvenční řízení a další činnosti podle § 4 vyhlášky. Pokud se ovšem insolvenční správce rozhodne toto zajistit elektronickou cestou prostřednictvím vzdáleného přístupu, je nezbytné, aby byl tento elektronický systém v provozovně funkční, což v daném případě splněno nebylo“ (viz bod [58 až 60] napadeného rozhodnutí).

[26] S takovým hodnocením soud souhlasí. Pokud pověřená osoba neměla přístup do systému, a nemohla tak kontrolujícím osobám umožnit nahlédnutí do dokladů, které je insolvenční správce povinen shromažďovat, nemohla též ani žádná jiná oprávněná osoba do těchto dokladů nahlédnout. Tím došlo k porušení příslušné zákonné povinnosti, neboť v provozovně v úředních hodinách nebylo možné do dokladů nahlédnout. Je pak zcela nerozhodné, jakým způsobem žalobce jako insolvenční správce tuto povinnost zajistí, musí tak však učinit po celou dobu úředních hodin. To se v daném případě zjevně nestalo, proto k porušení zákonné povinnosti žalobce jeho postupem došlo. Podle názoru soudu je právní závěr žalovaného, podle něhož nepřístupnost do serveru v úředních hodinách na provozovně žalobce je porušení povinnosti shromažďovat podklady podle § 4 odst. 2 vyhlášky o úředních hodinách provozovny v souladu se zákonem a sleduje legitimní účel právní úpravy, jímž je zpřístupnění těchto údajů po dobu úředních hodin příslušné provozovny. K naplnění skutkové podstaty přestupku žalobce tak dojde tím, že porušil povinnost shromažďovat podklady. Po dobu úředních hodin je žalobce jako insolvenční správce povinen zajistit plnění všech svých povinností, které mu ukládá vyhláška č. 355/2013 Sb., tedy i povinnosti shromažďovat podklady, s níž se pojí povinnost v případě, kdy toto shromažďování podkladů žalobce zajišťuje dálkovým přístupem, mít tento dálkový přístup v úředních hodinách. Pokud tento přístup nebyl v době kontroly možný, podklady nebyly na provozovně dostupné, a tím došlo k porušení povinnosti žalobce jako insolvenčního správce podle ust. § 36b odst. 2 ZIS.

[27] S ohledem na výše uvedené tak soud považuje za nedůvodnou též námitku žalobce, podle níž vyhláška č. 355/2013 Sb. nestanoví lhůtu, ve které již mají podklady na provozovně být skutečně shromážděny, a že není – li zákonem či podzákonným předpisem dána žádná lhůta ke splnění povinnosti, nemůže kontrolní orgán splnění této povinnosti kontrolovat, protože kontrolní orgán nemůže sám určit dobu, dokdy správce má povinnost splnit.

[28] Tato žalobní argumentace jde zcela mimo projednávanou věc. Podle ustanovení § 5a odst. 8 ZIS ve spojení s § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky o úředních hodinách provozovny, je insolvenční správce povinen v provozovně v úředních hodinách zajišťovat základní činnosti stanovené insolvenčním zákonem, a to mj. shromažďovat podklady pro insolvenční řízení, tedy tato povinnost je stanovena bez jakýchkoliv lhůt a je nutné ji dodržovat po celou dobu úředních hodin. Otázka lhůt pro shromažďování podkladů je tak nepodstatná pro posouzení příslušného deliktního jednání.

[29] Nedůvodný je pak žalobní bod, kde žalobce namítal, že věřitel nemůže překvapit správce nahodilou návštěvou, neboť nahlížení do seznamu přihlášených pohledávek a podkladů, na základě kterých byl sestaven, je upraveno v § 12 vyhlášky č. 311/2007 Sb., a to tak, že správce sděluje věřitelům konkrétní termín, kdy své právo mohou využít.

[30] Podle ust. 12 odst. 1 vyhlášky č. 311/2007 Sb., o jednacím řádu pro insolvenční řízení, kterou se provádějí některá ustanovení insolvenčního zákona: *„Insolvenční správce poté, co sestaví seznam přihlášených pohledávek, oznámí insolvenčnímu soudu, kdy a kde mohou účastníci nahlížet do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven.“*

[31] Podle názoru soudu nelze vykládat jednotlivá ustanovení vyhlášek, které stanovují povinnosti insolvenčních správců a práva účastníků řízení v insolvenčním řízení, izolovaně. Ust. § 4 odst. 2 písm. b) vyhlášky o úředních hodinách provozovny jasně stanoví, že je-li insolvenční správce určen v insolvenčním řízení postupem podle § 25 insolvenčního zákona, je insolvenční správce povinen v provozovně po celou dobu úředních hodin zajišťovat (kromě jiných činností) umožnění účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven. Tuto povinnost tak má stanovenou shora uvedenými předpisy, a speciální úprava ve vyhlášce č. 311/2007 Sb. na tomto závěru nemůže nic změnit, neboť tuto povinnost nijak neruší.

[32] Smyslem stanovení úředních hodin je, že v těchto úředních hodinách insolvenční správce zajistí činnosti specifikované v ust. § 4 odst. 2 vyhlášky o úředních hodinách provozovny. Komentář k ust. § 5a zákona o insolvenčních správcích mj. tyto povinnosti specifikuje tímž způsobem, jako žalovaný: *„Skutečný výkon činnosti v provozovně přitom znamená, že by insolvenční správce, případně ohlášený společník, měl sám nebo prostřednictvím zaměstnanců nebo pověřených osob ve svých provozovnách (vyjma určitých zákonem předvídaných či výjimečných případů) ve vymezených úředních hodinách zajišťovat obecně zejména činnosti, jako je přijímání písemností, poskytování součinnosti insolvenčního správce a umožnění proplacení 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 č. 355/2013 Sb.), přičemž skutečným výkonem činnosti na provozovně je sledován společný zájem věřitelů na řádném výkonu jeho funkce. Tuto slovy zákonodárce skutečnou činnost je insolvenční správce povinen v provozovně vykonávat minimálně 4 hodiny v týdnů. Výjimku ze skutečného výkonu činnosti tak mohou tvořit jen vážné a výjimečné situace, které umožňují - nadto pouze přechodné - provozovny insolvenčního správce. Případná absence insolvenčního správce nebo ohlášeného společníka insolvenčního správce na provozovně z důvodu účasti na jednání u soudu je navíc důvodem, který lze označit za běžný, jenž lze ze strany insolvenčního správce předpokládat. Nelze jej tak označit za výjimečnou okolnost v rámci činnosti insolvenčního správce, resp. okolnost, která by se v souvislosti s chodem*

provozovny vyskytovala toliko výjimečně a nepředvídatelně, a která by tak odůvodnila uzavření provozovny. V těchto případech je nicméně insolvenční správce povinen zajistit chod provozovny. Účast insolvenčního správce na jednání u soudu a dalších úkonech bezprostředně souvisejících s výkonem činnosti insolvenčního správce není podle názoru autora důvodem k samotnému uzavření provozovny. Insolvenční správce pak z důvodu, že není ani po novele stanovena jeho fyzická přítomnost, nemusí v těchto případech zajistit na provozovně zástup prostřednictvím jiné osoby s povolením vykonávat činnost insolvenčního správce. Podle názoru autora nejsou výše vymezené okolnosti důvodem pro přechodné uzavření provozovny a insolvenční správce má povinnost zajistit v provozovně výkon činnosti alespoň v rozsahu dle ust. § 4 odst. 1 vyhl. č. 355/2013 Sb. prostřednictvím k tomu pověřené osoby schopné tyto činnosti zajistit...“ (viz Stanislav Antonín a Kozák Jan: Zákon o insolvenčních správcích. Komentář. Praha. Wolters Kluwer, datum vydání 2016).

[33] Pokud žalobce velmi obecně namítá, že systém kontrol je šikanózní, pak soud pouze obecně může uvést, že ministerstvo je ze zákona oprávněno insolvenční správce kontrolovat, a pokud tak činí, nejedná se o žádné zneužití práva. Pokud žalobce uváděl, že cílem kontrolních pracovníků je ho zničit, když odkazoval na spis SP-5/2018-OINS-KRIS/5, který navrhoval k doplnění dokazování, pak soud uvádí, že takové doplnění dokazování je podle jeho názoru nedůvodné a k podstatě věci by nic významného nepřineslo. Předmětem soudního přezkumu je příslušné správní rozhodnutí o uložení pokuty, nikoliv jiné kontrolní řízení, kde se žalobce mohl domáhat svých práv jiným způsobem. Pokud žalobce proti konkrétnímu postupu má své námitky, musí je uplatnit v jednotlivých konkrétních řízeních. Jeho závěr, který bez bližšího zdůvodnění uvádí v žalobě, že pracovníci ministerstva provádějí kontroly za jednání, které je v souladu se zákonem a judikaturou soudů, když zastávají názor, že za správce nemůže jednat jeho zaměstnanec, je pak tvrzení žalobce, které vůbec s touto projednávanou věcí nesouvisí. Ve správním soudnictví soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, nikoliv aby obecně přezkoumávaly různá správní řízení a obecně se vyjadřovaly k určitým procesním postupům. Proto takové dokazování pro tuto konkrétní věc není podstatné, přičemž tato žalobní námitka je vedena natolik obecně a bez vztahu ke konkrétnímu rozhodnutí, které je předmětem přezkumu v této věci, že se k ní soud nemůže konkrétněji vyjádřit. Totéž je nutné uvést k důkaznímu návrhu o připojení spisu KSPA 53 INS 16156/2017, kde žalobce tvrdí, že žádné své povinnosti neporušil, neboť takové zjištění je pro právní závěr o naplnění skutkové podstaty příslušného přestupku bez jakéhokoliv právního významu. Žalobce nebyl potrestán za to, že by v nějakém konkrétním insolvenčním řízení porušil ve vztahu k dlužníkovi či soudu nějaké povinnosti, ale za jiný skutek, který byl již dostatečně několikrát v tomto odůvodnění zmíněn.

[34] V další části žaloby žalobce nesouhlasí s uloženou pokutou i způsobem, jak k ní veřejná správa dospěla (zvláště k úvahám ohledně „minimálního garantovanému příjmu“). Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí své úvahy shrnul následovně: „*Orgán I. stupně tak správně přihlédl k majetkovým poměrům obviněného na základě výpočtu státem garantované minimální odměny jako součinu počtu řízení, do kterých byl ustanoven obviněný (262 řízení), a částky 750 Kč, která mu náleží podle § 3 odst. 2 vyhlášky č. 313/2007 Sb., o odměně insolvenčního správce, o náhradách jeho hotových výdajů, o odměně členů a náhradníků věřitelského výboru a o náhradách jejich nutných výdajů jako minimální částka, jež insolvenční správce obdrží za jedno řízení během jednoho měsíce (v podrobnostech viz body 111*

až 115 napadeného rozhodnutí). Vzhledem k tomu, že se jedná o minimální možný příjem insolvenčního správce (tento postup orgán I. stupně zvolil, jelikož nejvíce šetří zájmy obviněných), který může být ve skutečnosti výrazně vyšší, zohlednil tím orgán I. stupně i náklady, které insolvenčním správcům během jejich činnosti bezpochyby vznikají“ (viz bod [77] napadeného rozhodnutí). Kromě toho, a jak je zdůrazněno žalovaným v napadeném rozhodnutí: „V rozkladu navíc obviněný neuvedl žádné okolnosti, které by potvrzovaly, že jeho skutečné příjmy jsou nižší než příjmy předpokládané orgánem I. stupně“ (viz bod [78] napadeného rozhodnutí).

[35] Soud uvádí, že podle jeho názoru se nejedná o žádný nezákonný postup. Pokud zákonodárce svěří veřejné správě pravomoc ukládat pokuty v určitém rozmezí, je na veřejné správě, jak uložení konkrétní pokuty zdůvodní, pokud se pohybuje v zákonném rámci. To se v daném případě stalo. Pokud je při uložení pokuty využito obecnějších úvah, nejedná se o žádný nezákonný postup, ale o určitou právně nezávaznou kodifikaci správní praxe, resp. vysvětlení, jak v rámci správního uvážení (jímž je zákonná sazba pokuty) je uložení konkrétní pokuty individualizováno. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku: „ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz). [...] prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce při hodnocení zákonnosti uložené pokuty (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36).

[36] Soud přitom považuje zdůvodnění výše pokuty v prvostupňovém rozhodnutí a doplněné v napadeném rozhodnutí za dostatečně jasné, logické a srozumitelné. V obou rozhodnutích je patrné, jakými úvahami se správní orgán při svém rozhodování řídil, jaká kritéria byla vzata v úvahu a jak význam deliktu zvyšují či naopak snižují. V prvostupňovém rozhodnutí tak bylo správně přihlédnuto k povaze a závažnosti přestupku (viz bod [109] a [110] a bod [116] a [117] prvostupňového rozhodnutí), k osobě obviněného (viz bod [119] prvostupňového rozhodnutí), k majetkovým poměrům obviněného (viz bod [111] až [115] prvostupňového rozhodnutí), jakož k polehčujícím okolnostem (viz bod [121] až [123] prvostupňového rozhodnutí).

[37] K porušení zájmu chráněného zákonem se žalovaný vyjádřil, když v napadeném rozhodnutí shrnul, že: „zájmem chráněným podle § 19 odst. 2 ZIS ve spojení s § 36b odst. 2 ZIS je snaha o to, aby insolvenční správci byli dosažitelní v místě obvodu soudu, kde byli ustanoveni“ s tím, že „obviněný spácháním přestupku porušil zájem na řádném výkonu funkce insolvenčního správce a ohrozil zájem na snadném kontaktu insolvenčního správce s veřejností, kterou je typicky dlužník či věřitel v daném insolvenčním řízení“ (viz bod [63] napadeného rozhodnutí).

[38] Soud se též ztotožňuje s úvahou, že k naplnění skutkové podstaty není zapotřebí prokázání toho, zda byla či nebyla způsobena škoda věřitelům nebo jiným účastníkům insolvenčního řízení, neboť „Zájmem chráněným předmětným ustanovením totiž není subjektivní pocit spokojenosti dlužníků a dalších osob, ale pravidelná dosažitelnost insolvenčního správce v místě obvodu soudu, kde mu řízení napadla, přičemž tento zájem byl jednáním obviněného porušen“ (viz bod [65] napadeného rozhodnutí). Účelem takových provozů je, aby přiblížily výkon činnosti insolvenčního správce samotným dlužníkům a ušetřily náklady obou stran insolvenčního řízení.

[39] Dále soud uvádí, že v prvostupňovém rozhodnutí je jasně zdůvodněno, proč byla stanovena jako základní sazba 20% z měsíčního garantovaného příjmu obviněného (viz bod [115] prvostupňového rozhodnutí), bylo vysvětleno, z jakého důvodu je vhodné danou základní sazbu vynásobit dvěma (viz bod [117] prvostupňového rozhodnutí). Soud proto nemá důvod vytýkat žádné nedostatky v užití správního uvážení, protože správní orgány svého diskrečního práva užily podle zákonného příkazu a také z mezí zákonem vytyčených nijak nevybočily.

[40] Dále soud upozorňuje, že žalovaný se při stanovení druhu a výše výměry sankce řídil Metodikou stanovení druhu a výše sankce ukládané podle § 36b odst. 3 ZIS ze dne 28. 2. 2017, což proces správního uvážení blíže vymezuje a v konkrétním případě pak aplikuje. Proto námitky žalobce, směřující proti tomu, že správní orgány řádně neodůvodnily své úvahy, ohledně stanovení druhu a výše trestu, neobstojí.

[41] V posuzovaném případě byla žalobci uložena ve výši 54 600,- Kč, přičemž podle ust. § 36b odst. 4 písm. b) ZIS může správní orgán za přestupek podle odstavce 1 písm. c) nebo odstavce 3 písm. a) lze uložit pokutu do 200 000 Kč. Stanovená pokuta proto představuje 27,3 % z celkového rozpětí. Soud proto nemůže výši takové pokuty považovat za nepřiměřenou, nehledě na to, že ani žalobce, ač tvrdí, že je pokuta nepřiměřená, pak tento nesouhlas ničím nezdůvodnil, neuvedl, z jakých důvodů považuje takovou pokutu za nepřiměřenou, a to vzhledem ke svým majetkovým poměrům. Soud se tak k takto obecně vznesené námitce nemůže podrobněji vyjadřovat.

[42] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).

[43] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem.

Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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.

Praha dne 11. dubna 2019

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu