



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. V. M., Ph.D.**, zastoupený JUDr. Alešem Klechem, LL.M., advokátem se sídlem Poděbradova 2738/16, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 20. 8. 2018, č. j. MSP-29/2018-ORA-ROZ/3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2020, č. j. 11 A 232/2018-77,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2020, č. j. 11 A 232/2018-77, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ministra spravedlnosti ze dne 20. 8. 2018, č. j. MSP-29/2018-ORA-ROZ/3 (dále jen „rozhodnutí ministra“) byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2018, č. j. MSP-3/2018-OINS-SRIS/12 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Podle rozhodnutí žalovaného spáchal žalobce přestupek podle § 36b odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb. o insolvenčních správcích (dále jen „ZIS“), kterého se měl jako insolvenční správce dopustit tím, že v rozporu s § 5a odst. 4 ZIS nevykonával činnost v úředních hodinách provozovny insolvenčního správce. Žalovaný totiž dne 11. 10. 2017 provedl kontrolu provozovny žalobce na adrese Československé armády 383/5, Hradec Králové (dále jen „provozovna“). Navzdory stanoveným úředním hodinám v termínu každou středu od 10:00 do 16:00 žalobce dne 11. 10. 2017 nejméně od 14:30 do

16:00 skutečný výkon činnosti insolvenčního správce nezajišťoval, neboť v provozovně částečně neshromažďoval podklady pro insolvenční řízení dlužníka A. M., sp. zn. KSPA 53 INS 15601/2017. Žalobce tudíž ani nezajistil poskytování součinnosti insolvenčního správce v případě potřeby, jelikož jím pověřená osoba neměla v předmětném insolvenčním řízení přístup k příloze přihlášky pohledávky věřitele Bohemia Faktoring, a. s., konkrétně do žádosti o úvěr ze dne 30. 10. 2013 (dále jen „příloha přihlášky“), která nebyla přítomna v provozovně ani fyzicky, ani prostřednictvím vzdáleného přístupu. Za toto jednání byla žalobci dle § 36b odst. 4 písm. b) ZIS uložena pokuta ve výši 10.000 Kč a dále povinnost nahradit náklady správního řízení v částce 1000 Kč.

[2] Rozhodnutí ministra napadl žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho přezkoumání a zrušení. Žalobce z § 4 odst. 2 písm. b) 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 č. 355/2013 Sb.“), dovodil, že insolvenční správce má povinnosti umožnit nahlédnout do příloh přihlášky až po sestavení seznamu přihlášených pohledávek, nikoli ihned, jakmile je přihláška insolvenčnímu správcu doručena. V době provedení kontroly žalovaným dne 11. 10. 2017 však seznam sestaven nebyl, k tomu došlo až dne 15. 10. 2017, a to v rámci lhůty stanovené insolvenčním soudem, jež končila dne 30. 10. 2017. Žalobce zdůraznil, že provozovna slouží k faktickému výkonu jeho činnosti, přičemž absence jednoho dokumentu, byť 7 dnů po jeho doručení do datové schránky, nemůže být považována za porušení povinnosti skutečného výkonu činnosti v provozovně. V daném případě tak chybí společenská škodlivost, neboť předmětný skutek lze označit nejvýše za administrativní pochybení. Nadto žádný právní předpis neobsahuje lhůtu pro zpřístupnění přihlášek pohledávek v provozovně insolvenčního správce. Žalovaný se tak podle žalobce dopustil nepřipustného formalismu, neboť odpovědnost za přestupek dovodil z čistě teoretického předpokladu, že by se dne 11. 10. 2017 na provozovnu dostavil věřitel za účelem nahlédnutí do přílohy přihlášky. Po žalobci přitom nelze spravedlivě požadovat, aby přílohu přihlášky zpřístupnil hned následující den po doručení, když zákon k tomuto žádnou lhůtu nestanoví.

Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud podané žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 3. 6. 2020, č. j. 11 A 232/2018-77 (dále jen „napadený rozsudek“), rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] K námitce žalobce uvádějící, že jeho provozovna existuje fakticky a nikoli jen zápisem do seznamu, však městský soud sdělil, že § 36b ZIS je nutné vykládat nejen ve vztahu ke splnění faktického výkonu činnosti insolvenčního správce, ale že je nutné posoudit, zda zde insolvenční správce skutečně vykonává činnost, ke které je povinen. Skutečný výkon činnosti insolvenčního správce přitom spočívá ve výkonu jednotlivých činností demonstrativně vyčtených v § 4 vyhlášky č. 355/2013 Sb. Jednou z těchto činností je též shromažďování podkladů pro insolvenční řízení. Městský soud nicméně naznal, že nepředložení požadované přílohy nelze bez dalšího kvalifikovat jako porušení povinnosti shromažďovat podklady podle § 4 odst. 2 vyhlášky č. 355/2013 Sb. V předmětném ustanovení totiž není uvedena žádná lhůta ani jiné podmínky pro splnění této povinnosti.

pokračování

Lhůtu nestanoví ani zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (dále jen „IZ“), ani na něj navazující prováděcí vyhláška č. 311/2007 Sb., o jednacím řádu pro insolvenční řízení a kterou se provádějí některá ustanovení insolvenčního zákona (dále jen „vyhláška č. 311/2007 Sb.“). Tyto právní předpisy toliko uvádějí, že insolvenční správce by měl seznam uzavřít neprodleně po skončení lhůty k podání přihlášek pohledávek a v dostatečném předstihu před termínem konání přezkumného jednání. Insolvenční správce by tak měl učinit neprodleně. Městský soud však zdůraznil, že žalobci není vytýkáno porušení povinnosti při sestavování seznamu přihlášených pohledávek, nýbrž to, že neshromažďoval podklady a neposkytl součinnost účastníkům předmětného insolvenčního řízení.

[5] Městský soud dále sdělil, že povinnost insolvenčního správce poskytnout součinnost účastníkům vyplývá až z úpravy uvedené v § 4 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 355/2013 Sb., přičemž tato je vázána na seznam přihlášených pohledávek a k dokladům, na jejichž základě byl sestaven. Ovšem žádná povinnost poskytnout součinnost nevyplývá z § 4 odst. 2 písm. a), jenž zakotvuje pouze povinnost shromažďovat podklady. Pod doklady, do nichž má insolvenční správce nechat účastníky nahlédnout podle písm. b), by spadala taktéž požadovaná příloha přihlášky, avšak až po okamžiku sestavení seznamu přihlášených pohledávek. Podle městského soudu tento názor potvrzuje i § 12 odst. 1 vyhlášky č. 311/2017 Sb., podle něž má insolvenční správce po sestavení seznamu přihlášených pohledávek oznámit insolvenčnímu soudu, kdy a kde mohou účastníci nahlížet do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven.

[6] Městský soud shrnul, že insolvenční správce byl po obdržení přihlášky povinen provést přezkumné řízení, tedy z předložených podkladů zjistit oprávněnost pohledávek a učinit na jejich základě závěr o jejich vymahatelnosti. Příloha přihlášky, která byla v insolvenčním spisu zveřejněna dne 3. 10. 2017, byla žalobci doručena dne 4. 10. 2017. Pokud nebyla tato listina nahrána na vzdáleně přístupný server tak, aby byla přístupná na pobočce v Hradci Králové při kontrole dne 11. 10. 2017, nelze podle městského soudu prodlení 7 dnů považovat za natolik zásadní porušení povinnosti, kterým by mohlo dojít k naplnění výše uvedené skutkové podstaty přestupku. Zjištění o nezveřejnění uvedeného podkladu ve lhůtě 7 dnů nevede k závěru, že žalobce na uvedené provozovně neshromažďoval podklady a neposkytl součinnost. Žalobce přitom zásadní úkony při přezkoumání přihlášky konal, protože na den 15. 10. 2017 měl s dotčeným dlužníkem domluvený přezkum v místě jeho bydliště. Městský soud opakovaně zdůraznil, že pro shromažďování podkladů zákon ani žádná z citovaných vyhlášek nestanoví žádnou lhůtu. Nado povinnost poskytnout součinnost účastníkům insolvenčního řízení spočívající v zajištění přístupu účastníků k příloze přihlášky je výslovně vázána až na okamžik, kdy insolvenční správce předloží insolvenčnímu soudu seznam přihlášek. Tento okamžik ale v době prováděné kontroly dosud nenastal.

[7] Z uvedených důvodů městský soud označil závěr žalovaného potvrzený rozhodnutím ministra za nesprávný a žalobu shledal důvodnou.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce k ní

II. 1 Kasační stížnost žalovaného

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Podle stěžovatele je napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti odůvodnění. Z procesní opatrnosti však namítá též nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovateli předně není zřejmé, jaký souhrnný názor městský soud v napadeném rozsudku zaujal. Městský soud uvedl totiž, že pro splnění povinnosti shromažďovat podklady ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 355/2013 Sb. není insolvenčnímu správci stanovena žádná lhůta a zároveň z něj neplyne povinnost umožnit účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě je sestavován, již v průběhu sestavování seznamu. Současně však městský soud sdělil, že prodlení 7 dnů, po které příloha přihlášky pohledávky nebyla nahrána na vzdáleně přístupný server tak, aby byla přístupná v provozovně žalobce při kontrole dne 11. 10. 2017, nelze považovat za dostatečně zásadní porušení povinnosti, kterým by mohlo dojít k naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku. Stěžovatel proto upozorňuje na skutečnost, že z napadeného rozsudku jasně nevyplývá, zda podle městského soudu nebyly v projednávaném případě vůbec naplněny formální znaky skutkové podstaty předmětného přestupku, či zda naplněny byly, ale jednání žalobce nedosáhlo nezbytného stupně společenské škodlivosti.

[10] Stěžovatel se nadto domnívá, že podstatou výkonu správního dozoru ve smyslu § 36 odst. 2 ZIS je kontrola zajištění činností v provozovně podle § 4 vyhlášky č. 355/2013 Sb. S opačným závěrem stěžovatel nesouhlasí, neboť v minulosti městský soud došel ke zcela odlišnému závěru než v napadeném rozsudku. Stěžovatel k tomu odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 11. 4. 2019, č. j. 6 A 164/2018-53, jímž byla žaloba proti rozhodnutí o přestupku insolvenčního správce podle § 36b odst. 2 ZIS zamítnuta. V rámci kontrol prováděných stěžovatelem je přitom zjišťováno, zda jsou provozovny insolvenčních správců zapsané v seznamu insolvenčních správců místem, ve kterých tito skutečně ve vymezených hodinách vykonávají svoji činnost. Skutečný výkon činnosti insolvenčního správce přitom zahrnuje činnosti, jež uvádí demonstrativní výčet v § 4 vyhlášky č. 355/2013 Sb. Stěžovatel uzavírá, že pokud insolvenční správce není schopen během stanovených úředních hodin vykonat byť jen jednu z činností vyjmenovaných v daném ustanovení vyhlášky či jinou činnost stanovenou insolvenčním zákonem, pak v provozovně v úředních hodinách skutečně svoji činnost nevykonává. Tím se insolvenční správce dopustí přestupku podle § 36b odst. 2 ZIS.

[11] Stěžovatel dále vyjadřuje svůj nesouhlas s právním názorem městského soudu, podle něž je insolvenční správce povinen umožnit účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do podkladů, na jejichž základě je sestavován seznam přihlášených pohledávek, až po jeho sestavení. Podle stěžovatele městský soud nesprávně vychází z § 12 odst. 1 vyhlášky č. 311/2007 Sb., jež stanoví pouze povinnost insolvenčnímu správci ve vztahu k insolvenčnímu soudu, a to povinnost po sestavení seznamu přihlášených pohledávek oznámit insolvenčnímu soudu, kdy a kde mohou účastníci insolvenčního řízení nahlížet do

pokračování

seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven. Ve vztahu k účastníkům insolvenčních řízení se však insolvenční správce musí primárně řídit § 189 odst. 2 IZ, podle nějž platí, že seznam přihlášených pohledávek insolvenční správce sestavuje a doplňuje tak, aby jej mohl uzavřít neprodleně po skončení lhůty k podání přihlášek pohledávek a v dostatečném předstihu před termínem konání přezkumného jednání. Podle tohoto ustanovení jsou účastníci oprávněni u insolvenčního správce nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven.

[12] Z § 189 odst. 2 IZ lze navíc dovodit lhůtu pro shromažďování podkladů v provozovně. Zákon zde výslovně uvádí, že tak má insolvenční správce činit „*neprodleně*“, což podle stěžovatele představuje velmi krátkou lhůtu v řádu dnů. Lhůta pro přihlášení pohledávek věřitelů uplynula dne 29. 9. 2017, příloha přihlášky byla v insolvenčním rejstříku zveřejněna dne 3. 10. 2017, tudíž lhůta pro popření pohledávky uplynula dne 10. 10. 2017. Příloha přihlášky přitom byla insolvenčnímu správci doručena již dne 3. 10. 2017, a to navzdory tvrzení žalobce i městského soudu. Stěžovatel proto shrnuje, že ani v poslední den, kdy měl přihlášený věřitel poslední možnost popřít předmětnou pohledávku, tj. dne 10. 10. 2017, neměl tento věřitel možnost v provozovně nahlédnout do podkladů, na základě nichž by mohl zvážit svůj následující postup v řízení. Během kontroly v provozovně žalobce dne 11. 10. 2017 v čase od 14:30 do 16:00 totiž příloha přihlášky pohledávky v provozovně přístupná nebyla, neboť nebyla nahrána na vzdáleně přístupný server v provozovně. Stěžovatel zde tak dovozuje možný zásah do práv účastníků předmětného insolvenčního řízení.

[13] Stěžovatel je přesvědčen, že formální znaky skutkové podstaty předmětného přestupku byly v posuzovaném případě naplněny, neboť žalobce nemohl ve vymezených úředních hodinách v provozovně skutečně a řádně vykonávat činnost insolvenčního správce, když v provozovně nebyly dostupné všechny doklady pro předmětné insolvenční řízení. Stěžovatel též odmítá názor městského soudu, že prodlení 7 dnů, po něž příloha přihlášky pohledávky nebyla nahrána na vzdáleně přístupný server tak, aby byla přístupná v provozovně žalobce při kontrole dne 11. 10. 2017, nelze považovat za zásadní porušení povinnosti, kterým by mohlo dojít k naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku. Stěžovatel zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-47, v němž konstatoval, že pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další mimořádné a významné okolnosti, které vylučují, aby jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění společenské škodlivosti činu a v takovém konkrétním případě se pak správně právní odpovědnost jednajícího a správně právní důsledky s ní spojené neuplatní. V daném případě však podle stěžovatele nebyly prokázány žádné mimořádné okolnosti, které by vyloučily, že jednáním žalobce byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Podmínka společenské škodlivosti byla naopak taktéž splněna, neboť žalobce spácháním přestupku porušil zájem na řádném výkonu funkce insolvenčního správce a ohrozil zájem na snadném kontaktu insolvenčního správce s veřejností, kterou je typicky dlužník či věřitel v daném insolvenčním řízení.

II. 2 Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[14] Žalobce ve svém vyjádření uvádí, že se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku v plném rozsahu a navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

[15] Městský soud podle něj srozumitelně a logicky zdůvodnil, proč doba 7 dnů mezi doručením písemnosti a jejím zpřístupněním účastníkům řízení není prodlením, které by mohlo být shledáno jako naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku. Insolvenční správce má totiž shromažďovat podklady pro insolvenční řízení průběžně, avšak pro konkrétní úkony zákon nestanoví žádnou lhůtu. Správce dále nemá výslovně lhůtou vázanou povinnost součinnosti s věřiteli. Z tohoto důvodu nemůže insolvenční správce porušit svou povinnost, pokud okamžitě po doručení jakékoli písemnosti v insolvenčním řízení tuto nezpřístupní účastníkům řízení. Podle žalovaného je nadto v obvyklém chodu administrativy insolvenčního správce i státních orgánů běžné, že proces shromažďování a zpřístupňování podkladů se skládá z mnoha administrativních kroků, které vyžadují nezbytně určitý čas. Nutností je toliko posuzovat, zda v konkrétním případě nedocházelo k nedůvodnému a nepřiměřenému prodlení.

[16] Podle žalobce navíc právní úprava stanoví, že insolvenční správce má povinnost umožnit nahlédnutí do podkladů, tj. přihlášek a jejich příloh, až poté, co byl sestaven seznam pohledávek. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem a dovodit, že insolvenční správce má povinnost umožnit nahlížet již do podkladů, na jejichž základě je seznam sestavován. Městský soud proto správně uzavřel, že v době kontroly prováděné stěžovatelem dne 11. 10. 2017 neměl žalobce povinnost mít sestavený seznam přihlášených pohledávek, neboť k jeho předložení mu insolvenční soud stanovil lhůtu až do 30. 10. 2017.

[17] Vzhledem k časovým okolnostem případu není podle žalobce možné dovodit existenci materiálního znaku společenské škodlivosti jeho jednání. Lhůta pro popření pohledávek věřitelům uplynula dne 10. 10. 2017. Pokud by se tedy věřitel dostavil k nahlédnutí a požadoval přílohu dne 11. 10. 2017, již by nemohl po nahlédnutí do přílohy tuto pohledávku popřít. Jednání žalobce tudíž nemohlo ani teoreticky ohrozit zájem na respektování práv účastníků insolvenčního řízení. Nadto v době od 4. 10. 2017 do 11. 10. 2017 ani později předmětnou přílohu přihlášky žádný věřitel reálně nepožadoval.

[18] Stěžovatelova námitka nedostatečnou popěrnou lhůtou pro věřitele dle § 200 IZ taktéž neobstojí, neboť pozdní doručení přílohy přihlášky nelze klást k tíži žalobci, nýbrž insolvenčnímu soudu. Insolvenční soud totiž věřitelovu přihlášku ze dne 27. 9. 2017 zveřejnil až dne 3. 10. 2017, přičemž insolvenčnímu správci ji doručil až dne 4. 10. 2017, nikoli 3. 10. 2017, jak nesprávně uvádí stěžovatel.

[19] Podle žalobce nadto stěžovatel nepřípustně překročil rozsah zákonem stanovené skutkové podstaty přestupku, za který shledal žalobce odpovědným. Stěžovatel totiž dovodil delikttní odpovědnost žalobce za přestupek vymezený zákonem slovy „*nevykonává činnost v úředních hodinách*“, přičemž ze skutkového stavu nevyplývá nad veškerou pochybnost, že žalobce činnost nevykonával. Administrativa v provozovně žalobce naopak byla kontinuálně plněna v souvislosti s průběhem řízení. Extenzivní výklad stěžovatele v kombinaci s absencí společenské škodlivosti tak značí nepřípustnost postupu stěžovatele, jak dovodil též městský soud v napadeném rozsudku.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[21] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Městský soud zřetelně uvedl, jakými úvahami se při posuzování skutku žalobce řídil a z jakých důvodů dospěl k vyřčenému závěru. Přestože stěžovatel správně namítá, že městský soud poměrně chaoticky spojil závěr o nesplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku a absenci společenské škodlivosti, z rozsudku jasně plyne, že městský soud ve skutku žalobce nespatřuje přestupek podle § 36b odst. 2 ZIS, přičemž tento závěr podkládá mnoha argumenty.

[24] Stěžovatel však namítal i nesprávné posouzení právní otázky městským soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

III. 1 Rozhodná právní úprava

[25] Městský soud v napadeném rozsudku vycházel především z následující právní úpravy.

[26] Podle § 5a odst. 4 ZIS *provozovnou insolvenčního správce je místo, jehož adresa je zapsána v seznamu jako adresa provozovny. Provozovna se nesmí nacházet na místě nezpůsobilém pro výkon činností stanovených insolvenčním zákonem. Insolvenční správce je povinen v provozovně vykonávat činnost v úředních hodinách.*

[27] Podle § 5a odst. 8 ZIS *ministerstvo stanoví vyhláškou rozsah úředních hodin sídla a provozovny ve výši 4 až 20 hodin v týdnu, rozvržení úředních hodin, způsob označování sídla a provozovny a činnosti, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně.*

[28] Podle § 36b odst. 2 ZIS, *insolvenční správce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 5a v sídle nebo provozovně v úředních hodinách nevykonává činnost insolvenčního správce.*

[29] Podle § 4 odst. 1 vyhlášky č. 355/2013 Sb. *insolvenční správce je povinen v každé své provozovně v úředních hodinách zajišťovat činnosti stanovené insolvenčním zákonem, a to zejména a) přijímání písemností, b) poskytování součinnosti insolvenčního správce, c) umožnění proplácení částek určených pro jednotlivé věřitele v rozvrhovém usnesení, d) evidování doby a důvodů přechodného uzavření provozovny.*

[30] Podle § 4 odst. 2 vyhlášky č. 355/2013 Sb., je-li insolvenční správce určen v insolvenčním řízení postupem podle § 25 insolvenčního zákona, je insolvenční správce nebo ohlášený společník, je-li insolvenčním správcem veřejná obchodní společnost, povinen v provozovně po celou dobu úředních hodin zajišťovat alespoň v provozovně umístěné v obvodu soudu rozhodného pro určení, a nemá-li takovou provozovnu, v nejbližší provozovně, činnosti bezprostředně související s tímto insolvenčním řízením, a to zejména a) shromažďování podkladů pro insolvenční řízení, b) umožnění účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven, c) jednání s dlužníkem.

[31] Podle § 189 odst. 2 IZ seznam přihlášených pohledávek insolvenční správce sestavuje a doplňuje tak, aby jej mohl uzavřít neprodleně po skončení lhůty k podání přihlášek pohledávek a v dostatečném předstihu před termínem konání přezkumného jednání. Účastníci jsou oprávněni u insolvenčního správce nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven.

[32] Podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 311/2007 Sb. insolvenční správce poté, co sestaví seznam přihlášených pohledávek, oznámí insolvenčnímu soudu, kdy a kde mohou účastníci nahlížet do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven.

III. 2 K naplnění formálních znaků správního deliktu

[33] Mezi účastníky není sporu, že dne 11. 10. 2017 proběhla v úředních hodinách v provozovně žalobce kontrola ze strany stěžovatele. Žalobce během ní nebyl schopen stěžovateli předložit přílohu přihlášky pohledávky pro insolvenční řízení dlužníka Aleše Moravce, sp. zn. KSPA 53 INS 15601/2017. V tom stěžovatel shledal přestupek podle § 36b odst. 2 ZIS a žalobci uložil pokutu. Kontrola proběhla v den následující po skončení lhůty k popření pohledávek věřitelů ve shora uvedeném insolvenčním řízení. Žalobci však současně stále běžela lhůta pro podání zprávy o přezkumu, zprávy o oddlužení a předložení soupisu majetkové podstaty, již mu insolvenční soud stanovil do 30. 10. 2017.

[34] Spornou nicméně zůstává otázka dne doručení přihlášky pohledávky žalobci. Z doručky ID zprávy 508432626 založené ve správním spisu plyne, že dne 3. 10. 2017 v 12:10:10 došlo pouze k dodání dokumentu do datové schránky žalobce. Přihláška však byla žalobci fakticky doručena až dne 4. 10. 2017 v 9:43:14 (viz § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů).

[35] Městský soud správně shledal, že podstatou přestupku podle § 36b odst. 2 ZIS není pouze fakticita výkonu činnosti insolvenčního správce v zapsané provozovně, nýbrž též její náplň vyjádřená jednotlivými činnostmi dle § 4 vyhlášky č. 355/2013 Sb., jejíž vydání předpokládá § 5a odst. 8 ZIS. Ačkoli s účinností od 1. 6. 2019 byla tato nahrazena vyhláškou č. 121/2019 Sb., téměř doslovný obsah § 4 byl přesunut do § 5 nové vyhlášky, a tato změna tedy nemá (z pohledu případného uplatnění zpětné účinnosti zákona ve prospěch pachatele přestupku) na projednávaný případ vliv. Zákonodárce vyžaduje kromě samotné přítomnosti insolvenčního správce či jím pověřené osoby v provozovně též určitý standard jeho činnosti a připravenost zajišťovat všechny úkony, k nimž je ve vztahu

pokračování

k insolvenčnímu řízení povinen. Ke spáchání přestupku podle § 36b odst. 2 ZIS mohlo dojít opomenutím kterékoli z činností, jež byl insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně v úředních hodinách podle § 4 vyhlášky č. 355/2013 Sb.

[36] Jádrem projednávané věci je především otázka výkonu činnosti podle § 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 355/2013 Sb., tj. shromažďování podkladů pro insolvenční řízení. Insolvenční správce je povinen zajišťovat dostupnost všech dokumentů relevantních pro insolvenční řízení, k nimž byl insolvenčním soudem ustanoven, a to jejich fyzickou přítomností v provozovně nebo prostřednictvím dálkového přístupu. Tato povinnost není nijak blíže specifikována a chybí též její časové ohraničení. Nejvyšší správní soud však nemůže souhlasit se závěrem městského soudu, že by absence lhůty značila neurčitost této povinnosti, a tedy svědčila ve prospěch insolvenčního správce. Neuvedení lhůty v právním předpise neznamena nevyvadatelnost v něm zakotvené právní povinnosti, a nelze ji proto brát jako polehčující okolnost při posuzování přestupku žalobce. Předmětné ustanovení zřetelně stanoví, že činnosti v něm uvedené je insolvenční správce povinen zajišťovat v každé své provozovně v úředních hodinách. Insolvenční správce je proto povinen konat tyto činnosti vůči každé osobě, která se za tímto cílem ve vymezený čas dostaví do jeho provozovny, a to bez jakékoli dodatečné lhůty.

[37] Nelze však souhlasit s názorem stěžovatele, že insolvenční správce je povinen umožnit účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do podkladů, na jejichž základě je sestavován seznam přihlášených pohledávek, ještě dříve, než je seznam sestaven a předložen insolvenčnímu soudu. Stěžovatel zde bezdůvodně staví do střetu § 12 odst. 1 vyhlášky č. 311/2007 Sb. a § 189 odst. 2 IZ. Tato ustanovení však nelze posuzovat izolovaně, neboť zmíněná vyhláška nese název *vyhláška o jednacím řádu pro insolvenční řízení a kterou se provádějí některá ustanovení insolvenčního zákona*, slouží tedy ke konkretizaci ustanovení insolvenčního zákona. Prostřednictvím společného výkladu obou ustanovení tak lze dovodit, že insolvenční správce skutečně má povinnost sestavovat a doplňovat seznam přihlášených pohledávek tak, aby jej mohl uzavřít neprodleně po skončení lhůty k podání přihlášek pohledávek a v dostatečném předstihu před termínem konání přezkumného jednání. Nicméně až po jeho sestavení oznámí insolvenční správce insolvenčnímu soudu, kdy a kde mohou účastníci nahlížet do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven. Ustanovení § 189 odst. 2 IZ zakotvuje pouze samotné oprávnění účastníků nahlížet do seznamu přihlášených pohledávek a relevantních dokladů, přičemž časový okamžik, kdy k tomuto může dojít, stanoví až § 12 odst. 1 vyhlášky č. 311/2007 Sb.

[38] Co se týká povinnosti součinnosti, městský soud ji nesprávně vztáhl pouze k § 4 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 355/2013 Sb., a opomněl obecnou povinnost poskytování součinnosti insolvenčního správce zakotvenou v odst. 1 písm. b) téhož paragrafu. Ačkoli žalobce nebyl povinen poskytnout v den kontroly přílohu přihlášky k nahlédnutí účastníkům, neboť seznam přihlášených pohledávek dosud nebyl sestaven, trvala mu povinnost předložit ji kontrolujícímu orgánu, který jednal v rámci svého dohledového oprávnění podle § 36 odst. 2 ZIS. Povinnost shromažďovat podklady pro insolvenční řízení a povinnost poskytování součinnosti insolvenčního správce tak žalobci trvají bez ohledu na plynutí lhůty pro sestavení seznamu přihlášených pohledávek. Absence zákonné

lhůty pro jejich výkon pouze značí, že tak má insolvenční správce činit neprodleně poté, co to bylo rozumně možné, a po celou dobu svých úředních hodin.

[39] Vzhledem k výše popsanému není podstatné, že žalobce konal zásadní úkony při přezkoumávání přihlášky pohledávky, protože měl s daným dlužníkem domluven přezkum v místě jeho bydliště na 15. 10. 2017, jak zdůraznil městský soud v napadeném rozsudku. Jednání s dlužníkem je toliko jednou z činností, které je insolvenční správce povinen zajišťovat

v provozovně [§ 4 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 355/2013 Sb.].

[40] Nejvyšší správní soud proto odmítá závěr městského soudu, podle něž lze dovodit nenaplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku podle § 36b odst. 2 ZIS z absence lhůty pro shromažďování podkladů a dále z toho, že povinnost poskytnout součinnost účastníkům insolvenčního řízení insolvenčnímu správci vzniká až po sestavení seznamu přihlášených pohledávek.

III. 3 K tvrzenému nedostatku společenské škodlivosti

[41] Ačkoli v posuzovaném případě byly naplněny formální znaky skutkové podstaty přestupku podle § 36b odst. 2 ZIS, k označení skutku za přestupek je třeba určitá míra společenské škodlivosti. Česká právní úprava přestupků totiž vychází z tzv. materiálně-formálního pojetí (viz § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí: „Materiální znak hraje klíčovou roli právě v hraničních případech, kdy by jeho neposouzení mohlo vést k přepjatému formalismu, k stíhání bagatelních porušení právních povinností a k nespravedlivému rozhodnutí. Tím pak není naplněn ani účel správního trestu, dochází ke snižování autority správních orgánů a k odmítavým postojům veřejnosti.“

[42] K otázce společenské škodlivosti se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015-29: „Obecně lze přitom vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje nebo ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze automaticky dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud kromě okolností jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, existují další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být přestupkem.“ Chráněným zájmem je v tomto případě požadavek na řádný a svědomitý výkon všech činností, k nimž je insolvenční správce povolán příslušnými právními předpisy a pověřením insolvenčního soudu. Zákon o insolvenčních správcích klade na osobu insolvenčního správce zvláštní požadavky spočívající mj. v plné svéprávnosti a bezúhonnosti, potřebné úrovni vzdělání, vykonání zkoušky insolvenčního správce a odborné praxe, dále v podmíněnosti práva vykonávat činnost insolvenčního správce získáním povolení Ministerstva spravedlnosti a také v soustavném vzdělávání se a prohlubování odborných znalostí pro řádný výkon činnosti insolvenčního správce. Důvodem je kromě požadavku profesionality a kvality výkonu funkce insolvenčního správce též zájem na důvěře veřejnosti v činnost insolvenčních

pokračování

správce a vědomí, že jim z jejich strany bude poskytnuta dostatečná součinnost k ochraně jejich práv, a to jak osobám v postavení věřitelů, tak samotným dlužníkům.

[43] Je pravda, že podle kontrolního zjištění nebyl během úředních hodin dne 11. 10. 2017 v provozovně žalobce k nahlédnutí pouze jediný dokument, a to v době, kdy již lhůta pro popření pohledávek věřitelům uplynula. Z kontrolního zjištění však s ohledem na povahu práce insolvenčního správce s došlými písemnostmi plyne, že předmětná příloha pohledávky nebyla v provozovně k dispozici pouze v den a čas kontroly, nýbrž nebyla k dispozici již předtím. Z vyjádření obou účastníků i napadeného rozsudku vyplývá, že až do doby provedení kontroly stěžovatelem nebyla příloha přihlášky v provozovně žalobce přítomna fyzicky a nebyla ani nahrána na vzdáleně přístupný server. Nejvyšší správní soud považuje za nadbytečné zabývat se spekulacemi o případné návštěvě provozovny věřitelem ještě před skončením lhůty k popření pohledávek. Stejně tak nepovažuje za relevantní argument skutečnost, že v době od 4. 10. 2017 do 11. 10. 2017 se žádný z věřitelů k nahlédnutí do předmětného dokumentu v provozovně žalobce nedostavil.

[44] Nejvyšší správní soud dále nesdílí názor městského soudu, který dovodil, že prodlení 7 dnů nelze považovat za natolik zásadní porušení povinnosti, kterým by mohlo dojít ke spáchání přestupku podle § 36b odst. 2 ZIS. Žalobci byla příloha přihlášky doručena dne 4. 10. 2017 v 9:43:14, přičemž tento den byl povinen vykonávat činnost v rámci úředních hodin od 10:00 do 16:00. Žalobce o existenci přílohy přihlášky věděl již dne 4. 10. 2017; není zřejmé, z jakého důvodu s jejím zpřístupněním v provozovně a na vzdáleně přístupném serveru otálel déle než týden. Absenci dokumentu během kontroly provedené stěžovatelem dne 11. 10. 2017 v čase 14:30 až 16:00 proto nelze označit za pouhé administrativní pochybení, jak argumentuje žalobce. Akceptovatelnou prodlevou by bylo, pokud by nebyla v elektronické podobě na vzdáleně přístupném serveru k dispozici např. den, dva či tři poté, kdy byla žalobci příloha přihlášky doručena (je logické, že insolvenční správce potřebuje určitý čas na vložení došlých písemností v elektronické podobě na vzdáleně přístupný server; nemělo by to však přesáhnout nízké jednotky dnů).

III. 4 Závěr

[45] S ohledem na uvedené lze uzavřít, že formální znaky skutkové podstaty přestupku podle § 36b odst. 2 ZIS byly naplněny, stejně tak znaky materiální, neboť absenci jedné listiny po dobu 7 dnů nelze označit za významnou okolnost, která by vylučovala porušení nebo ohrožení právem chráněného zájmu společnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[47] Městský soud v novém rozhodnutí o věci rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. února 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu