



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové ve věci

žalobce: **Ing. P. R.**, insolvenční správce, IČO: ...
sídlem X

zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Zahumenským
sídlem Josefa Václava Sládka 35, 738 01 Frýdek-Místek

proti

žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**
sídlem Vyšehradská 16, 128 10 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 26. 6. 2018, č. j. MSP-17/2018-ORA-ROZ/3

takto:

- I. Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 26. 6. 2018, č. j. MSP-17/2018-ORA-ROZ/3, a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 9. 3. 2018, č. j. MSP-3/2017-OINS-SRIS/13, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů v řízení ve výši 15 342 Kč ve lhůtě do 1 měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Tomáše Zahumenského, advokáta

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou dne 25. 7. 2018 u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 26. 6. 2018, č. j. MSP-17/2018-ORA-ROZ/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti (dále jen „žalovaný“) ze dne 9. 3. 2018, č. j. MSP-3/2017-OINS-SRIS/13 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný rozhodl, že se žalobce dopustil třech správních deliktů dle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále

jen „zákon o insolvenčních správcích“), neboť v rozporu s § 19 odst. 2 téhož zákona neuvedl jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, když dne 2. 12. 2016 nejméně v době od 9:08 do 9:35 hod. na adrese provozovny X (dále jen „provozovna č. 1“), dne 5. 12. 2016 nejméně v době od 11:23 do 11:51 hod. na adrese provozovny X (dále jen „provozovna č. 2“), a ve dnech nejméně od 7. 6. 2016 do 6. 12. 2016 na adrese provozovny X (dále jen „provozovna č. 3“), nezajišťoval skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce. Žalovaný uložil žalobci dle § 36b odst. 3 písm. b) zákona o insolvenčních správcích pokutu ve výši 140 000 Kč a povinnost uhradit paušální náklady řízení.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce v první řadě namítl, že skutky, jichž se měl dopustit, byly v oznámení o zahájení správního řízení vymezeny obecně, neurčitě a nejednoznačně. Ve výroku I. až III. prvostupňového rozhodnutí jsou totiž jednotlivé skutky co do způsobu spáchání popsány totožně, ačkoliv je žalobce měl spáchat odlišným způsobem (v jednom případě byla přítomna třetí osoba, v jiném případě nikoli). S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) žalobce uvedl, že výrok rozhodnutí o správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba, aby nemohl být zaměněn s jiným (např. rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2As 34/2006 – 73). Žalobce namítl, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí vymezení způsobu spáchání správního deliktu fakticky absentuje, neboť formulace *„nezajišťoval v době úředních hodin skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce“* není popisem děje, ale právním hodnocením ze strany správního orgánu - jedná se pouze o jinou formulaci ust. § 5a odst. 4 zákona o insolvenčních správcích.
3. Dále žalobce namítl, že žalovaný v rozporu s judikaturou NSS (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4As 165/2016-46) neuvedl ve výroku prvostupňového rozhodnutí všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která ve svém souhrnu tvoří právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí totiž vyplývá, že žalovaný považoval za rozhodná též ustanovení 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 (dále jen „vyhláška“), která podle žalobce rovněž vymezovala skutkovou podstatu správního deliktu.
4. Žalobce dále namítl, že jednání popsané ve výroku napadeného rozhodnutí nenaplnuje skutkovou podstatu správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích. Vzhledem k dikci citovaného ustanovení *„neuvede jako svou provozovnu místo“* je dle žalobce postižitelným pouze jednání při zápisu provozovny, nikoliv jednání po zřízení provozovny, jelikož v takovém případě by zákonodárce použil jinou formulaci deliktního jednání. Neurčitost právní normy nemůže jít k tíži žalobce. I pokud by však žalobce akceptoval, že příslušná norma sankcionuje nevykonávání činností v provozovně, nelze za jednání naplňující příslušnou skutkovou podstatu přestupku považovat jednání jakékoli, zejména nepřítomnost v provozovně jednorázovou - nepřítomnost trvající pouze několik desítek minut. Podle takového absurdního výkladu by si insolvenční správce nemohl odskočit ani do obchodu.

5. Dále žalobce ve vztahu k výroku III. prvoinstančního rozhodnutí namítl, že skutková zjištění žalovaného jsou nesprávná a v rozporu s provedeným dokazováním. Žalobce tvrdil, že vlastník provozovny č. 3 mu udělil souhlas s jejím umístěním, žalobce k ní měl přístup a činnost zde skutečně vykonával, nemohlo se proto jednat o fiktivní provozovnu. Uzavření písemné smlouvy pak není podle žalobce vyžadováno.
6. Žalobce dále rozporoval způsob, jakým byla určena výše pokuty, která mu byla uložena. Žalobce poukázal, že mu byla uložena sankce na základě Metodiky stanovení druhu a výše sankce ukládané podle § 36b odst. 3 zákona o insolvenčních správcích, ze dne 24. 2. 2017, zveřejněné na internetových stránkách žalovaného (dále jen „metodika“), což je podle žalobce v rozporu s ústavním pořádkem, principy správního trestání a zásadou *nulla poena sine lege*, protože ji žalovaný podle žalobce zjevně považoval za základ pro stanovení výše sankce, čímž popřel správní uvážení. Žalobce v této souvislosti rovněž namítl, že v důsledku použití metodiky mu byla uložena sankce vyšší ve srovnání s tím, jaké sankce žalovaný ukládal před přijetím metodiky. Tím bylo porušeno žalobcovo legitimní očekávání.
7. Žalobce rovněž namítl, že byť žalovaný deklaruje, že zohlednil jak polehčující tak přitěžující okolnosti, polehčující okolnosti ve skutečnosti nezohlednil. Zatímco okolnosti přitěžující byly zohledněny podle přesně vymezeného matematického vzorce, polehčující okolnosti do výše sankce (jejího výpočtu) promítnuty nebyly. Konkrétně žalobce poukázal na okolnost jeho dosavadní bezúhonnosti, u které žalovaný pouze konstatoval, že není důvodem pro snížení sankce, neboť je zahrnuta již v základním výpočtu.
8. Žalobce dále namítl, že žalovaný při stanovení výše sankce rezignoval na zjišťování jeho skutečných majetkových poměrů, když vycházel dle metodiky pouze z tzv. minimálního garantovaného příjmu určeného dle počtu řízení, v nichž je žalobce ustanoven. Tzv. minimální garantovaný příjem přitom nezohledňuje skutečné výdaje insolvenčního správce na zaměstnance, nájem prostor, energie, platbu daní atp. Podklady o skutečných osobních a majetkových poměrech žalobce si přitom žalovaný měl obstarat sám, což neučinil.
9. Žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí, pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě stran námitky nedostatečného popisu skutku a absence právních ustanovení ve výroku prvostupňového rozhodnutí uvedl, že žalobce totožnou námitku uplatnil již v rozkladu a žalovaný se s ní řádně vypořádal v bodech 67 až 69 napadeného rozhodnutí. Zopakoval, že výroky I. až III. prvostupňového rozhodnutí obsahují v souladu s judikaturou NSS řádný popis skutku včetně uvedení místa, času a způsobu spáchání správního deliktu. Žalobcem citované usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4As 165/2016-46, podle kterého mají být ve výroku rozhodnutí uvedeny všechny právní ustanovení, se podle názoru žalovaného nevztahuje na podzákonné právní předpisy, což blíže rozvedl již v bodech 53 až 60 napadeného rozhodnutí. Žalovaný má za to, že výrok prvostupňového rozhodnutí netrpí vadami, které by způsobovaly jeho nezákonnost.
11. Rovněž otázkou naplnění skutkové podstaty vytýkaných správních deliktů se žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval, a to zejména v bodech 43 až 46 napadeného rozhodnutí. Žalovaný poukázal na důvodovou zprávu k novele zákona o insolvenčních správcích, již

byl příslušný delikt do zákona zakotven, podle které se dotčeného správního deliktu dopustí insolvenční správce tím, že ve vymezených úředních hodinách nevykonává činnost v zapsané provozovně. Právě takového jednání se žalobce dopustil. Ustanovení § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích musí být dle názoru žalovaného vykládáno tak, že insolvenční správce je povinen skutečně vykonávat činnost v provozovně v úředních hodinách, a to po celou dobu, po kterou je provozovna zapsána v seznamu insolvenčních správců. Žalovaný nesouhlasil se závěrem žalobce, že jeho výklad je v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*.

12. K námitce nesprávného zjištění skutkového stavu ve vztahu k provozovně č. 3 žalovaný uvedl, že s touto se vypořádal již v bodech 71 až 74 napadeného rozhodnutí, z nichž podstatnou část citoval.
13. K námitkám stran užití metodiky při určení výše pokuty žalovaný uvedl, že pokuta byla žalobci uložena v rámci zákonné sazby a bylo přitom přihlédnuto k okolnostem předvídaným v § 36c odst. 2 a 5 zákona o insolvenčních správcích. Metodika nebyla právním základem pro uložení sankce, nýbrž představuje pouze krok směřující ke zvýšení transparentnosti činnosti žalovaného při aplikaci zákona o insolvenčních správcích. Účelem metodiky je veřejně deklarovat, jakým způsobem bude žalovaný postupovat při ukládání sankcí. Metodika užití správního uvážení při uložení sankce nepopírá a nevylučuje, pouze vyjadřuje, jakým způsobem bylo správní uvážení realizováno. Zohlednění tzv. minimálního garantovaného příjmu je podle žalovaného postupem ve prospěch insolvenčních správců a žalovaný tímto rovněž zohledňuje jejich osobní a majetkové poměry. Jak již žalovaný uvedl v bodě 85 napadeného rozhodnutí, žalobce nadto během správního řízení netvrdil, že jeho příjmy jsou ve skutečnosti nižší, i když byl k podání vyjádření dvakrát vyzván. K námitce ohledně polehčujících okolností žalovaný uvedl, že bezúhonnost žalobce byla zohledněna již ve výpočtu základní sazby pokuty dle metodiky. Pokud by žalobce bezúhonný nebyl, tak by se základní výpočet pro určení výměry sankce jistě zvyšoval.
14. Žalovaný shrnul, že napadené rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy ani není věcně nesprávné a navrhl, aby soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

IV. Další podání účastníků

15. Oba účastníci ve svých dalších podáních (replika žalobce k vyjádření žalovaného ze dne 8. 10. 2018, duplika žalovaného k replice žalobce ze dne 15. 11. 2018, triplika žalobce k duplice žalovaného ze dne 17. 1. 2018 a podání žalobce ze dne 17. 9. 2020) setrvali na své argumentaci a tuto rekapitulovali, přičemž citovali též z judikatury NSS.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů /dále jen „s. ř. s.“/), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Městský soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, a to v souladu s § 51 s. ř. s., neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili. Žalobcem navržené důkazy jsou součástí spisového materiálu předloženého správním orgánem, z něhož soud při rozhodování obligatorně vychází, jejich provedení by tudíž bylo nadbytečné.

17. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
18. Ze správního spisu vyplynuly tyto pro posouzení věci podstatné skutečnosti:
19. Žalobce požádal žalovaného dne 18. 2. 2014 o zápis provozovny č. 1 s úředními hodinami stanovenými na pátek od 8:00 do 16:00 hodin, do seznamu insolvenčních správců podle § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Dne 9. 2. 2014 obdržel žalovaný žádost žalobce o zápis provozovny č. 2 s úředními hodinami stanovenými původně na pátek od 8:00 do 16:00 hodin, po žádosti o změnu zápisu úředních hodin ze dne 16. 3. 2014 pak na pondělí od 8:00 do 16:00 hodin. Dne 21. 6. 2015 pak žalovaný obdržel žádost o zápis provozovny č. 3, s úředními hodinami stanovenými na úterý od 8:00 do 16:00 hodin. Všechny uvedené žádosti splňovaly náležitosti podle § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, proto byly následně do seznamu zapsány adresy všech těchto provozoven včetně úředních hodin, ve kterých bude účastník řízení vykonávat činnost insolvenčního správce.
20. Ministerstvo spravedlnosti podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolního řádu), provedlo dne 2. 12. 2016 kontrolu žalobce v provozovně č. 1, dne 5. 12. 2016 kontrolu v provozovně č. 2 a dne 6. 12. 2016 kontrolu v provozovně č. 3. Předmětem těchto kontrol bylo zjistit, zda jsou provozovny insolvenčního správce zapsané v seznamu místy, ve kterých insolvenční správce skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách.
21. Kontrolní orgán vyhotovil dne 7. 12. 2016 protokol o provedené kontrole č. 1, jehož stejnopis byl žalobci doručen dne 14. 12. 2016. Dne 8. 12. 2016 vyhotovil kontrolní orgán protokol o provedené kontrole č. 2, jehož stejnopis byl insolvenčnímu správci rovněž doručen dne 14. 12. 2016. Dne 8. 12. 2016 vyhotovil kontrolní orgán též protokol o provedené kontrole č. 3, který byl insolvenčnímu správci rovněž doručen dne 14. 12. 2016.
22. Protokoly o provedených kontrolách obsahovaly mimo jiné kontrolní zjištění, že žalobce porušil § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích ve spojení s § 4 vyhlášky tím, že v provozovnách č. 1 až 3 nezajistil v době úředních hodin skutečný výkon činnosti insolvenčního správce, když zde v době kontroly nebyl přítomen on ani jiné osoby, prostřednictvím nichž by výkon činnosti v provozovnách zajistil. Pouze v provozovně č. 1 byla přítomna pověřená osoba, která byla schopna zajistit alespoň přebírání písemností ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) vyhlášky.
23. Žalobce dne 29. 12. 2016 uplatnil proti kontrolním zjištěním včasné námitky, které byly dne 30. 1. 2017 vypořádány nadřízenou osobou osob kontrolujících tak, že byly zamítnuty.
24. Žalovaný dne 2. 3. 2017 doručil žalobci oznámení o zahájení správního řízení. Dne 17. 3. 2017 poskytl žalovaný žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čehož žalobce dne 27. 3. 2017 využil.
25. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 9. 3. 2018 žalovaný rozhodl pod bodem I o tom, že žalobce, ačkoli ve své žádosti o zápis provozovny, doručené žalovanému dne 18. 2. 2014, uvedl adresu provozovny X, s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost, a to každý pátek od 8:00 do 16:00 hodin, pak v pátek dne 2. 12. 2016 v úředních hodinách, v době nejméně od 9:08 do 9:35 hodin nezajišťoval v době úředních hodin skutečný výkon

činnosti v provozovně insolvenčního správce, tedy v rozporu s § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích neuvedl jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, čímž spáchal správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích. Pod bodem II rozhodl žalovaný o tom, že žalobce, ačkoli ve své žádosti o zápis provozovny, doručené žalovanému dne 9. 2. 2014, uvedl adresu provozovny X, s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost, a to na základě změny zaslané žalovanému dne 17. 3. 2014, každé pondělí od 8:00 do 16:00 hodin, pak v pondělí dne 5. 12. 2016 v úředních hodinách nejméně v době od 11:23 do 11:51 hodin nezajišťoval v době úředních hodin skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce, tedy v rozporu s § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích neuvedl jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, čímž spáchal správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích. Pod bodem III rozhodl žalovaný o tom, že žalobce, ačkoli ve své žádosti o zápis provozovny, doručené žalovanému dne 21. 6. 2015, uvedl adresu X, s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost každé úterý od 8:00 do 16:00 hodin, tak v době nejméně od 7. 6. 2016 až do dne 6. 12. 2016 nezajišťoval v době úředních hodin skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce, tedy v rozporu s § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích neuvedl jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, čímž spáchal správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích. Za spáchání uvedených správních deliktů byla žalobci uložena pokuta ve výši 140 000 Kč, splatná do třiceti dnů od nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí.

26. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce proti všem výrokům rozklad, v němž namítl neurčité vymezení skutku, nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu, protiústavnost prováděcí vyhlášky k zákonu o insolvenčních správcích, nesprávná skutková zjištění, nesprávné stanovení sankce a nepřiměřenost její výše, tedy argumentoval obdobně jako v podané žalobě.
27. O podaném rozkladu rozhodl ministr spravedlnosti žalobou napadeným rozhodnutím, jímž shledal prvostupňové rozhodnutí zcela přezkoumatelným, neboť odůvodnění rozhodnutí je jasné, srozumitelné a ucelené a plynou z něj právní závěry, jakož i úvahy, jimiž byl právní orgán prvního stupně veden při právní kvalifikaci skutku a též při stanovení výše pokuty. Ministr spravedlnosti neshledal žádnou vadu prvostupňového rozhodnutí ani řízení, jež vydání rozhodnutí předcházelo, která by mohla zapříčinit rozpor prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy a se základními zásadami správního trestání. Ministr spravedlnosti rovněž neshledal ani nesprávnost prvostupňového rozhodnutí, k níž by musel přihlédnout ve veřejném zájmu nebo již by účastník řízení namíтал.
28. Podstatou projednávané věci je posouzení viny žalobce za spáchání celkem tří správních deliktů podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích, jakož i výše pokuty, která byla žalobci za spáchané správní delikty uložena.
29. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
30. Podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích se insolvenční správce *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.*

31. Podle § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích se do seznamu (insolvenčních správců) *na základě písemné žádosti insolvenčního správce (...) 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 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.*
32. Podle § 36b odst. 3 zákona o insolvenčních správcích se za správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) daného zákona uloží *napomenutí nebo pokuta do 200 000 Kč.*
33. Soud se předně zabýval námitkou žalobce, že jednání popsané ve výroku prvostupňového rozhodnutí nenaplnuje skutkovou podstatu správního deliktu vyjádřenou v § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích, podle něhož: *„Insolvenční správce se 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.“* Tohoto správního deliktu se žalobce podle žalovaného dopustil tím, že v úředních hodinách ve svých provozovnách č. 1 až 3 nebyl sám přítomen a pověřená osoba nemohla zajistit určité činnosti, které je insolvenční správce povinen vykonat, ve dvou z provozoven pak nebyl přítomen nikdo.
34. Soud úvodem předesílá, že v posuzovaném případě se jedná o skutkově totožnou věc totožných účastníků řízení jako v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2020, č. j. 5 As 475/2019 – 78 (dále jen „rozsudek č. j. 5 As 475/2019 – 78“), jímž byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2019, č. j. 11 A 236/2018 - 108 ve věci pokuty uložené žalobci za spáchání správních deliktů podle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích. V rozsudku č. j. 5 As 475/2019 – 78 kasační soud považoval za stěžejní otázku, zda jednání, které stěžovateli správní orgány kladly za vinu, odpovídá skutkové podstatě vyjádřené v § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích. Stejně tomu bude i v nyní posuzované věci.
35. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 475/2019 – 78 připomněl, že shodnou otázkou se již zabýval v rozsudcích ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 431/2018 - 47, ze dne 29. 4. 2020, č. j. 2 As 157/2019 - 35, a ze dne 29. 4. 2020, č. j. 1 As 66/2019 – 71, v nichž dospěl k závěru, že popsané jednání nenaplnuje znaky skutkové podstaty správního deliktu, který byl insolvenčním správcům kladen za vinu. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 475/2019 – 78 poté vyslovil, že nemá důvod se od těchto závěrů odklonit, a proto shrnul, co již vyřkl ve výše citovaných rozsudcích.
36. V posuzovaném případě je podle závěru NSS klíčovou otázkou *„naplnění objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu. Ta je v zákoně vyjádřena pomocí výrazu „neuvede“, a správní delikt tak spočívá v neuvedení provozovny, ve které skutečně vykonává činnost. Naproti tomu žalovaný klade za vinu stěžovateli, že v provozovně „nevykonává“ činnost v úředních hodinách. Takový výklad je však v rozporu s tím, co zákon o insolvenčních správcích stanoví – insolvenční správce se správního deliktu dopustí, pokud neuvede v žádosti místo provozovny, v níž skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, nikoli tehdy, kdy jako místo v žádosti uvede takové, v němž činnost skutečně nevykonává.“*
37. Výše uvedené potvrzuje i skutečnost, že § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích odkazuje na § 19 odst. 2 téhož zákona, podle něhož *„[n]a 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.“ I toto ustanovení stanoví insolvenčnímu správci toliko povinnost uvést určité informace o provozovně, a nikoliv v této provozovně následně skutečně vykonávat činnost.

38. NSS v rozsudku č. j. 5 As 475/2019 – 78 dále konstatoval, že „[Z] pohledu žalovaného se mohlo jevit jako logické postihnout jak neuvedení místa provozovny, v níž je činnost vykonávána, tak i jednání, kdy je místo nahlášeno, ale nejsou dodržovány úřední hodiny pro ně stanovené. Pro postih druhého ze zmíněných typů jednání však v zákoně nebyla opora. Možná analogie či hledání smyslu právní normy znamenající rozšíření věcné působnosti nad rámec doslovného výkladu a v konečném důsledku i rozšíření správně trestní odpovědnosti v neprospěch obviněného je pak v příkrém rozporu se zásadou vyjádřenou v čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1, resp. čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a zásadou nullum crimen sine lege (srov. mimo jiné rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 2. 2015, č. j. 1 As 236/2014 - 22). Žalovaný měl užít takovou formu výkladu, která šetří práva adresátů právní normy a jejich legitimní očekávání.“
39. Skutková podstata nejen trestného činu, ale i správního deliktu by měla být dostatečně určitá, konkrétní a jednoznačná, aby adresáti právní normy mohli svoje jednání právní normě přizpůsobit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 96, č. 1258/2007 Sb. NSS, podle kterého je nutno „trvat na dostatečně určitém vymezení povinností, jejichž porušení lze postihovat, a teleologickým výkladem okruh těchto povinností rozšiřovat jen krajně obezřetně; v pochybnostech proto nutno sankční ustanovení vykládat restriktivně ve prospěch osoby, na niž může sankční ustanovení dopadnout“).
40. NSS dále vyložil, že snaha žalovaného postihnout stěžovatelovo jednání, které v době, kdy k němu došlo, nebylo možné postihnout, je ještě zřetelnější, pokud se přihlédně k pozdější právní úpravě. S účinností ode dne 1. 7. 2017 totiž zákon o insolvenčních správcích obsahuje § 36b odst. 2 v tomto znění: „Insolvenční správce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 5a v sídle nebo provozovně v úředních hodinách nevykonává činnost insolvenčního správce.“ Toto ustanovení popisuje skutkovou podstatu správního deliktu, který v zákoně o insolvenčních správcích dříve stanoven vůbec nebyl. Skutečnosti, že před 1. 7. 2017 nebylo možné postihnout jednání, jež žalovaný napadeným rozhodnutím postihl, nasvědčuje nově zakotvené ustanovení § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, jež zcela explicitně dopadá na jednání, jehož se žalobce dopustil. Z toho lze dovodit, že podle dříve formulované skutkové podstaty užitě žalovaným takové jednání postihnutelné nebylo. Nadto shodná skutková podstata, kterou žalovaný nepřípadně aplikoval v nyní projednávaném případě, byla novelou provedenou zákonem č. 64/2017 Sb. přesunuta do § 36b odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích ve znění účinném od 1. 7. 2017. Správní delikt neuvedení provozovny tedy zůstal zachován a vedle něj přibyl nový správní delikt spočívající v nezajištění činnosti insolvenčního správce v jeho provozovně nebo sídle v úředních hodinách. Za této situace nelze akceptovat názor, že bylo možné za staré právní úpravy postihnout jednání spočívající v nezajištění činnosti insolvenčního správce v jeho provozovně v úředních hodinách jako správní delikt neuvedení provozovny, ve které je skutečně vykonávána činnost insolvenčního správce – přidání nové skutkové podstaty

podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném od 1. 7. 2017, by totiž zcela postrádalo smysl.

41. Výše uvedené potvrzuje podle závěrů NSS také důvodová zpráva k novele č. 64/2017 Sb., ve které je uvedeno: „*Současná kontrolní a správně-právní pravomoc ministerstva vyplývající z § 36 a 36b ZIS se totiž nevztahuje k povinností při výkonu funkce insolvenčního správce, nýbrž toliko k povinností, které výkonu funkce insolvenčního správce nutně předcházejí (např. informační povinnosti insolvenčního správce o změnách v podmínkách pro vstup do profese insolvenčního správce nebo povinnosti uvést za provozovnu místo, ve kterém insolvenční správce skutečně vykonává činnost).*“ V důvodové zprávě dále stojí, že „[v] případě nepřijetí navrhované právní úpravy hrozí pro případ obcházení a porušování zákona ze strany insolvenčních správců a porušování povinností při výkonu jejich funkce absence reálné možnosti ministerstva spravedlnosti na tuto závadnou činnost insolvenčních správců dohlížet a sankcionovat ji“. Pro projednávanou věc je taktéž relevantní tato část důvodové zprávy: „*Dohledový orgán (při přijetí navrhovaného řešení, které počítá s rozšířením jeho pravomocí, resp. s možností dohledu a sankcionování neplnění povinností i tam, kde toto dle stávající úpravy možné není) tak může bezprostředně, a tedy účinně a efektivně, dohlížet a případně sankcionovat pochybení jednotlivých insolvenčních správců.*“ (srov. sněmovní tisk č. 785/O, důvodová zpráva, body 1.5.2, 1.6.2 a 2.2.2, 7. volební období, 2013-2017, www.psp.cz).
42. NSS uzavřel, že „*[P]okud bylo cílem novely posílit dohledové kompetence žalovaného nad výkonem činnosti insolvenčních správců, a to nejen při zahájení činnosti, ale i poté při běžném výkonu této činnosti a mělo dojít k postihu dříve nepostižitelných jednání, přičemž výsledkem popsání záměru je zakotvení nové skutkové podstaty správního deliktu podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném od 1. 7. 2017, jediným možným výkladem je, že do 30. 6. 2017 jednání stěžovatele, jež je popsáno ve skutkové větě, postižitelné nebylo, resp. nebylo možné postihnout nevykonávání činnosti insolvenčního správce v provozovně v úředních hodinách této provozovny.*“
43. Městský soud v Praze neshledal důvod se od závěrů vyslovených v rozsudku č. j. 5 As 475/2019 – 78 jakkoliv odchýlit a s ohledem na skutkovou totožnost obou věcí je pro posuzovanou věc plně přebírá. Vzhledem k tomu, že v daném případě nebylo možné žalobcovo jednání postihnout jako správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích, jak však žalovaný učinil, a prvostupňové ani napadené rozhodnutí již z tohoto důvodu nemohou obstát, bylo nadbytečné, aby se městský soud zabýval zbývajícími žalobními námitkami.

VI. Závěr a náklady řízení

44. S ohledem na shora uvedené skutečnosti soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvostupňové, zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1, 3, 4 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
45. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měl plný úspěch žalobce, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci do rukou jeho zástupce na nákladech řízení částku 15 342 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše

nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátem v rozsahu třech úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a), d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, včetně třech režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 2 142 Kč odpovídající této dani. Náklady na vyhotovení ostatních podání žalobce neshledal soud důvodně vynaloženými, neboť obsahují pouze reformulaci již dříve použité argumentace, popř. odkazy na judikaturu, která je soudu známa z rozhodovací činnosti.

Poučení:

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 nejbližší 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.

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu