



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobce: **JUDr. V. M., Ph.D.**, narozený X,
bytem X

zastoupený JUDr. Alešem Klechem, LL.M., advokátem,
sídlem Poděbradova 2738/16, 702 00 Ostrava

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ČR ze dne 20.8.2018, č.j. MSP-29/2018-ORA-ROZ/3,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 20.8.2018, kterým zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 31.5.2018, č.j. MSP-3/2018-OINS-SRIS/12, kterým

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

- I. byl žalobce shledán vinným z přestupku podle § 36b odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o insolvenčních správcích*“ nebo „*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, skutkem, kdy ačkoliv měl podle § 5a odst. 4 ZIS povinnost v provozovně na adrese Československé armády 383/5, 500 03 Hradec Králové, s úředními hodinami každou středu od 10:00 do 16:00 hod., zapsané na základě žádosti podle § 19 odst. 2 ZIS doručené ministerstvu dne 4. 8. 2017 („*provozovna*“), vykonávat činnost ve vymezených úředních hodinách, tak zde dne 11. 10. 2017 v době úředních hodin nejméně od 14:30 do 16:00 hod skutečný výkon činnosti nezajišťoval, neboť v provozovně částečně neshromažďoval podklady pro insolvenční řízení sp. zn. KSPA 53 INS 15601/2017 (dále též „*insolvenční řízení*“), dlužníka A. M. (také „*dlužník*“), a tedy ani nezajistil poskytování součinnosti insolvenčního správce v případě potřeby, jelikož pověřená osoba, prostřednictvím níž zajišťoval výkon činnosti insolvenčního správce v provozovně ve vymezených hodinách, neměla v předmětném insolvenčním řízení přístup k příloze přihlášky pohledávky věřitele Bohemia Faktoring, a. s. (dále též „*příhláška*“), konkrétně do Žádosti o úvěr ze dne 30. 10. 2013 (dále též „*příloha přihlášky*“), neboť ta nebyla fyzicky přítomna v Provozovně, ani prostřednictvím vzdáleného přístupu;
- II. podle § 36b odst. 4 písm. b) ZIS byla žalobci uložena pokuta ve výši 10 000 Kč,
- III. podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“) ve spojení s § 79 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

Žalobní body

2. Žalobce zdůraznil, že je insolvenčním správcem, u kterého provedl žalovaný dne 11.10.2017 kontrolu za účelem zjištění, zda žalobce při výkonu funkce insolvenčního správce dodržuje v provozovně povinnosti dle § 36 odst. 2 ve spojení s § 5a odst. 4, 7 a 8 zákona o insolvenčních správcích a 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. Žalobce zejména namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, které opakuje pouze odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a nevypovídá se s námitkami proti kontrolním zjištěním vznesenými žalobcem.
3. Žalobce nejprve namítal nesprávné zjištění skutkového stavu, pokud jde o závěr, že nepředložení přílohy přihlášky při kontrolním šetření bylo porušením povinností žalobce jako insolvenčního správce, uložených zákonem. Žalobce je přesvědčen, že pro vyžádání přílohy přihlášky mu měl žalovaný umožnit poskytnutí adekvátní součinnosti. Žalobce z ust. § 4 odst. 2 písm. b/ vyhlášky dovozuje, že insolvenční správce má povinnost umožnit nahlédnout do příloh přihlášky až po sestavení seznamu přihlášených pohledávek, nikoli hned, jakmile je přihláška insolvenčnímu správci doručena. V projednávaném řízení byl seznam přihlášených pohledávek sestaven 15.10.2017, poté, co proběhl přezkum přihlášek s dlužníkem. Kontrola byla provedena dne 11.10.2017, tj. před sestavením seznamu přihlášených pohledávek. Žalobce měl usnesením Krajského soudu v Hradci Králové –

pobočky v Pardubicích ze dne 30.8.2017, č.j. KSPA 53 INS 15601/2017-A-6, stanovenou lhůtu pro splnění povinnosti k podání zprávy o přezkumu do 30.10.2017. Sankcionování nakládání s přihláškami a přílohami před uplynutím takto stanovené lhůty považuje za nepřipustné a nevyplývá ani ze zákona, když přímo popírá smysl a účel procesního postupu insolvenčního správce ve vztahu k věřitelům a přihlášeným pohledávkám.

4. Žalobce trvá na tom, že v provozovně skutečně vykonával činnosti v souladu s právní úpravou, provozovna žalobce existovala fakticky, nikoli jen zápisem v seznamu, byly zde pověřené osoby. Pověření bylo také žalovanému prokázáno. Skutečnost, že v provozovně nebyla příloha přihlášky (jako jediný dokument) fyzicky ani elektronicky k dispozici sedmý den po doručení do datové schránky žalobce, nelze považovat za porušení povinnosti skutečného výkonu činnosti v provozovně. Žalobce zdůraznil, že jednání s dlužníkem o přihláškách proběhlo až 15.10.2017 a tato časová souvislost nemůže být kladena k tíži žalobce, který měl usnesením soudu vymezenou dobu pro přípravu seznamu do 29.10.2017. Nemohl porušit ani zásadu uvedenou v § 36 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (dále jen „*insolvenční zákon*“), neboť nemohlo jakkoli dojít v daném okamžiku provádění kontroly ke snížení uspokojení věřitele tím, že žalobce nepředložil kontrolnímu orgánu přílohu přihlášky, když k součinnosti, kterou by jinak věřitel se žalobcem provedl, nedal žalovaný prostor.
5. Žalobce poukázal na to, že i v řízení namítal, že v žádném právním předpise není stanovena lhůta, ve které by přihlášky pohledávek od okamžiku jejich doručení měly být zpřístupněny v provozovně. Proto se uplatní obecný právní termín „*bez zbytečného odkladu*“, který je doktrínou a judikaturou Nejvyššího správního soudu vykládán tak, že takovou lhůtou je v praxi cca 10–15 dnů. Insolvenční správce tedy nemá povinnost mít veškeré dokumenty v provozovně k dispozici „*ihned*“ (tím spíše je nemusí mít k dispozici v den doručení). Žalovanému vytýká, že se při posouzení skutku řádně nevypořádal s časovým aspektem kontroly a vlastního plnění povinnosti žalobcem, neboť přihláška byla insolvenčním soudem doručena do datové schránky žalobce dne 4.10.2017 (nikoli 3.10.2017, jak je nesprávně uvedeno v napadeném rozhodnutí). Kontrola proběhla 11.10.2017, což činí rozestup 7 dnů, po které stále žalobci plynula doba určená k přípravě přezkumu pohledávek věřitelů za dlužníkem. Žádá tedy, aby soud posoudil, zda byla lhůta pro shromáždění podkladů insolvenčního řízení v daných poměrech konkrétního řízení přiměřená a zda odpovídala zásadám insolvenčního řízení a ochraně společného zájmu věřitelů.
6. Žalobce dále žádá, aby soud přezkoumal napadené prvostupňové rozhodnutí z hlediska zákonnosti právního posouzení a vedení řízení
7. I pokud by správní orgány došly k závěru o naplnění znaků skutkové podstaty přestupku, jednalo by se o naplnění pouze formálních znaků, neboť chybí společenská nebezpečnost. Zájem chráněný předmětnými ustanoveními nebyl jakkoli zasažen, k zásahu ani nemohlo dojít. Znepřístupnění jediného dokumentu by mohlo být posouzeno nanejvýš jako administrativní pochybení, které nemělo negativní dopad na insolvenční řízení dlužníka a jeho účastníky. Žalobce je tak shledáván vinným za jediný skutek, kterým je nepředložení jediné listiny při formálně prováděné kontrole ze strany žalovaného. Odkázal na ust. § 5 přestupkového zákona a vyjadřuje nesouhlas s tím, že žalovaný dovozuje odpovědnost za přestupek z teoretického předpokladu, že by se dne 11.10.2017 dostavil na provozovnu věřitel, aby nahlédl do přílohy přihlášky. I v takovém případě by totiž trvalo žalobci tuto přílohu přihlášky zpřístupnit věřiteli pouze několik minut. K takovému postupu s ohledem a neorganizovaný až zmatečný výkon kontroly nedal žalovaný prostor. Ani teoreticky

nemohlo dojít k žádnému zásahu do práv účastníků insolvenčního řízení, neboť ať už byla přihláška s přílohou zpřístupněna na provozovně kdykoliv, věřitel by se s ní mohl seznámit nejdříve 11.10.2017 (první pracovní den provozovny po doručení přihlášky s přílohou), což je však již po lhůtě k popření pohledávky Bohemia Factoring a.s., která skončila dne 10.10.2017. Žalobce dále namítá, že nelze po něm oprávněně požadovat, aby přihláška s přílohou byla na provozovně k dispozici hned následující den po doručení, když lhůta pro zpřístupnění přihlášky na provozovně není zákonem stanovena, bude tedy činit „bez zbytečného odkladu“, což dle žalovaného fakticky znamená v řádu dnů, jak vyplývá z prvostupňového rozhodnutí. Konkrétní počet dnů ale není stanoven.

8. Žalobce dále namítá, že žalovaný se vůbec nevypořádal s tím, jak konkrétně měla být majetková a právní sféra uvedených subjektů řízení negativně dotčena skutečností, že jediná příloha přihlášky nebyla k dispozici kontrolnímu orgánu. Tvzení o znesnadnění kontaktu s veřejností, věřiteli a dlužníky v daném řízení naprosto postrádá skutkový základ, když žalovaný uvádí pouze obecná tvrzení bez dopadu na okolnosti konkrétního případu.
9. Žalobce vytýká žalovanému, že se svým postupem dopustil tzv. nepřipustného formalismu, když skutečný výkon činnosti v provozovně nebyl porušen.
10. Závěrem pak žalobce požádal soud, aby v případě, pokud neshledá důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí, od pokuty upustil.

Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě v první řadě odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí a trval na tom, že skutková podstata přestupku dle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích byla v projednávaném případě naplněna. Přitom zdůraznil, že shromažďováním podkladů pro insolvenční řízení lze nepochybně rozumět řádné zpracování dokumentů a komunikaci s účastníky insolvenčního řízení. Jelikož výčet povinností uváděný vyhláškou č. 355/2013 je pouze demonstrativní, nelze ust. § 4 odst. 2 písm. a/, b/ vyhlášky interpretovat jen striktním jazykovým výkladem tak, že by insolvenční správce měl povinnost umožnit účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout pouze do již sestaveného seznamu přihlášek pohledávek a dokumentů, na jejichž základě byl sestaven. Vzhledem k velmi krátkým lhůtám, které má insolvenční správce na sestavení seznamu přihlášených pohledávek a umožnění účastníkům insolvenčních řízení se s těmito podklady seznámit v dostatečném předstihu před termínem konání přezkumného jednání je nutné, aby insolvenční správce tento seznam sestavoval průběžně tak, aby ihned (neprodleně) po skončení lhůty k podání přihlášek pohledávek tento seznam uzavřel. Z ust. § 36 odst. 2 písm. b/ zákona o insolvenčních správcích vyplývá, že úmyslem zákonodárce nebylo postihovat pouze tzv. „fiktivní provozovny“, ale rovněž zabezpečit, aby docházelo k řádnému výkonu funkce insolvenčního správce v provozovně. Přitom odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20.11.2018, č.j. 10 A 51/2018-78.
12. K námitce nezákonnosti provedené kontroly uvedl k povaze úředního záznamu, že žalovanému není povinnost o průběhu kontroly pořizovat úřední záznam kontrolním řádem vůbec uložena. Obsah úředního záznamu tak nemohl způsobit zmatení žalobce, neboť správně identifikoval den a čas provedení kontroly, jakož i její předmět, smysl a účel, a nemohl založit nezákonnost napadených rozhodnutí.
13. K tvrzenému nedostatku společenské škodlivosti předmětného skutku žalovaný odkázal na body [58] a [59] napadeného rozhodnutí a zdůraznil, že není relevantní, zda jednorázovou

nemožností nahlédnout do příloh přihlášky pohledávky byla či mohla být způsobena škoda věřitelům nebo jiným účastníkům předmětného insolvenčního řízení, neboť předmětným ustanovením je upraven řádný výkon činnosti insolvenčního správce v provozovně. Důležitost řádného zajištění výkonu činnosti insolvenčního správce v provozovně se zvyšuje tím spíše, že přílohy přihlášek pohledávek nejsou veřejně přístupné v žádném centrálním informačním systému a je tedy možné do nich nahlédnout právě jen v sídle či provozovně insolvenčního správce. Odmítl i námitku nepřipustného formalismu a zdůraznil, že jeho postup byl zcela v souladu s platnou a účinnou právní úpravou a v jejích mezích. Má za to, že není důvod ani k upuštění od pokuty za přestupek či k jejímu snížení.

Replika žalobce

14. Žalobce využil svého práva a k vyjádření žalovaného zaslal soudu repliku, ve které znovu zdůraznil, že dodržel zákonem vymezenou lhůtu, i to, že gramatický systematický výklad právní úpravy vede k jednoznačnému závěru, že povinnost insolvenčního správce předkládat uvedené podklady pro vypracování seznamu přihlášených pohledávek je vymahatelnou procesní povinností až poté, co je seznam sestaven, resp. kdy již existuje vymahatelná (insolvenčním soudem postižitelná) povinnost jej sestavit. V tomto doplnění potom poukazuje na to, že správní orgán musí při kontrolní činnosti rozlišovat mezi procesní a správní linií odpovědnosti insolvenčního správce, že insolvenční správce není orgánem veřejné moci, ale subjektem civilního soudního řízení, tedy nositelem práv a povinností, nikoli tím, kdo je ukládá. Činnost insolvenčního správce je činností procesního subjektu, soukromoprávní osoby, při působení v soudním řízení, kde platí princip nezávislého a nestranného soudnictví. Má to být tedy insolvenční soud, který kontroluje, zda správce plní své povinnosti, včas předkládá uložená podání, zprávy, seznamy, komunikuje s procesními subjekty apod. Nevykonávání byť jen jedné z činností nemůže být v duchu obsahu zákona, jeho smyslu a účelu považováno za naplnění přestupku nevykonání skutečné činnosti v provozovně insolvenčního správce. Setrval na své námitce přepjatého formalismu a zdůraznil, že v jeho jednání chybí skutkové naplnění znaku ohrožovacího a porušovacího, které jsou pojmovou součástí správního deliktu.

Obsah správního spisu

15. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem soud zjistil, že dne 11.10.2017 provedlo Ministerstvo spravedlnosti kontrolu provozovny insolvenčního správce JUDr. V. M., Ph.D., na adrese Čs. armády 383/5, Hradec Králové. Kontrolní zjištění vyplývají z protokolu o kontrole provozovny, který mj. obsahuje kontrolní zjištění o tom, že žalobce porušil § 5 odst. 4 zákona o insolvenčních správcích ve spojení s § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích a § 4 odst. 2 písm. a/ vyhlášky č. 355/2013 Sb. tím, že v době úředních hodin nezajišťoval skutečný výkon činnosti insolvenčního správce v provozovně, neboť v provozovně nebyly dostupné podklady pro insolvenční řízení.
16. Dne 13.11.2017 byla ministerstvu doručena zpráva žalobce o odstranění nedostatků zjištěných kontrolou a jeho námitky proti protokolu.
17. Dne 14.12.2017 byl žalobci doručen přípis ministerstva o vyřízení námitek ze dne 12.12.2017 s tím, že námitky obviněného byly v souladu s § 14 odst. 1 kontrolního řádu nadřízenou osobou kontrolujících osob zamítnuty.
18. Dne 12.2.2018 vydalo Ministerstvo spravedlnosti příkaz, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 28 000 Kč za spáchání přestupku dle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních

správčích. Proti tomuto příkazu podal obviněný včasný odpor, čímž byl příkaz zrušen a řízení pokračovalo.

19. Dne 4.3.2018 doručil žalobce orgánu I. stupně doplnění odporu, následně se žalobce vyjádřil k podkladům rozhodnutí a poté dne 31.5.2018 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku, jak je vymezen v podané žalobě (viz výše). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, ve kterém vznesl námitky v podstatě shodné s námitkami uvedenými v podané žalobě.
20. O podaném rozkladu rozhodl ministr spravedlnosti napadeným rozhodnutím tak, že rozklad zamítl a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti potvrdil. Ministr uvedl, že neshledal důvodnou námitku nezákonnosti kontroly, zdůraznil, že příslušné pověření ke kontrole ze dne 11.10.2017, č.j. MSP-110/2017-OINS-KRIS/1, bylo v souladu s § 9 písm. c/ kontrolního řádu předloženo osobě přítomné při kontrole. O provedené kontrole byl rovněž informován obviněný. Zdůraznil, že úřední záznam je toliko podpůrným podkladem pro vypracování protokolu. Z úředního záznamu nevyplývá, že by pověřené osoby namítaly, že jim nebylo předloženo pověření, ačkoliv úřední záznam podepsaly, měly tedy možnost se s ním seznámit. Ztotožnil se se závěrem prvostupňového správního orgánu, který uvedl, že insolvenční správce musí na provozovně v úředních hodinách účastníkům insolvenčního řízení zajistit umožnění nahlédnutí do seznamu pohledávek a s nimi spojených písemností, seznámení s nimi, subjektům řízení pak případně musí být dána možnost se k přihlášeným pohledávkám v náležité formě vyjádřit. Zajištění těchto činností totiž ve svém souhrnu tvoří základ skutečného výkonu činnosti insolvenčního správce v provozovně, a pokud insolvenční správce nevykonává byť jen jednu z činností vyjmenovaných v § 4 odst. 1, 2 vyhlášky, nevykonává v provozovně v úředních hodinách činnost insolvenčního správce. Uvedené povinnosti nemusí plnit osobně, může za tímto účelem pověřit jinou fyzickou osobu, resp. svého zaměstnance. Pověřená osoba byla sice v provozovně v úředních hodinách přítomna, nicméně neumožnila orgánům prvního stupně nahlédnout do dokladů, na jejichž základě byl sestaven seznam přihlášených pohledávek. Pokud se insolvenční správce rozhodne zajistit shromažďování podkladů pro insolvenční řízení a další činnosti podle § 4 vyhlášky elektronickou cestu prostřednictvím vzdáleného přístupu, je nezbytné, aby byl tento elektronický systém v provozovně funkční, což v daném případě splněno nebylo. Ministr pak zdůraznil, že v souladu s § 189 odst. 2 insolvenčního zákona vzhledem k velmi krátkým lhůtám, které má insolvenční správce na sestavení seznamu přihlášených pohledávek a umožnění účastníkům insolvenčního řízení se s těmito podklady seznámit v dostatečném předstihu před termínem konání přezkumného jednání, je nutné, aby insolvenční správce tento seznam sestavoval průběžně tak, aby ihned (neprodleně) po skončení lhůty k podání přihlášek pohledávek tento seznam uzavřel. Z těchto důvodů námitka o tom, že insolvenční správce je povinen umožnit nahlédnout do podkladů, na jejichž základě je sestavován seznam přihlášených pohledávek, až po sestavení tohoto seznamu, není důvodná. Stran zpřístupnění předmětné přihlášky pohledávky uvedl, že z přípisu obviněného ze dne 19. 2. 2018 je zřejmé, že insolvenční soud mu tuto, včetně příloh, doručil již dne 3. 10., nikoliv až dne 4. 10., jak tvrdí obviněný v rozkladu. Účastníci tak měli mít možnost se s ní v provozovně seznámit již v předchozí úřední den provozovny, tj. dne 4. 10. 2017. Z těchto důvodů námitka, že nedošlo a ani nemohlo dojít k žádnému zásahu do práv účastníků předmětného insolvenčního řízení, také není důvodná. Ministr pak při výkladu pojmu „bez zbytečného odkladu“ odkázal jednak na prvostupňové rozhodnutí, a současně i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2017, č.j. 5 As 78/2006-95, rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2009, č.j. 4 As 19/2009-103, a také na rozsudek Nejvyššího

soudu ze dne 10. 12. 2013, sp.zn. 32 Cdo 2484/2012, ze kterých prvostupňový správní orgán také vycházel. K žalobcem namítanému nedostatku společenské škodlivosti uvedl, že posuzovaný případ se svým skutkovým průběhem a okolnostmi řadí mezi běžně se vyskytující případy projednávaného přestupku. Jednání žalobce naplnilo formální znaky přestupku podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, tím byl porušen zájem chráněný dle § 19 odst. 2 tohoto zákona ve spojení s § 36b odst. 2, tedy snaha o to, aby insolvenční správci byli dosažitelní v místě obvodu soudu, kde byli ustanoveni. Tímto jednáním obviněný 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. Ministr se vyjádřil také k porušení zásad správního řízení. Konstatoval, že ohledně zjišťovaného skutkového stavu nebyly pochybnosti, ztotožnil se se závěry prvostupňového správního orgánu a nespátril jakýkoli rozpor se základními zásadami správního řízení.

Řízení před správními soudy

21. Městský soud podané žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 3. 6. 2020, č. j. 11 A 232/2018-77, kterým rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, když dospěl k závěru, že nepředložení požadované přílohy nelze bez dalšího kvalifikovat jako porušení povinnosti shromažďovat podklady podle § 4 odst. 2 vyhlášky č. 355/2013 Sb., a to i s ohledem na to, že v zákoně, ani ve vyhlášce, není uvedena žádná lhůta ani jiné podmínky pro splnění této povinnosti.
22. Rozsudek městského soudu ke kasační stížnosti podané žalovaným zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 2. 2023, č.j. 2 As 184/2020 – 76, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Posouzení žaloby městským soudem

23. Městský soud v Praze vázán právním názorem vyjádřeným ve výše uvedeném zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu (ustanovení § 110 odst. 3 s.ř.s.) přezkoumal znovu žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s.ř.s.). Poté dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný s rozhodnutím bez nařízeného jednání po vrácení věci Nejvyšším správním soudem souhlasili, Městský soud v Praze postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl bez nařízení ústního jednání.

Rozhodná právní úprava

25. Při posouzení důvodnosti podané žaloby soud vycházel z následující právní úpravy:
26. Podle § 5a odst. 4 zákona o insolvenčních správcích *provozovnou insolvenčního správce je místo, jež 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 zákona o insolvenčních správcích *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 zákona o insolvenčních správcích *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 insolvenčního zákona *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.*

Naplnění formálních znaků správního deliktu

33. Mezi účastníky je mimo jiné sporné datum, kdy byla přihláška pohledávky doručena žalobci. I tuto otázku řešil Nejvyšší správní soud, když se ztotožnil se závěrem městského soudu, že přihláška byla fakticky doručena až dne 4. 10. 2017. Souhlasil i se závěrem městského soudu, že podstatou přestupku podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích 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 zákona o insolvenčních správcích. 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 k insolvenčnímu řízení povinen. Ke spáchání přestupku podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích mohlo dle Nejvyššího správního soudu dojít opomenutím kterékoli z činností, jež byl insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně v úředních hodinách podle § 4 vyhlášky č. 355/2013 Sb.
34. Nejvyšší správní soud pak zdůraznil, že „jádrom 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 nevyimadatelnost 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.

35. [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.
36. [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.].
37. [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 správcí vzniká až po sestavení seznamu přihlášených pohledávek.“

38. Městský soud vázán výše uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že žalobce svým jednáním skutkovou podstatu přestupku podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích naplnil.

Míra společenské škodlivosti

39. Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda byly v posuzované věci naplněny kromě formálních, i materiální znaky skutkové podstaty přestupku podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, tedy určitá míra společenské škodlivosti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015-29, uvedl, že „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 správců 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).“

40. Městský soud proto v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu uzavírá, že formální znaky skutkové podstaty přestupku podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích byly v posuzované věci 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.

Závěr a posouzení návrhu na moderaci pokuty

41. Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
42. Protože soud neshledal důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, zabýval se návrhem žalobce na moderaci uloženého trestu. V § 78 odst. 2 s. ř. s. je stanoveno, že „[r]ozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě“. Z citovaného ustanovení s. ř. s. jednoznačně vyplývá, že úkolem správního soudu v případě posuzování návrhu na moderaci trestu není posoudit, zda byla uložena pokuta ve správné výši, ale pouze odstranit v zákonem stanoveném rozsahu případnou excesivnost správními orgány uložené sankce. Otázkou moderace se v rámci své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Například v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 - 97, uvedl, „že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“
43. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, tedy při samé spodní hranici zákonné sazby, kdy za nejprísněji trestný přestupek z přestupků právnických osob popsanych v rozhodnutí je možné uložit pokutu až do výše 200 000 Kč. Z napadených rozhodnutí je patrné, že ministerstvo dostatečně zohlednilo jak přitěžující, tak i polehčující okolnosti, i to, že žalobce projevil lítost nad okolnostmi, které vedly ke spáchání přestupku. Žalobce navíc v žádosti o moderaci uložené pokuty neuvedl žádné okolnosti, ze kterých by byla patrná nepřiměřenost uložené pokuty, případně jiné mimořádné okolnosti, které by svědčily o splnění podmínek pro upuštění od pokuty v souladu s požadavkem žalobce v podané žalobě.
44. Soud tedy dospěl k závěru, že v projednávaném případě nejsou dány důvody pro upuštění od uložení sankce nebo pro její snížení. Finanční postih musí být znatelný v majetkové sféře delikventa a musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by postrádal smysl. Moderační právo soudu, tj. možnost upuštění od potrestání či snížení postihu, má místo toliko tam, kde jde o případ zjevné nepřiměřenosti. Tu soud v daném případě neshledal. Podle názoru soudu tudíž nebyly podmínky pro postup dle § 78 odst. 2 s. ř. s. naplněny.

Náklady řízení

45. O nákladech řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, vzhledem k tomu, že nebyl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu účelně vynaložených

nákladů v řízení, a žalovaný, kterému by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení, nad rámec jeho běžného výkonu úředních činností, nevznikly. Soud proto ve výroku II. vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

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 17. dubna 2023

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu