



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: [redacted], IČO [redacted]
se sídlem [redacted]
zastoupený advokátkou JUDr. Evou Metzkerovou
se sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2

proti

žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**
se sídlem [redacted]

o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 23. 11. 2017, č. j. MSP-47/2017-ORA-ROZ/3,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 23. 11. 2017, č. j. MSP-47/2017-ORA-ROZ/3, a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 25. 7. 2017, č. j. MSP-51/2017-OINS-SRIS/6, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do rukou jeho zástupkyně JUDr. Evy Metzkerové, advokátky.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut jeho rozklad a bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2017, č. j. MSP-51/2017-OINS-SRIS/6 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 49 000 Kč dle § 36b odst. 3 písm. b) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „ZIS“), za správní delikt dle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 ZIS, kterého se žalobce dopustil tím, že ačkoliv ve své žádosti o zápis provozovny dle § 19 odst. 2 ZIS uvedl adresu provozovny Kubelíkova 1372/2, 405 02 Děčín (dále jen „předmětná provozovna“), s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost, a to každý pátek od 12:00 do 18:00 hod., nezajišťoval v pátek dne 2. 12. 2016 v úředních hodinách, konkrétně v době nejméně od 12:48 do 13:02 hod., skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že v pátek dne 2. 12. 2016 byla provozovna uzavřena z důvodu čerpání dovolené. Na informační tabulce u vchodu do budovy bylo spolu s údaji žalobce uvedeno: „*Provozovna uzavřena z důvodu dovolené od 1.12.2016 do 5.12.2016*“. Dne 2. 12. 2016 v době od 12:48 hod. do 13:02 hod. proběhla v předmětné provozovně kontrola žalovaného. Podle protokolu o kontrole bylo mimo jiné zjištěno, že předmětná provozovna je řádně označena a u vstupních dveří do domu je umístěna zmíněná informační tabule o uzavření provozovny z důvodu dovolené. Na zvonění kontrolního orgánu na zvonek s označením „Insolvenční kancelář“ nebylo reagováno.
3. Žalobce měl za to, že žalovaný nepřipustně restriktivně vykládá možné důvody k přechodnému uzavření provozovny, když podle § 3 odst. 3 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 o provozovnách“), může být provozovna výjimečně na přechodnou dobu uzavřena z vážných důvodů, a to zejména zdravotních nebo provozních. Žalovaný zaujal stanovisko, že čerpání dovolené není okolností výjimečnou a vážnou, poněvadž se jedná o okolnost insolvenčním správcem předvídatelnou a je na něm, aby zajistil řádný chod provozovny. Žalobce k tomu poznamenal, že je to v rozporu se zásadou předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu a zásadou, že správní orgán má volit výklad pro účastníka příznivější.
4. Dle žalobce nedochází v úředních hodinách prakticky k žádným návštěvám provozovny. Všechny návštěvy u insolvenčního správce nebo jeho zaměstnanců se uskutečňují většinou na základě předvolání insolvenčním správcem a v malém zbytku po předchozím telefonickém sjednání termínu. Přitom termíny těchto návštěv jsou zpravidla sjednány a i realizovány mimo úřední hodiny. K tomuto argumentu se žalovaný vyjádřil toliko formalisticky tak, že to nemá vliv na zodpovědnost za spáchání správního deliktu.
5. Stejně tak formalisticky se žalovaný vypořádal s tezí žalobce, že čerpání volna nebo dovolené je běžným důvodem k přechodnému uzavření i u jiných významných profesí,

když pouze uvedl, že činnost insolvenčního správce nelze srovnávat s výkonem činnosti jiných profesí, pro které platí jiná pravidla.

6. Žalobce podotkl, že čerpání dovolené je provozním důvodem pro uzavření provozovny. Argumentace žalovaného, že po dobu čerpání dovolené měl být zajištěn řádný chod předmětné provozovny včetně adekvátního personálního obsazení (zřejmě zástupem) nebere v úvahu, že v insolvenčních řízeních je třeba činit daleko důležitější a z hlediska věřitelů i dlužníka významnější úkony, než zajišťovat zástup pracovníka na dovolené v provozovně.
7. Dále žalobce zmínil, že § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 ZIS stanoví, že se insolvenční správce dopustí deliktu tím, že neuvede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách. Z obratu „vykonává činnost“ žalobce dovozuje, že měl zákonodárce na mysli pravidelné opakování této činnosti, tudíž by k naplnění skutkové podstaty vedlo jen opakované nevykonávání činnosti. Uzavření předmětné provozovny však bylo kontrolou zjištěno pouze jedenkrát, tedy ojedinele.
8. Žalobce rovněž považoval uloženou pokutu za nepřiměřenou, žalovaný dle něj nezohlednil polehčující okolnosti – dosavadní bezúhonnost, absenci stížností na jeho činnost, nedostatečnou komunikace ze strany žalovaného ohledně výkladu § 3 odst. 3 vyhlášky o provozovnách, dodržení žalobcovy informační povinnosti o přechodném uzavření předmětné provozovny, skutečné vykonávání činnosti v předmětné provozovně (prokazováno písemným prohlášením pronajímatele nemovitosti), žádnou, či nízkou společenskou nebezpečnost jednání žalobce. Pokud žalovaný poukazoval na svou Metodiku stanovení druhu a výše sankce ukládané podle ZIS, tato byla dle žalobce vyhotovena dne 24. 2. 2017 a zveřejněna na webu žalovaného dne 28. 2. 2017, tj. až po spáchání vytýkaného jednání. Napadené rozhodnutí se také nezabývalo námitkou žalobce, že v rozhodné době byly za dané delikty ukládány nižší sankce. Žalobce dodal, že řízení bylo zahájeno sice až po zveřejnění inkriminované metodiky, leč stalo se tak účelově díky nedodržení pořádkových lhůt pro zahájení řízení.
9. Závěrem žalobce navrhl eventuální moderaci sankce soudem.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že zřízení provozovny je fakultativní a přináší nárůst počtu přidělených insolvenčních řízení, tj. i zisku insolvenčního správce. Je proto na místě, aby se současně s tím zvýšily nároky na řádný výkon činnosti insolvenčního správce, potažmo na zajišťování činnosti všech provozoven. Žalovaný proto svým dohledem dle § 36 odst. 2 písm. b) ZIS zajišťuje, aby docházelo k řádnému výkonu funkce insolvenčního správce v jím zřízené provozovně.
11. Podle žalovaného proto platí, že pokud byť jen jeden den žalobce v rozporu s právními předpisy nezajišťoval v úředních hodinách skutečný výkon činnosti v provozovně, je nutné učinit závěr, že v rozporu s § 19 odst. 2 ZIS neuvedl jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost insolvenčního správce ve vymezených úředních hodinách.
12. Důvody pro přechodné uzavření provozovny dle § 3 odst. 3 vyhlášky o provozovnách musí být dle žalovaného nepředvídatelné či na vůli insolvenčního správce nezávislé. Čerpání dovolené takovým důvodem není a je na odpovědnosti každého zaměstnavatele, aby s ohledem na čerpání dovolené svých zaměstnanců zajistil řádný chod provozovny.

Není přitom povinností žalovaného předem zveřejňovat výklad všech neurčitých právních pojmů, které se mohou dostat do souvislosti s jeho rozhodovací pravomocí, ani to není možné. Ostatně žalobce se mohl na žalovaného obrátit s dotazem.

13. Ke společenské škodlivosti jednání žalobce žalovaný uvedl, že smyslem zřízení provozovny je přiblížit činnost insolvenčních správců subjektům insolvenčních řízení a zajistit tak řádný kontakt věřitelů a dlužníků s insolvenčním správcem.
14. Žalovaný odmítl, že by měla být funkce insolvenčního správce srovnávána s jinými profesemi, právní regulace je svébytná a zohledňuje specifika výkonu této funkce.
15. Stran dalších, dle žalobce nevypořádaných rozkladových námitek, žalovaný odkázal na obě správní rozhodnutí.
16. Ohledně výše pokuty a otázky polehčujících okolností žalovaný rovněž odkázal na obě správní rozhodnutí, konkrétně na bod 67 prvostupňového rozhodnutí, kde se zabýval bezúhonností žalobce, pod což lze podřadit též absenci stížností na jeho činnost, a na bod 68 prvostupňového rozhodnutí, kde přihlédl ke snaze o zjednání nápravy.
17. Žalovaný závěrem setrval na svém přesvědčení, že bylo na místě postupovat dle jím vytvořené metodiky, která toliko upřesňovala ZIS, na jehož základě byl žalobce sankcionován. Použití metodiky bylo v souladu s principem předvídatelnosti práva; účelové průtahy v řízení žalovaný negoval.

Jednání před soudem

18. Při jednání dne 12. 4. 2021 žalobce setrval na své žalobě a odkázal na ni. Zopakoval, že má za to, že se svým jednáním nedopustil vytýkaného deliktu tím, že na přechodnou dobu z důvodu čerpání dovolené uzavřel svou provozovnu; tento skutek tak nebylo možné podřadit pod § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 ZIS. Dále znovu uvedl, že byl oprávněn uzavřít provozovnu z důvodu dovolené, ostatně stávající právní úprava (§ 3 odst. 4 vyhlášky č. 121/2019 Sb., o materiálním vybavení a standardech výkonu funkce insolvenčního správce) takové uzavření explicitně umožňuje, a to až na 4 kalendářní týdny v roce; dle názoru žalobce tedy došlo k zániku trestnosti vytýkaného jednání.
19. Rovněž žalovaný setrval na svém vyjádření a odkázal na něj, dále zmínil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2020, č. j. 3 As 196/2019-31, kde byly v obdobné věci žaloba a kasační stížnost zamítnuty.

Posouzení žaloby soudem

20. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
21. Podle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 ZIS *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.*
22. Podle § 36b odst. 2 ZIS, ve znění od 1. 7. 2017 do 31. 5. 2019, *insolvenční správce nebo ohlášený společník insolvenčního správce, je-li insolvenčním správcem veřejná obchodní společnost, se dopustí přestupku tím, že nevykonává činnost v úředních hodinách sídla nebo provozovny insolvenčního správce.*

23. Soud se ztotožňuje s námitkou žalobce spočívající v tom, že nenaplnil skutkovou podstatu deliktu, jenž je mu kladen za vinu. Ačkoli žalobce v žalobě výslovně nenamítl, že skutková podstata správního deliktu, jenž je mu kladen za vinu, v rozhodné době neexistovala, přestřel svou argumentaci zpochybňující, že naplnil skutkovou podstatu vytýkaného deliktu. Při jednání pak výslovně zmínil, že v rozhodné době nebylo možné jeho jednání podřadit pod § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 ZIS. Soud proto musí, v mezích tohoto žalobního bodu, nejprve posoudit samotnou skutkovou podstatu deliktu, aby mohl následně uvážit, zda pod ni lze žalobcovo jednání subsumovat.
24. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 431/2018-47, se insolvenční správce před 1. 7. 2017 nemohl dopustit správního deliktu tím, že v úředních hodinách uvedených v písemné žádosti o zápis provozovny do seznamu insolvenčních správců (§ 19 odst. 2 ZIS) v této provozovně nevykonával činnost sám nebo prostřednictvím pověřené osoby [§ 36b odst. 1 písm. d) bod 2 ZIS]. Tato skutková podstata byla do ZIS začleněna až novelou provedenou zákonem č. 64/2017 Sb.
25. V podrobnostech soud pro stručnost odkazuje na citovaný rozsudek, zejména body [14] a [15] vysvětlující, proč se před 1. 7. 2017 mohl insolvenční správce dopustit správního deliktu dle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 ZIS jen tehdy, když v žádosti o zápis provozovny do seznamu insolvenčních správců nevedl místo, v němž skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, a nikoli tehdy, když v zapsané provozovně svou činnost skutečně nevykonával. Dále soud odkazuje na body [16] až [18] citovaného rozsudku ozřejmující, že novela ZIS provedená zákonem č. 64/2017 Sb., neprovedla precizaci znaků již existující skutkové podstaty, nýbrž zavedla novou skutkovou podstatu – nevykonávání činnosti v úředních hodinách sídla nebo provozovny insolvenčního správce.
26. Soud se s označeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu zcela ztotožňuje a konstatuje, že plně dopadá na projednávanou věc. Z označeného rozsudku přitom vycházejí další rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2020, č. j. 1 As 66/2019-71, ze dne 29. 4. 2020, č. j. 2 As 157/2019-35, a ze dne 9. 10. 2020, č. j. 5 As 475/2019-78, jedná se tedy o již ustálenou judikaturu.
27. K žalovaným odkazovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2020, č. j. 3 As 196/2019-31, soud podotýká, že v něm nebyla vůbec řešena otázka ne/existence skutkové podstaty předmětného deliktu, resp. subsumpce jednání pod tuto skutkovou podstatu. Nejvyšší správní soud takovéto námitky v kasační stížnosti neshledal, přičemž byl vázán dispoziční zásadou (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Zmíněný rozsudek proto na projednávanou věc nedopadá.
28. Z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 431/2018-47, tedy jednoznačně vyplývá, že žalobcovo jednání spočívající v tom, že v dotčené provozovně v době kontroly skutečně nevykonával svou činnost, nebylo možné podřadit pod správní delikt dle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 ZIS, popř. pod jiný správní delikt dle ZIS. Obě správní rozhodnutí jsou tudíž nezákonná.
29. Soud závěrem dodává, že s ohledem na to, že žalobce nespáchal vytýkaný delikt, je bezpředmětné zabývat se výší uložené pokuty a otázkou její modrace, popř. zánikem trestnosti v důsledku pozdějších změn právních předpisů (který by jinak soud zkoumal *ex offo*, proč by se neuplatnila koncentrace žalobních bodů).

Závěr

30. Jelikož soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, zrušil jej dle § 78 odst. 1 věta první s. ř. s. a vrátil věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení. Zároveň soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil také prvostupňové rozhodnutí, neboť nezákonnost se projevila již v něm. V dalším řízení budou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), tj. zohlední, že v rozhodné době neexistovala skutková podstata správního deliktu spočívající v tom, že insolvenční správce v úředních hodinách uvedených v písemné žádosti o zápis provozovny do seznamu insolvenčních správců v této provozovně nevykonával činnost sám nebo prostřednictvím pověřené osoby.
31. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, účast na jednání) a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč. Celkem náklady řízení činí 11 228 Kč.

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 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 12. dubna 2021

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu