



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **Mgr. Eva Budínová**, insolvenční správce, IČO: 66248434
sídlem Dobrovského 724, 738 01 Frýdek - Místek

zastoupená advokátem Mgr. Adriánem Čechem
sídlem Vinohradská 34/30, 120 00 Praha 2

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ČR ze dne 26. 6. 2018, č. j. MSP-15/2018-ORA-ROZ/3,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra spravedlnosti ČR ze dne 26. 6. 2018, č. j. MSP-15/2018-ORA-ROZ/3 a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 27. 2. 2018, č. j. MSP-57/2017-OINS-SRIS/10, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů v řízení ve výši 11 228 Kč ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Adriána Čecha, advokáta.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 10. 8. 2018 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí ministra spravedlnosti ČR ze dne 26. 6. 2018, č. j. MSP-15/2018-ORA-ROZ/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti (dále jen „žalovaný“) ze dne 27. 2. 2018, č. j. MSP-57/2017-OINS-SRIS/10 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný rozhodl, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 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 neuvedla jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, když dne 2. 3. 2017 v úředních hodinách nezajišťovala skutečný výkon činnosti insolvenčního správce v provozovně Radniční 489/7A, 370 01 České Budějovice, ačkoli ve své žádosti o zápis provozovny podle § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, doručené žalovanému dne 20. 12. 2016, uvedla adresu provozovny Radniční 489/7A, 370 01 České Budějovice (dále jen „provozovna“), s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost, a to každý čtvrtek od 8:00 do 14:00 hodin. Žalovaný uložil žalobkyni dle § 36b odst. 3 písm. b) zákona o insolvenčních správcích pokutu ve výši 26 000 Kč a povinnost uhradit paušální náklady správního řízení.

II. Obsah žaloby

3. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně namítala absenci skutku, nesprávná skutková zjištění, nesprávnou právní kvalifikaci skutku a zkrácení procesních práv žalobkyně. Konkrétně uvedla, že ačkoliv je žalobkyni vytýkáno spáchání jednoho skutku a jednoho správního deliktu, bylo rozhodnuto o sankci, která odpovídá souběhu dvou správních deliktů. Žalobkyně nesouhlasí se skutkovými závěry správního orgánu, že na provozovně Radniční 489/7A v Českých Budějovicích nevykonávala řádně činnost insolvenčního správce. Správní orgán se rovněž nedostatečně vypořádal se skutečností, že žalobkyně měla provozovnu v době kontroly již zrušenou.
4. V *druhém žalobním bodu* žalobkyně namítala porušení zásady *in dubio pro reo*. Žalobkyně označila za nesporné, že správní orgán nejenom že do prostor zrušené provozovny vstoupil, neskončil pouze na recepci, ale bylo s ním jednáno pověřenou osobou ve věci samé (viz. 6.1. Protokolu o kontrole v návaznosti na mailovou komunikaci z prosince 2016), a to dokonce v době, kdy provozovna již byla zrušena. Správní orgán bez opory v zákoně neustále staví své úvahy na argumentaci, že insolvenční správce je formálně k dispozici veřejnosti, komukoliv a třetím osobám. Jedná se o zcela protizákonný i nesprávný výklad pojmu „vykonávána činnost insolvenčního správce“. Žalobkyně rovněž namítla, že správní orgán provedl a hodnotil výlučně důkazy v neprospěch správkyně a všechny skutečnosti ve prospěch zcela ignoroval, vůbec se jimi nezabýval a nezabýval se ani argumentací správkyně, na rozdíl od rozkladové komise. Správní orgán v rozporu se zásadami správního trestání pouze selektivně akceptoval výlučně své důkazy, všechny navržené důkazy ve prospěch žalobkyně, pokud je vůbec provedl, tak vyhodnotil zcela nelogicky a rovněž tak porušil zásadu *in dubio pro reo*, když ze skutkových zjištění správního orgánu nijak nevyplývá, že by ona vina žalobkyně byla prokázána.
5. Ve *třetím žalobním bodu* žalobkyně namítala nenaplnění skutkové podstaty § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích ve znění do 30. 6. 2017 a absenci trvání protiprávního jednání jako základního znaku skutkové podstaty. Zcela zásadní námitkou žalobkyně jak proti zákonnosti napadeného rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pak je skutečnost, že správní orgány žalobkyni trestaly bez opory v zákoně. Jednání, za které byla žalobkyně správními orgány napadenými rozhodnutími potrestána, se stalo dne 2. 3. 2017. Proto je na toto jednání třeba aplikovat zákon o insolvenčních správcích ve znění platném do 30. 6. 2017. Skutková podstata správního deliktu vymezeného v §36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích ve

znění účinném do 30. 6. 2017 tak nebyla naplněna. Materiální stránka skutkové podstaty rovněž nebyla naplněna. Žalobkyně tvrdí, že provozovna byla řádně označená i u vstupu, měla pověřenou osobu přítomnou v úředních dnech (dokonce i v den kontroly, kdy již provozovna byla zrušená) a včas oznámila zrušení provozovny.

6. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobkyně namítala porušení zásady *nulla poena sine lege*. Žalobkyně rozporovala způsob, jakým byla určena výše pokuty, která jí byla uložena.
7. V pátém žalobním bodu žalobkyně namítala nezohlednění liberačního důvodu. I pro případ, že by u žalobkyně došlo k nějakému jednání, které naplnilo skutkovou podstatu některého ze správních deliktů, pak je napadené rozhodnutí rovněž nesprávné z důvodu neaplikování liberačního důvodu dle §36c odst. 1 zákona o insolvenčních správcích.
8. V šestém žalobním bodu žalobkyně namítala nezákonnost a nepřiměřenost sankce a nerespektování individualizace při rozhodování o případné sankci. Z napadeného rozhodnutí je dle žalobkyně zřejmé, že správní orgány vycházely při stanovení výše sankce z „Metodiky stanovení druhu a výše sankce“ zveřejněné na internetových stránkách ministerstva dne 28. 2. 2017. Tato metodika však byla vydána a zveřejněná až po zrušení provozovny. Jedná se proto o nezákonné uložení sankce, neboť jiní správci za stejné nebo obdobné porušení povinností v době před zveřejněním metodiky nebyli potrestáni buď vůbec, či jim bylo uloženo pouze napomenutí. Žalobkyně proto pro případ, že soud neshledá důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, navrhl, aby soud upustil od potrestání či tento snížil, neboť trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši.
9. V sedmém žalobním bodu žalobkyně namítala vady odvolacího řízení. Poukázala na to, že žalovaný zatížil odvolací řízení dalšími procesními pochybeními, když se nijak nezabýval důkazními návrhy žalobkyně uvedenými v rozkladu a k němu přiloženými, aniž by ve svém rozhodnutí uvedl, proč tyto důkazní návrhy neprovedl. Odvolací řízení bylo zatíženo i dalšími procesními pochybeními, která spočívají v tom, že ministr spravedlnosti podle žalobkyně rozhodl v rozporu se stanoviskem rozkladové komise.
10. Žalobkyně navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí, pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval, že na základě kontroly provedené žalovaným v provozovně žalobkyně dne 2. 3. 2017 v době od 9:12 do 9:43 hod. bylo zjištěno, že žalobkyně řádně v úředních hodinách ve své provozovně nevykonává činnost insolvenční správkyně - v podrobnostech odkázal na Protokol o kontrole provozovny ze dne 6. 3. 2017, č. j. MSP-9/2017-OINS-KRIS/5, a prvostupňové a napadené rozhodnutí. Podle zjištění žalovaného v provozovně nebyla vůbec přítomna žalobkyně nebo jí pověřená osoba, prostřednictvím které by žalobkyně zajišťovala skutečný výkon činnosti dle zákona o insolvenčních správcích (viz např. bod 25-28 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nebo bod 87 odůvodnění napadeného rozhodnutí). S ohledem na skutečnost, že byla naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2. zákona o insolvenčních správcích, podle kterého platí, že insolvenční správce se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 19 odst. 2 tohoto zákona neuvede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, vydal žalovaný výše uvedené prvostupňové rozhodnutí.

12. Žalovaný o rozkladu žalobkyně rozhodl tak, že jej jako nedůvodný zamítl, neboť žalobkyně spáchala výše popsany správní delikt a zároveň nebyla shledána jiná vada prvostupňového rozhodnutí, resp. řízení, které jeho vydání předcházelo, jež by odůvodňovala zrušení nebo změnu tohoto rozhodnutí.
13. K *prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že tento se zcela shoduje s námitkami, které žalobkyně uplatnila v rozkladu. Žalovaný se s nimi v napadeném rozhodnutí řádně vypořádal (viz zejména body 65-92 a 109-111 odůvodnění napadeného rozhodnutí). K tvrzení žalobkyně, že v okamžiku kontroly byla dotčená provozovna již zrušena, žalovaný uvedl, že tomu tak nebylo, neboť provozovna zaniká až ke dni výmazu ze seznamu insolvenčních správců. S argumentací žalobkyně se pak žalovaný podrobně vypořádal v bodech 52-61 napadeného rozhodnutí.
14. K *druhému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že rovněž tento byl žalobkyní uplatněn již v rámci řízení před žalovaným, přičemž žalovaný tuto námitku vypořádal v rámci prvostupňového i napadeného rozhodnutí, na které odkázal. K porušení zásady „In dubio pro reo“ tak podle názoru žalovaného dojít nemohlo, neboť o zjištěném skutku a jeho právní kvalifikaci nejsou důvodné pochybnosti.
15. K *třetímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že nadepsaná námitka byla žalobkyní uplatněna již v řízení před žalovaným, přičemž žalovaný se s ní v prvostupňovém (zejména body 39-78) i napadeném rozhodnutí (zejména body 43-47 a 65-82) řádně vypořádal. Žalovaný se též zabýval tím, zda s ohledem na změnu právní úpravy předmětného správního deliktu není nová právní úprava pro žalobkyni příznivější (viz body 43-47 napadeného rozhodnutí) a dospěl k závěru, že skutková podstata správního deliktu zůstala v podstatě totožná a postih podle nové právní úpravy tak pro účastníka příznivější není. S ohledem na tuto skutečnost je žalobkyně postihována podle právní úpravy účinné v době spáchání předmětného přestupku, tedy podle zákona o insolvenčních správcích ve znění účinném do 30. 6. 2017.
16. Ke *čtvrtému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že tvrzení žalobkyně, že ji žalovaný trestal bez opory v zákoně, je podle názoru žalovaného liché, neboť tento postupoval na základě zákona a v jeho mezích.
17. K *pátému žalobnímu bodu* žalovaný zdůraznil, že se jedná o námitku novou, která nebyla obsahem rozkladu ani jiných dosavadních vyjádření žalobkyně; žalovaný se k ní tedy dosud nemohl vyjádřit a nemohl k ní ani přihlídnout v rámci řízení o přestupku, resp. řízení o rozkladu.
18. K *šestému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že námitka byla v celém rozsahu uplatněna již v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí, přičemž žalovaný se s touto námitkou podrobně vypořádal v bodech 97-111 napadeného rozhodnutí, na které odkázal.
19. K *sedmému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že rozkladová komise se řízení o rozkladu obligatorně účastní tím, že rozklad projedná; povaha jejího stanoviska je však toliko poradní, neboť je to vždy ministr, kdo o podaném rozkladu v souladu se zákonem rozhoduje. Správní spis existuje, je kompletní a není pravdou, že by ministr spravedlnosti rozhodoval pouze na základě protokolu o hlasování rozkladové komise.
20. Žalovaný shrnul, že napadené rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy ani není věcně nesprávné či nepřezkoumatelné a navrhl, aby soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

IV. Jednání před soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

21. Jednání nařízeného na den 29. 9. 2021 se žalobkyně ani její právní zástupce nezúčastnili, soud tedy věc projednal a rozhodl v jejich nepřítomnosti. Žalovaný při jednání setrval na svém procesním stanovisku. Závěrem s poukazem na rozhodnutí městského soudu v obdobných věcech (č. j. 3A 158/2018 – 79 a č. j. 6A 64/2018 – 43) navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
22. Žalobkyní navržené důkazy jsou součástí spisového materiálu předloženého správním orgánem, z něhož soud při rozhodování obligatorně vychází, jejich provedení by tudíž bylo nadbytečné.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. 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.).
24. 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.
25. Ze správního spisu vyplynuly tyto pro posouzení věci podstatné skutečnosti:
26. Žalobkyně požádala žalovaného dne 20. 12. 2016 o zápis provozovny na adrese Radniční 489/7A, 370 01 České Budějovice, s úředními hodinami stanovenými na čtvrtek od 8:00 do 14:00 hodin, do seznamu insolvenčních správců podle § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Žádost splňovala náležitosti podle § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, proto byla následně do seznamu zapsána adresa provozovny včetně úředních hodin, ve kterých bude účastník řízení vykonávat činnost insolvenčního správce.
27. Ministerstvo spravedlnosti podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolního řádu), provedlo dne 2. 3. 2017 kontrolu žalobkyně v provozovně. Předmětem kontroly bylo zjistit, zda je provozovna insolvenčního správce zapsaná v seznamu místem, ve kterém insolvenční správce skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách.
28. Kontrolní orgán vyhotovil dne 6. 3. 2017 protokol o provedené kontrole, jehož stejnopis byl žalobkyni doručen dne 8. 3. 2017. Protokol o provedené kontrole obsahoval mimo jiné kontrolní zjištění, že žalobkyně porušila § 5a odst. 7 a 8 zákona o insolvenčních správcích ve spojení s § 2 odst. 2 vyhlášky č. 355/2013 Sb. tím, že na viditelném místě při vchodu do budovy, ve které se měla nacházet provozovna insolvenčního správce, neumístila informační tabuli obsahující údaje identifikující insolvenčního správce a dále kontrolní zjištění, že žalobkyně porušila § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích ve spojení s § 4 vyhlášky č. 355/2013 Sb. tím, že nezajišťovala v době úředních hodin skutečný výkon činnosti insolvenčního správce.
29. Žalobkyně dne 16. 3. 2017 uplatnila proti kontrolním zjištěním včasné námitky, které byly dne 3. 4. 2017 vypořádány tak, že byly zamítnuty.
30. Žalovaný dne 20. 4. 2017 doručil žalobkyni oznámení o zahájení správního řízení. Přípisem ze dne 3. 5. 2017 poskytl žalovaný žalobkyni možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čehož žalobkyně dne 16. 5. 2017 využila.
31. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 27. 2. 2018 žalovaný rozhodl pod výrokem I o tom, že žalobkyně, ačkoliv ve své žádosti o zápis provozovny podle § 19 odst. 2 zákona o

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, doručené žalovanému dne 20. 12. 2016, uvedla adresu provozovny Radniční 489/7A, 370 01 České Budějovice, s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost, a to každý čtvrtek od 8:00 do 14:00 hodin, tak dne 2. 3. 2017 v úředních hodinách nezajišťovala skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce, tedy v rozporu s § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích neuvedla jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, čímž spáchala správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Pod výrokem II byla žalobkyni za spáchání uvedeného správního deliktu uložena pokuta ve výši 26 000 Kč, splatná do 14 dnů od nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí. Pod výrokem III byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši paušální částky 1 000 Kč.

32. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, v němž namítla zrušení provozovny před zahájením kontroly, nesprávné právní posouzení - nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu, nesprávná skutková zjištění, porušení zásad správního trestání a nepřiměřenost sankce, tedy argumentovala obdobně jako v podané žalobě.
33. 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 namítal.
34. Soud se předně věnoval vypořádání stezejní námítky, a to posouzení viny žalobkyně za spáchání správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích ve znění do 30. 6. 2017.
35. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
36. Podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, 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.*
37. 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.*
38. 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.*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

39. Soud se předně se zabýval námitkou žalobkyně, 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 žalobkyně podle žalovaného dopustila tím, že v úředních hodinách ve své provozovně nebyla přítomná a nezajišťovala skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce.
40. Soud úvodem předesílá, že v posuzovaném případě se jedná o skutkově totožnou věc, jako byla řešena 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“), rozsudku ze dne 29. 4. 2020, č. j. 1As 66/2019 – 71 (dále jen „rozsudek č. j. 1As 66/2019 – 71“) či rozsudku ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 431/2018 – 47 (dále jen „rozsudek č. j. 2 As 431/2018 – 47“), kterým byl zrušen rozsudek městského soudu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 11 A 51/2018 – 78, o nějž svou argumentaci opíral žalovaný. V citovaných rozsudcích kasační soud považoval za stěžejní otázku, zda jednání, které stěžovateli správní orgány kladly za vinu, odpovídá za právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 skutkové podstatě vyjádřené v § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích.
41. 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.
42. V posuzovaném případě je podle závěru NSS v rozsudku č. j. 5 As 475/2019 – 78 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.“*
43. 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.

44. 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.“
45. 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“).
46. NSS dále vyložil, že snaha žalovaného postihnout stěžovatelovo jednání, které v době, kdy k němu došlo, nebylo možné postihnout, je ještě zřetelnější, pokud se přihlédne 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.
47. 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 povinnostem při výkonu funkce insolvenčního správce, nýbrž toliko k povinnostem, 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).

48. 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.“
49. Městský soud v Praze neshledal důvod se od závěrů vyslovených v rozsudcích NSS č. j. 5 As 475/2019 – 78, č. j. 1 As 66/2019 – 71 a č. j. 2 As 431/2018 – 47 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 jednání žalobkyně postihnout jako správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích, jak však správní orgány učinily, a prvostupňové ani napadené rozhodnutí již z tohoto důvodu nemůže obstát, bylo nadbytečné, aby se městský soud zabýval zbývajícími žalobními námitkami.
50. Soud podotýká, že žalovaným odkazované rozsudky městského soudu č. j. 3A 158/2018 – 79 ze dne 7. 9. 2021 a č. j. 6A 64/2018 – 43 ze dne 16. 5. 2019 nejsou pro posouzení projednávané věci případné z následujících důvodů. V řízení vedeném městským soudem pod sp. zn. 3A 158/2018 vycházel soud z odlišného skutkového stavu. Předmětem přezkumu totiž bylo rozhodnutí, jímž byl žalobce uznán vinným spácháním správního deliktu (nyní přestupku) podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích na základě kontrolních zjištění prvostupňového správního orgánu o tom, že se osobě pověřené žalobcem nepodařilo v provozovně žalobce během kontroly dne 13. 3. 2017 na výzvu kontrolujících osob vyhledat ve spisové dokumentaci ve věci dlužníka paní V. H. přílohu pohledávky věřitele, konkrétně fakturu č. 7310261974. V řízení vedeném městským soudem pod sp. zn. 6A 64/2018 se skutkový stav sice významně neodlišoval, neboť stejně jako v projednávané věci se žalobce měl dopustit správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích tím, že v rozporu s § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích neuvedl jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, avšak na rozdíl od projednávané věci žalobce nesměřoval žalobní ani kasační námitky k posouzení otázky, zda jednání žalobce bylo možné za právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 podřadit pod ustanovení § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích či nikoli. Městský soud v řízení o žalobě ani Nejvyšší správní soud v řízení o žalobcem podané

kasační stížnosti se tak s ohledem na dispoziční zásadu ovládající správní soudnictví posouzení této stěžejní otázky nevěnovaly.

VI. Závěr a náklady řízení

51. 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.).
52. 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 měla plný úspěch žalobkyně, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni do rukou jejího zástupce na nákladech řízení částku 11 228 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 dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby,) 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 dvou režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně 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 1 428 Kč odpovídající této dani.

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.

Praha 29. září 2021

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.