



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Tomko a partneři, v.o.s.**, se sídlem Řipská 1676/25, Praha, zast. Mgr. Jiřinou Chmelovou, advokátkou se sídlem Nad Dědinou 561/6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2021, č. j. 3 A 158/2018 - 79,

t a k t o:

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2021, č. j. 3 A 158/2018 - 79, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 10. 5. 2018, č. j. MSP-9/2018-ORA-ROZ/3, a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 2. 1. 2018, č. j. MSP-69/2017-OINS-SRIS/7, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 28 570 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Jiřiny Chmelové, advokátky se sídlem Nad Dědinou 561/6, Brno.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 10. 5. 2018, č. j. MSP-9/2018-ORA-ROZ/3 (dále jen „druhostupňové rozhodnutí“), jímž ministr spravedlnosti zamítl rozklad stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2018, č. j. MSP-69/2017-OINS-SRIS/7 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Posledně uvedeným rozhodnutím byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání 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“). Uvedeného správního deliktu se měla stěžovatelka dopustit tím, že nezajišťovala skutečný výkon činnosti insolvenčního správce v provozovně insolvenčního správce, za což jí byla uložena pokuta ve výši 90 000 Kč; společně s tím byla stěžovatelce uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Dne 13. 3. 2017 provedl žalovaný jako kontrolní orgán podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), kontrolu v provozovně insolvenčního správce (stěžovatelky) na adrese Domažličky 12, Bolešiny, s úředními hodinami stanovenými na pondělí 8 až 14 hodin. Na této adrese sídlilo celkem 9 insolvenčních správců, všichni byli zastoupeni stejnou pověřenou osobou, kterou byl vlastník předmětné nemovitosti pan J. K. Kontrolní orgán požadoval po pověřené osobě umožnit nahlédnutí do přílohy přihlášky pohledávky v insolvenčním řízení, kde byla stěžovatelka ustanovena jako insolvenční správce, a to faktury č. 7310261974. Pověřená osoba neumožnila kontrolujícím osobám do této přílohy nahlédnout (spisy byly vedeny pouze v elektronické podobě, přičemž konkrétní fakturu nebyla schopna pověřená osoba dohledat).

[3] S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka neumožnila kontrolujícím orgánům nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven, přestože podle 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, byla povinna do těchto dokladů nahlédnutí umožnit, uzavřel žalovaný, že stěžovatelka na ohlášené provozovně v úředních hodinách nezajišťovala skutečný výkon činnosti insolvenčního správce, za což jí uložil pokutu (viz výše).

II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Proti druhostupňovému rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu, kterou městský soud podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl jako nedůvodnou.

[5] Městský soud v napadeném rozsudku potvrdil, že stěžovatelka se dopustila správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích. Stěžovatelkou pověřená osoba totiž nebyla schopna při kontrole dohledat přílohu přihlášky pohledávky (konkrétní fakturu), čímž neumožnila kontrolujícím osobám, potažmo účastníkům insolvenčního řízení do této faktury nahlédnout. Fakturu přitom kontrolující osoby dostatečně specifikovaly. Prostá přítomnost pověřené osoby v provozovně nijak negarantuje faktické zajištění výkonu činností insolvenčního správce; nebylo tedy možné uzavřít, že nedohledání jediné faktury představuje administrativní pochybení, jak uváděla stěžovatelka. Nepostačovalo přitom, že stěžovatelka vedla spisy

pokračování

v elektronické podobě prostřednictvím vzdáleného přístupu, podstatné je, že ani prostřednictvím tohoto vzdáleného přístupu nebyla schopna pověřená osoba konkrétní dokument vyhledat.

[6] Městský soud také uzavřel, že správní orgány zcela správně zohlednily skutečnost, že stěžovatelka se jiného správního deliktu dopustila jen krátce před tím, než došlo ke kontrole její provozovny v Domažlicích. Samotnou kontrolu shledal městský soud zcela v souladu se zákonem; kontrolující osoby nekladly na pověřenou osobu nepřiměřené nároky. Zejm. městský soud nepřisvědčil argumentaci, že na menší provozovny je nutno klást mírnější nároky. Důvodnými neshledal městský soud ani námitky směřující do jednání rozkladové komise, jejíž doporučení podle tvrzení stěžovatelky neměl ministr spravedlnosti při svém rozhodování zřejmě k dispozici. Žádné takové závěry ze správního spisu nevyplývají.

[7] Závěrem městský soud uvedl, že právní úprava ani po novelizaci účinné od 1. 7. 2017 není pro stěžovatelku příznivější. „*Jediná změna spočívá toliko v tom, že předmětný přestupek je nyní skutkově upraven v § 36b odst. 2 ZIS [zákona o insolvenčních správcích, pozn. Nejvyššího správního soudu] a hranice sankce za tento přestupek je upravena v § 36b odst. 4 písm. c) ZIS.*“ Kontrola byla provedena dne 13. 3. 2017, věc je proto nutno posuzovat podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017, což správní orgány učinily a městský soud jejich závěry potvrdil. Ve vztahu ke stěžovatelkou odkazovanému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 431/2018 - 47, městský soud uvedl, že v nyní posuzované věci jde o jinou skutkovou, a tím i právní situaci, i když se opírá o totéž zákonné ustanovení jako věc řešená v citovaném rozhodnutí.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem, které spatřovala v tom, že jednání, jež jí správní orgány vytýkaly, bylo možné postihovat podle zákona o insolvenčních správcích až od 1. 7. 2017. Zdůraznila, že správní soud musí posuzovat z úřední povinnosti, zda namítané jednání, které je stěžovatelce kladeno za vinu, bylo možné podle tehdejší úpravy vůbec postihnout. Znovu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 431/2018 - 47 a zdůraznila, že městský soud pochybil, pokud citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bez dalšího pominul.

[9] Ustanovení, podle kterého správní orgány stěžovatelku potrestaly, dopadá na situace, kdy insolvenční správce vykonává činnost v provozovně, kterou neohlásí žalovanému. Ničeho takového se však stěžovatelka nedopustila. To, zda insolvenční správce skutečně vykonává činnost v ohlášené provozovně, či nikoli, je možné trestat až od 1. 7. 2017, tj. po účinnosti novely, která zavedla novou skutkovou podstatu přestupku, kterého se insolvenční správce dopustí právě tím, že nevykonává činnost v úředních hodinách sídla nebo provozovny insolvenčního správce, což ostatně uvádí také důvodová zpráva k této novele, tj. k zákonu č. 64/2017 Sb. Správní orgány užily v posuzované věci extenzivní výklad § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích, když jej aplikovaly i na jednání stěžovatelky. Tím však postupovaly v rozporu se zásadou *in dubio mitius* a zásadou zákonnosti, neboť použily extenzivní výklad v neprospěch stěžovatelky.

[10] „Z *procesní opatrnosti*“ pak stěžovatelka rozporovala také průběh samotné kontroly, při které umožnila nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek, pouze se jí nepodařilo dohledat jeden konkrétní dokument – nahlédnutí podle stěžovatelky umožněno bylo, ale pro dohledání konkrétní faktury bylo potřeba více času. Nebyla tedy naplněna materiální stránka správního deliktu. Závěrem namítala také vady řízení o rozkladu, neboť jí nebylo umožněno nahlédnout do spisu týkajícího se rozkladového řízení, zejm. doporučení rozkladové komise. Proto požadovala, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s hodnocením městského soudu ztotožňuje. Se všemi námitkami se městský soud dostatečným způsobem vypořádal, na jednotlivé pasáže odůvodnění rozsudku městského soudu žalovaný ve vyjádření výslovně odkázal. Závěrem proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[12] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou, ve které zopakovala své přesvědčení, že vytýkaným jednáním nemohla naplnit skutkovou podstatu správního deliktu, za který byla napadenými rozhodnutími potrestána.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Podstatou kasační stížnosti je posouzení zákonnosti rozsudku městského soudu, který uzavřel, že jednání stěžovatelky naplnilo znaky správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích (ve znění účinném do 30. 6. 2017).

[16] Tohoto správního deliktu se insolvenční správce dopustí „*tím, že v rozporu s § 19 odst. 2 neuvede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách.*“ Podle § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích se pak na základě písemné žádosti insolvenčního správce 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.

[17] Otázkou naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích se Nejvyšší správní soud zabýval již ve svých předchozích rozhodnutích, zejm. jde o rozsudky ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 431/2018 - 47; ze dne 29. 4. 2020, č. j. 2 As 157/2019 - 35; ze dne 29. 4. 2020, č. j. 1 As 66/2019 - 71; či ze dne 9. 10. 2020, č. j. 5 As 475/2019 - 78.

pokračování

[18] Ve všech výše citovaných rozhodnutích vyšel Nejvyšší správní soud z názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 431/2018 - 47, na který stěžovatelka odkazovala. Toto rozhodnutí se přitom zabývalo obdobnou skutkovou i právní situací, jaká nastala v nyní projednávaném případě; nešlo o natolik odlišnou situaci, že by nebylo možné závěry uvedené v tomto rozsudku zohlednit, jak nesprávně uvedl v napadeném rozsudku městský soud.

[19] V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud zcela jednoznačně uvedl, že do 30. 6. 2017 nebylo možné postihovat jednání spočívající v nevykonávání činnosti insolvenčního správce v provozovně v úředních hodinách této provozovny jako správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích. Insolvenční správce se uvedeného deliktu dopustí tím, že neuvede v žádosti podle § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích místo provozovny, v níž skutečně vykonává činnost insolvenčního správce ve vymezených úředních hodinách (zjednodušeně řečeno: neohlásí svou skutečnou provozovnu); nikoli tím, že jako místo v žádosti uvede takové, v němž skutečně činnost nevykonává (nevykonává činnost v ohlášené provozovně).

[20] Výše uvedené vychází z toho, že do 30. 6. 2017 byla objektivní stránka skutkové podstaty správního deliktu vyjádřena slovem „neuvede“ (viz výše bod [16] tohoto rozsudku, v němž je citováno předmětné ustanovení). Správní delikt tak spočívá v neuvedení provozovny, ve které insolvenční správce skutečně vykonává činnost. Naproti tomu žalovaný klade za vinu stěžovatce, že v provozovně „nevykonává“, resp. nevykonávala činnost v úředních hodinách. Takový výklad je však v rozporu s tím, co zákon o insolvenčních správcích výslovně stanoví.

[21] Tyto závěry potvrzuje také důvodová zpráva k zákonu č. 64/2017 Sb., kterým byl nově upraven přestupek spočívající v nevykonávání činnosti insolvenčního správce, a to v § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném od 1. 7. 2017; viz důvodovou zprávu k zákonu č. 64/2017 Sb., sněmovní tisk č. 785/0, 7. volební období, 2013 – 2017, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (www.psp.cz). Do účinnosti této novely tak nebylo možné postihovat jednání vytýkané stěžovatce podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích, neboť by se jednalo o rozšíření věcné působnosti tohoto ustanovení nad rámec jeho doslovného výkladu a v konečném důsledku i rozšíření správně trestní odpovědnosti v neprospěch obviněného, což je v příkrém rozporu se zásadou vyjádřenou v čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 a čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a zásadou *nullum crimen sine lege*, ze které vyplývá požadavek na určité, jasné a přesné vyjádření skutkových podstat deliktů a zákaz analogie v neprospěch odpovědné osoby (k tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 236/2014 - 22).

[22] S účinností výše uvedené novely zákona o insolvenčních správcích tedy došlo k legislativnímu zakotvení přestupku spočívajícího v nevykonávání činnosti insolvenčního správce v ohlášené provozovně. Tato novela tak přinesla poměrně zásadní změnu, rozhodně se nejednalo o „přesunutí“ skutkové podstaty do § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, jak uvedl v napadeném rozsudku městský soud.

[23] Výklad žalovaného a městského soudu, podle něhož bylo možné jednání stěžovatelky (nevykonávání skutečné činnosti insolvenčního správce v provozovně)

postihnout jako správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2 zákona o insolvenčních správcích (ve znění účinném do 30. 6. 2017), tak nemůže obstát. Nejvyšší správní soud tak shledal důvodnou námitku stěžovatelky spočívající v nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu, který ji správní orgány kladly za vinu.

[24] S ohledem na uvedené se dále Nejvyšší správní soud nezabýval námitkami, které stěžovatelka uvedla v kasační stížnosti „z *procesní opatrnosti*“. Tyto námitky na výše vyslovených závěrech nemohou ničeho změnit.

V. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu (výrok I. tohoto rozsudku).

[26] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než rozhodnutí ministra spravedlnosti (druhostupňové rozhodnutí) i rozhodnutí žalovaného (prvostupňové rozhodnutí) zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí ministra spravedlnosti i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

[27] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s., pro část řízení o kasační stížnosti ve spojení s § 120 s. ř. s.

[28] Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou tvořeny souhrnnou částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (za žalobu ve výši 3000 Kč, za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč). Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatelky advokátkou Mgr. Jiřinou Chmelovou v řízení u Nejvyššího správního soudu a advokátem Mgr. Vojtěchem Novotným v řízení u městského soudu.

[29] Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupci stěžovatelky učinili ve věci celkem pět úkonů právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, žaloba, účast na jednání u městského soudu, kasační stížnost a replika k vyjádření žalovaného v řízení u Nejvyššího správního soudu. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka ve výši 3 400 Kč, tj. celkem 17 000 Kč, zvýšena o DPH v sazbě 21 %

pokračování

na částku 20 570 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení u městského a Nejvyššího správního soudu tak činí 28 570 Kč (8 000 + 20 570); tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni k rukám její zástupkyně Mgr. Jiřiny Chmelové, advokátky se sídlem Nad Dědinou 561/6, Brno (výrok III. tohoto rozsudku).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 9. září 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu