



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Tomáše Herce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **TP Insolvence, v.o.s.**, se sídlem Černokostelecká 281/7, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 27. 3. 2023, č. j. MSP-7/2023-ODKA-ROZ/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2024, č. j. 10 A 89/2023-60,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2024, č. j. 10 A 89/2023-60, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 27. 3. 2023, č. j. MSP-7/2023-ODKA-ROZ/3, a rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2022, č. j. MSP-2/2020-OINS-SRIS/8, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **8.000 Kč** do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká přestupku insolvenčního správce podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, jehož se insolvenční správce dopustí tím, že při výkonu funkce závažným způsobem poruší nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů. O takovéto porušení může jít i v případě, kdy insolvenční správce v pochybnostech o tom, zda věřitel prokázal vykonatelnost jím přihlášené pohledávky, nepostupuje podle § 36 odst. 1 ve spojení s § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona, tedy nepředloží insolvenčnímu soudu otázku

vykonatelnosti této pohledávky před jejím přezkoumáním. Předmětem posouzení jsou především právní otázky, zda se uvedený postup vyžaduje na základě § 410 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona i v oddlužení, a pokud ano, zda je povinnost takto postupovat dána i za situace, kdy věřitel v přihlášce sice označí pohledávku za vykonatelnou a připojí k ní listinu, která má jako rozhodčí nález tuto pohledávku prokazovat, insolvenční správce však považuje za zjevné, že tato listina postrádá zákonné náležitosti rozhodčího nálezu, a i jinak by byla neplatná z důvodu neplatnosti rozhodčí smlouvy. Od řešení těchto právních otázek se odvíjel závěr o odpovědnosti insolvenčního správce za přestupek.

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) je insolvenční správkyně. Žalovaný ji rozhodnutím ze dne 23. 11. 2022, č. j. MSP-2/2020-OINS-SRIS/8, uznal vinnou ze spáchání přestupku podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném od 1. 6. 2019, a uložil jí napomenutí (výrok I) a povinnost uhradit náklady správního řízení paušální částkou 1.000 Kč (výrok II). Zároveň zastavil řízení v části týkající se nároku na náhradu škody, který uplatnila obchodní společnost UNICREO s.r.o. v likvidaci jako právní nástupkyně původního věřitele obchodní společnosti NOCARIM s.r.o. v likvidaci (dříve obchodní společnost MIRACON s.r.o.; dále jen „společnost NOCARIM“) (výrok III), a odkázal tuto společnost s jejím nárokem na řízení ve věcech občanskoprávních (výrok IV). Ministr spravedlnosti v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí žalovaného.

[3] Přestupku se měla stěžovatelka dopustit jako insolvenční správkyně v insolvenčním řízení vedeném před Krajským soudem v Brně pod sp. zn. KSBR 33 INS 970/2019 ve věci dlužníků manželů L. M. a K. M., jejichž úpadek byl řešen oddlužením. Dne 6. 5. 2019 stěžovatelka ze své vůle přezkoumala dílčí pohledávky č. 1, 2 a 3 věřitele č. 1 – společnosti NOCARIM – jako nevykonatelné, přestože je tento věřitel označil v přihlášce ze dne 26. 3. 2019, č. j. KSBR 33 INS 970/2019-P1-1, za vykonatelné. Tímto jednáním podle žalovaného porušila závažným způsobem povinnost předložit v pochybnostech, zda se pohledávka považuje pro účely jejího přezkoumání za vykonatelnou, tuto otázku insolvenčnímu soudu, kterou stanoví § 36 odst. 1 ve spojení s § 191 odst. 2 a § 410 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 5. 2019.

II. Rozsudek městského soudu

[4] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí ministra spravedlnosti. K jednání stěžovatelky uvedl, že podle § 177 odst. 1 věty druhé insolvenčního zákona věřitel prokazuje vykonatelnost pohledávky veřejnou listinou, za kterou je třeba považovat i rozhodčí nález, a to s ohledem na § 28 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích trestů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozhodčím řízení“). Právě rozhodčím nálezem Mgr. Marie Pluhařové ze dne 11. 10. 2013, sp. zn. 536/2013-2013002806, doložila společnost NOCARIM vykonatelnost pohledávek, které přihlásila v insolvenčním řízení.

[5] V řízení o žalobě stěžovatelka namítla, že tento rozhodčí nález měl u elektronického podpisu uveden text „Signature Not Verified Digitally signed by Marie Pluharova Date: 2014.03.03 18:05:40+01:00 Location: Vplzni“, ačkoli podpis rozhodce je podstatnou náležitostí rozhodčího nálezu podle § 25 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení. Městský soud uznal, že za této situace nemohla stěžovatelka učinit jednoznačný závěr, zda rozhodčí nález

pokračování

není nicotný z důvodu chybějícího podpisu, nebo zda sice byl podepsán, v okamžiku tisku dokumentu však vypršela časová doložka elektronického podpisu. Vykonatelnost pohledávek proto měla být považována za spornou a měl ji posoudit insolvenční soud. Při formální vadě listiny, pro kterou není zřejmé, zda listina byla podepsána v souladu se zákonem, nelze mluvit o zjevné nevykonatelnosti, ale toliko o pochybnosti o vykonatelnosti. O spornosti svědčí i to, že se stěžovatelka v této souvislosti zabývala platností rozhodčí smlouvy. Nebylo podstatné, že v oddlužení již přezkumné řízení neprobíhá před soudem. Stěžovatelka by postupovala správně jen v případě, že by věřitel v přihlášce označil pohledávky za vykonatelné, do doby přezkumného jednání by však vůbec nedoložil veřejnou listinu prokazující jejich vykonatelnost.

[6] Pro posouzení odpovědnosti za přestupek nebyly podstatné okolnosti věci týkající se osob věřitele a rozhodce, pročez městský soud neshledal důvod provést dokazování všeobecnými obchodními podmínkami společnosti NOCARIM, pokyny k uzavření rámcové smlouvy a rozhodčí smlouvy nebo rozhodčím nálezem (tyto listiny jsou navíc součástí správního spisu, kterým se nedokazuje). Stěžovatelka se nedopustila přestupku nesprávným posouzením platnosti rozhodčí smlouvy či vykonatelnosti rozhodčího nálezu, nýbrž tím, že v rozporu s § 191 odst. 2 insolvenčního zákona nepředložila otázku vykonatelnosti k posouzení insolvenčnímu soudu. Porušila tak svou povinnost postupovat při výkonu funkce s odbornou péčí, kterou stanoví § 36 odst. 1 insolvenčního zákona. Ke vzniku pochybností předpokládaných v § 191 odst. 2 insolvenčního zákona postačuje, že insolvenční správce vykonatelnost pohledávky z nějakého důvodu zpochybnil. Má jít o pochybnosti objektivní povahy, které musí odstranit insolvenční soud, a nikoli insolvenční správce pouhým subjektivním přesvědčením. Tyto závěry lze bez větších obtíží dovodit nejen z textu uvedeného ustanovení, ale i za pomoci judikatury, komentářové literatury a důvodové zprávy k novele insolvenčního zákona provedené zákonem č. 294/2013 Sb. (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013, sněmovní tisk č. 929/0).

[7] Objektem přestupku insolvenčního správce podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správcích je veřejný zájem na řádném výkonu činnosti insolvenčního správce, neboť právě on má být jako vysoce kvalifikovaná osoba v insolvenčním řízení garantem toho, že žádný z věřitelů a dlužníků nebude nedůvodně poškozen nebo naopak zvýhodněn. Stěžovatelka ale vytýkanou povinnost porušila, a to při přezkoumávání pohledávek, tedy ve stěžejní fázi insolvenčního řízení, která má zásadní dopad na následnou účast věřitele (a rozsah této účasti) v dalším průběhu řízení. V této stěžejní fázi nejednala s odbornou péčí, čímž na věřitele nedůvodně přenesla povinnost podat žalobu na určení. Svým postupem jej znevýhodnila a podstatně mu ztížila realizaci práva na soudní ochranu. Není rozhodné, že pohledávka patrně skutečně vykonatelná nebyla a vykazovala vady. Svým jednáním porušila povinnost insolvenčního správce stanovenou insolvenčním zákonem závažným způsobem.

[8] Městský soud neshledal, že by skutek vymezený ve výroku I prvostupňového rozhodnutí nevykazoval žádný znak protiprávnosti. Z celého jeho znění vyplývá, že protiprávní jednání bylo shledáno v nepředložení otázky vykonatelnosti insolvenčnímu soudu. Ve výroku je jednoznačně vymezeno protiprávní jednání stěžovatelky včetně všech povinností, které porušila. Porušení se týkalo také povinnosti předložit otázku vykonatelnosti pohledávek insolvenčnímu soudu podle § 191 odst. 2 insolvenčního zákona.

[9] Žalovaný ve svém rozhodnutí správně posoudil jednání stěžovatelky podle zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném od 1. 6. 2019, ačkoli se jej dopustila dne 6. 5. 2019. V pozdějším znění již tento zákon neumožňoval uložit za vytýkaný přestupek zákaz činnosti. Jinak se rozhodná úprava nijak nezměnila. Městský soud shledal, že přestupek vymezený zákonem lze považovat za dostatečně určitý, a tudíž nebyla porušena zásada *nullum crimen sine lege certa*. Žalobkyně porušila povinnost odborné péče stanovenou insolvenčním zákonem tím, že v souladu s ním nepostupovala, čímž poškodila věřitele.

III. Kasační stížnost

[10] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Napadený rozsudek navrhla zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] I když je povinnost insolvenčního správce jednat svědomitě v souladu se standardem odborné péče, kterou stanoví § 36 odst. 1 insolvenčního zákona, vymezena velmi neurčitě, stěžovatelka jí podle svého názoru dostala. Je přesvědčena, že společnost NOCARIM vykonatelnost pohledávek vůbec nedoložila. Povinnost insolvenčního správce předložit za této situace otázku vykonatelnosti pohledávek insolvenčnímu soudu není v § 191 odst. 2 insolvenčního zákona dostatečně konkretizována a není řešena ani právní naukou a – minimálně v režimu oddlužení – ani judikaturou. Toto ustanovení stále počítá s konáním přezkumného jednání před soudem, které však v oddlužení provádí jen insolvenční správce. Za této situace bylo zcela legitimním postupem stěžovatelky jako insolvenční správkyně, že si zvolila jeden z možných výkladů právního předpisu, kterým odůvodňovala svůj postup. Ostatně i městský soud připustil, že sporná pohledávka „*patrně skutečně vykonatelná nebyla*“ (bod 67 napadeného rozsudku). Stěžovatelka jednala na základě zcela legitimního, podloženého a správného právního závěru o neplatnosti rozhodčí smlouvy a nevykonatelnosti pohledávek. Neodborným a nepečlivým by byl opačný přístup, kdy by se ledabyly spokojila s tím, že pohledávky již před ní přezkoumala jiná osoba v jiném řízení. Společnost NOCARIM byla stěžovatelkou řádně poučena o tom, že pohledávky byly přezkoumány jako nevykonatelné a že v případě nesouhlasu má podat odporovou žalobu.

[12] Porušením § 191 odst. 2 ve spojení s § 177 odst. 1 insolvenčního zákona není samotná skutečnost, že insolvenční správce posoudí bez předchozího rozhodnutí soudu jako nevykonatelnou pohledávku, kterou věřitel přihlásil jako vykonatelnou. Samotné přihlášení pohledávky jako vykonatelné nezakládá jakousi fikci vykonatelnosti, jak nesprávně dovozují městský soud a žalovaný. Je na posouzení insolvenčního správce, zda kvalita předložených listin, kterými věřitel prokazuje vykonatelnost, ústí v pochybnosti insolvenčního správce či v nepochybný závěr, že pohledávka vykonatelná být nemůže. Takovýto postup aproboval i Vrchní soud v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) v usnesení ze dne 25. 5. 2018, č. j. 13 VSOL 141/2018-29, KSOS 36 INS 1353/2017.

[13] Společnost NOCARIM neprokázala, že by dlužnice předloženou rozhodčí smlouvu vůbec uzavřela, resp. že by návrh smlouvy, který jí byl zaslán prostřednictvím SMS, akceptovala. Nebylo ani postaveno najisto, jaké smluvní podmínky se uplatňovaly v jejím vztahu s dlužníky. Smlouva by navíc byla v každém případě neplatná, a neplatným, resp. nicotným by byl i rozhodčí nález vydaný na jejím základě. Ačkoli mělo jít o spotřebitelskou

pokračování

smlouvu, nastolené podmínky rozhodčí smlouvy nemohly dlužníci zaručit stejný standard jako klasické soudní řízení, jde-li o spravedlivý proces a rovnost stran. Rozhodčí nález v rozporu s § 25 zákona o rozhodčím řízení neobsahoval podpis rozhodce a nemohl tak být vůbec považován za veřejnou listinu. Nešlo o pouhou formální vadu. Navíc byl k přihlášce doručen v elektronické podobě bez elektronicky uznávaného podpisu. Na dokumentu byl pouze „obrázek podpisu“ (s textem upozorňujícím na to, že podpis nebyl ověřen).

[14] Stěžovatelka vykládá § 191 a § 410 insolvenčního zákona tím způsobem, že jakékoli úkony insolvenčního správce v mezích věcné působnosti vymezené těmito ustanoveními (tedy i předložení v pochybnostech soudu) jsou z pohledu objektivní stránky skutkové podstaty podrobeny režimu svědomitého jednání a odborné péče. V těchto ustanoveních není stanovena paušální povinnost insolvenčního správce s imperativem „předlož vždy soudu“. Místo toho z nich vyplývá imperativ „jednej s odbornou péčí při (ne)předkládání otázky vykonatelnosti soudu“. Svou formulací zákonodárce zcela zjevně připustil existenci rozmanitých situací, kdy insolvenční správce dostojí své povinnosti jednat svědomitě a s odbornou péčí, a to i v případě, že otázku vykonatelnosti soudu nepředloží. Jde-li o sousloví „v pochybnostech“, stěžovatelka pečlivě a detailně odůvodnila svůj závěr o tom, z jakého důvodu považuje pohledávku za nevykonatelnou. Kvalitativně tak nastala situace, kdy věřitel dovozuje vykonatelnost z nicotné nepodepsané listiny ve spojení se zaškrtnutím kolonky „vykonatelná pohledávka“. Podle stěžovatelky se insolvenční správce nedopustí přestupku, jestliže při řádném přezkumu v oddlužení s jistotou zjistí, že přihlášená pohledávka je nevykonatelná, o čemž věřitele řádně vyrozumí, aby na toto zjištění mohl náležitě procesně reagovat podáním žaloby na určení pravosti nevykonatelné pohledávky.

[15] Městský soud i žalovaný nedostatečně odůvodnili otázku závažnosti jednání stěžovatelky. Tuto otázku je nutno poměřovat ve vztahu k důsledku, který porušení povinnosti mělo. Nelze pracovat s pojmem „objektivní pochybnosti“, který není v zákoně definován, a zaměňovat samotné porušení povinnosti s jeho závažností. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného by bylo možné dovodit, že o závažné porušení povinnosti jde v jakémkoli případě, kdy by insolvenční správce přezkoumal vykonatelnou pohledávku jako nevykonatelnou. Sám žalovaný nicméně připouští existenci okolností, kdy insolvenční správce přezkoumá jako vykonatelnou pohledávku, která byla věřitelem přihlášena jako nevykonatelná (bod 37 prvostupňového rozhodnutí). Nenastal ani žádný majetkový zásah do majetkové sféry společnosti NOCARIM.

[16] S účinností novely insolvenčního zákona provedené zákonem č. 64/2017 Sb. bylo na insolvenčního správce přeneseno veřejnoprávní oprávnění (konání přezkumu v oddlužení), které před tím jinak náleželo do rukou soudní moci. Insolvenční správce se ve vztahu k této pravomoci stal orgánem veřejné moci *sui generis*. Tím se dostal do dvojediné role osoby vedoucí přezkumné jednání a subjektu s účinným popěrným právem, který tak zosobnil v sobě soud a insolvenčního správce v jednom. Právní úprava insolvenčního řízení nebyla co do vymezení jejich vzájemných vztahů důsledná, a tedy ani odkazem na spojení § 36, § 191 a § 410 insolvenčního zákona nebyla dána určitelná objektivní stránka přestupku insolvenčního správce. Bylo zcela legitimním postupem insolvenčního správce, že si zvolil jeden z možných výkladů normy a tu řádným způsobem v tomto řízení opakovaně odůvodňoval. Tak, jak správní orgán není oprávněn zasahovat do rozhodovací praxe soudu, není ani oprávněn prostřednictvím přestupkové odpovědnosti zasahovat do rozhodování insolvenčního správce, které činí v postavení orgánu veřejné moci. Dohledová pravomoc

žalovaného byla nepřipustně uplatněna ve vztahu k věcné správnosti postupu insolvenčního správce při výkonu jeho veřejnoprávních oprávnění.

[17] Městský soud a žalovaný zatížili řízení zásadní vadou, neboť odmítli důkazní návrhy stěžovatelky, které měly prokázat její tvrzení, že insolvenční správce svůj závěr o neexistenci pochybností náležitě odůvodnil a postupoval v souladu s odbornou péčí. Navrhovanými důkazy byly rozhodčí nález, rozhodčí smlouva a všeobecné obchodní podmínky společnosti NOCARIM.

[18] Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, že stěžovatelce není kladeno za vinu samotné jednání spočívající v přezkumu pohledávek, nýbrž to, že danou věc nepředložila k rozhodnutí insolvenčnímu soudu, což ale nijak nevyplývá ze skutku, pro který je řízení vedeno. Výrok napadeného rozhodnutí (resp. v něm vymezený skutek) je tedy v rozporu s odůvodněním rozhodnutí, což činí rozhodnutí vnitřně nekoherentním a představuje tak další vadu.

[19] Závěrem stěžovatelka odkazuje na to, že skutková podstata přestupku podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správcích, mající povahu tzv. odkazovací normy, resp. zčásti blanketní normy, je v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege certa*. Ustanovení § 36 odst. 1 insolvenčního zákona nevymezuje konkrétní jednání, které má být trestné, v důsledku čehož je zcela zásadním způsobem narušena předvídatelnost rozhodovací praxe správního orgánu a zvýšeno riziko libovůle ve vztahu k výkladu neurčitého právního pojmu „odborné péče“. V oblasti správního trestání je zcela nepřijatelná existence jakýchkoli „zbytkových“ skutkových podstat, pod které by správní orgány mohly fakticky podřadit jakékoli jednání nespádající pod skutkové podstaty jiné, a to s odkazem na vágně formulovanou povinnost. Možná analogie či hledání smyslu právní normy znamenající rozšíření věcné působnosti nad rámec doslovného výkladu, jehož důsledkem je rozšíření správně trestní odpovědnosti v neprospěch obviněného, 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. V posuzované věci nešlo o natolik flagrantní a závažné jednání, při němž by pachatel přestupku musela být protiprávnost jeho jednání zřejmá.

[20] Podáním ze dne 22. 9. 2025 stěžovatelka doplnila kasační stížnosti o poukaz na rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 8. 9. 2025, č. j. MSP-45/2025-ODKA-ROZ/11. Toto rozhodnutí nebylo vydáno ve věci stěžovatelky, jeho závěry na ni ale lze vztáhnout. Vyplývá z něj, že právní názor představitele orgánu veřejné moci, tedy i insolvenčního správce jednajícího v tomto postavení, požívá právní ochrany, není-li zjevně excesivní, tedy je-li založen na racionálních úvahách. Jinými slovy, nesmí jít o rozhodnutí jednoznačně a za žádných okolností neobhajitelné. O takovéto rozhodnutí ale v posuzované věci nešlo.

IV. Vyjádření žalovaného

[21] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným rozsudkem městského soudu a v podstatné míře odkázal na jednotlivé části jeho odůvodnění, jakož i na své vyjádření k žalobě. Žalobu navrhl zamítnout.

[22] Stěžovatelka se poukazem na vyjádření městského soudu ohledně pravděpodobné nevykonatelnosti pohledávek snaží navodit dojem, že její postup byl správný, přehlíží však,

pokračování

že podle napadeného rozsudku měl věřitel právo na přístup k soudu. Právě ten je povolán k ochraně práv věřitelů a k řádnému posouzení vykonatelnosti pohledávek v insolvenčním řízení, včetně posouzení platnosti rozhodčí smlouvy a vykonatelnosti rozhodčího nálezu.

[23] Argumentace stěžovatelky postavením insolvenčního správce při posuzování pohledávek v oddlužení nemá vliv na jeho zákonem stanovenou povinnost předložit v pochybnostech pohledávku k posouzení insolvenčnímu soudu. Tuto povinnost dovozuje i odborná literatura a relevantní judikatura. Jak vyplývá z již zmíněné důvodové zprávy, novela provedená zákonem č. 294/2013 Sb. měla posílit právní jistotu přihlašovatelů pohledávek v insolvenčním řízení v tom smyslu, že o tom, zda se pohledávka přezkoumá jako vykonatelná, rozhodne insolvenční soud.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatelku jedná její společník mající vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Tento společník je navíc sám advokátem. Bylo tak možné přistoupit k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i případných vad řízení, ke kterým je třeba přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] Pro posouzení věci byla rozhodná právní otázka, zda jednání stěžovatelky, která jako insolvenční správkyňe nepředložila otázku vykonatelnosti pohledávek společnosti NOCARIM insolvenčnímu soudu, naplňovalo znaky přestupku insolvenčního správce podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správcích. Proti závěru městského soudu a ministra spravedlnosti, že tomu tak bylo, směřují námitky stěžovatelky.

[27] Stěžovatelka zpochybňuje zejména řešení dílčích právních otázek, od nichž se odvíjí celkové právní posouzení jejího jednání jako přestupku. V převážné míře setrvává na své právní argumentaci, kterou uvedla v žalobě, a považuje ji za relevantní i ve vztahu k odůvodnění napadeného rozsudku. V různé míře obecnosti pak nad její rámec polemizuje s některými dílčími závěry městského soudu, především otázkou, zda její jednání lze hodnotit jako závažné porušení povinnosti stanovené insolvenčním zákonem. S ohledem na vzájemnou provázanost dílčích námitek směřujících proti výkladu § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správcích a § 36 odst. 1, § 191 odst. 2 a § 410 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona, které nelze smysluplně posoudit izolovaně, považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné nejprve provést výklad těmito ustanoveními stanovené povinnosti, jejímž porušením se insolvenční správce dopustí přestupku.

V.a Povinnost insolvenčního správce postupovat svědomitě a s odbornou péčí

[28] Stěžovatelka byla uznána vinnou spácháním přestupku podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správcích. Tohoto přestupku se dopustí insolvenční správce tím, že „při výkonu funkce insolvenčního správce závažným způsobem poruší nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou insolvenčním zákonem“. Povinnost, jejíž porušení je stěžovatelce

kladeno za vinu, je stanovena v § 36 odst. 1 insolvenčního zákona, podle něhož „[i]nsolvenční správce je povinen při výkonu funkce postupovat svědomitě a s odbornou péčí; je povinen vyvinout veškeré úsilí, které lze po něm spravedlivě požadovat, aby věřitelé byli uspokojeni v co nejvyšší míře. Společnému zájmu věřitelů je povinen dát při výkonu funkce přednost před zájmy vlastními i před zájmy jiných osob.“

[29] Předně je třeba uvést, že skutkovou podstatu přestupku může tvořit jen takové porušení povinnosti, které – v souladu se zásadou *nullum crimen sine lege certa* – odpovídá ústavním požadavkům na jasnost a určitost zákona (např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93, vyhlášený pod č. 131/1994 Sb.) a na jeho předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, vyhlášený pod č. 95/2002 Sb., nebo ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, vyhlášený pod č. 37/2007 Sb., bod 36). To, že určité jednání může naplnit skutkovou podstatu přestupku, musí být při použití obvyklých metod výkladu právních norem seznatelné ze znění zákona (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, vyhlášený pod č. 107/1996 Sb., nebo ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, vyhlášený pod č. 476/2004 Sb.). Tím není řečeno, že jednání, které je touto formou zakázáno, musí být v zákoně vždy výslovně vyjádřeno v každém svém dílčím komponentu. Je postačující, mohli jej adresát dovodit z obecně vyjádřené zákonné povinnosti, například s ohledem na své postavení profesionála vykonávajícího určitou zvláštní činnost (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2019, sp. zn. III. ÚS 2084/18, bod 47).

[30] Tyto požadavky jsou v případě přestupku podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správci naplněny. Povinnost insolvenčního správce postupovat při výkonu funkce insolvenčního správce svědomitě a s odbornou péčí je jeho základní povinností, která se promítá do veškerého jeho jednání představujícího výkon funkce. Její závažné nebo opakované porušení naplňuje skutkovou podstatu přestupku za tím účelem, aby byl chráněn veřejný zájem na řádném výkonu všech činností, k nimž je insolvenční správce povolán právními předpisy a pověřením insolvenčního soudu. Ve své podstatě sleduje odpovědnost insolvenčního správce za tento přestupek obdobný účel jako kárná odpovědnost v případě některých jiných povolání či činností. Požadavky, které zákon o insolvenčních správci klade na osoby vykonávající tuto funkci, mají zajistit profesionální a kvalitní výkon funkce insolvenčního správce. Pouze takový výkon funkce může vést k tomu, že veřejnost bude mít důvěru v činnost insolvenčních správců, včetně toho, že insolvenční správci poskytnou osobám dostatečnou součinnost k ochraně jejich práva, ať už jsou v postavení věřitelů, nebo dlužníka (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2023, č. j. 2 As 184/2020-76, bod 42).

[31] Pro řešení právních otázek, zda insolvenční správce postupoval svědomitě a s odbornou péčí a zda případné porušení této povinnosti bylo závažné, má v posuzované věci význam především výklad § 191 odst. 2 a § 410 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona. Jde o to, jaká povinnost vyplývá insolvenčnímu správci z těchto ustanovení a co je jejím účelem. Nelze přehlédnout, že i když správní soudy musí při přezkumu rozhodnutí ve věci přestupku insolvenčního správce provést výklad uvedených ustanovení, výklad insolvenčního zákona je zpravidla předmětem rozhodovací praxe civilních soudů, která významně ovlivňuje postup insolvenčních správců v jednotlivých věcech. Správní soudy sice nejsou při svém právním posouzení vázány právním názorem civilních soudů, při posouzení jednání insolvenčního správce z hlediska jeho odpovědnosti za přestupek jej však nemohou

pokračování

opomenout. Právě od něj se totiž může odvíjet důvěra insolvenčního správce v zákonnost určitého postupu, který byl v rozhodovací praxi civilních soudů aprobevován.

[32] Nelze vyloučit, že insolvenční správce zaujme při výkonu své činnosti k výkladu právního předpisu jiný právní názor než následně příslušný soud, to však neznamená, že tím bez dalšího poruší svou povinnost postupovat svědomitě a s odbornou péčí. Nesmí však jít o právní názor, který by zjevně nemohl obstát z hlediska obecných metod výkladu právních předpisů. Postup insolvenčního správce musí také zohledňovat existující rozhodovací praxi soudů.

V.b Povinnost předložit v pochybnostech otázku vykonatelnosti pohledávky insolvenčnímu soudu v oddlužení

[33] Konkrétní povinnost stěžovatelky, jejíž porušení nemělo odpovídat svědomitému postupu s odbornou péčí, má základ v § 191 odst. 2 insolvenčního zákona. Ten stanoví, že „[p]ři přezkumném jednání se pokládá za vykonatelnou každá přihlášená pohledávka, ohledně které věřitel prokáže, že se stala vykonatelnou nejpozději ke dni rozhodnutí o úpadku. Při přezkumném jednání nelze považovat vykonatelnou pohledávku za nevykonatelnou z důvodů, pro které byla popřena. V pochybnostech rozhodne o tom, zda se pohledávka považuje pro účely jejího přezkoumání za vykonatelnou, do skončení přezkumného jednání insolvenční soud; učiní tak usnesením, které se nedoručuje a proti němuž není přípustný opravný prostředek.“

[34] Insolvenční zákon stanoví zvláštní úpravu přezkumu vykonatelných pohledávek. Vykonatelnou pohledávkou se podle ustálené judikatury Nejvyššího soudu rozumí „*taková pohledávka, jejíž splnění lze vynutit cestou výkonu rozhodnutí (exekuce), tj. pohledávka, která byla věřiteli přiznána vykonatelným rozhodnutím nebo jiným titulem, podle kterého lze nařídit výkon rozhodnutí (exekuci)*“ (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 1999, sp. zn. 31 Cdo 1704/98, uveřejněný pod č. 27/2000 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní, nebo z pozdější doby rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2017, sp. zn. 21 Cdo 1079/2017). Vykonatelné pohledávky se od těch nevykonatelných liší tím, že jejich existence již byla postavena najisto rozhodnutím vydaným v příslušném soudním nebo správním řízení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, a tudíž není důvod, aby je věřitel musel v insolvenčním řízení znovu prokazovat jinak než rozhodnutím či jinou veřejnou listinou.

[35] Vykonatelné a nevykonatelné pohledávky se sice v insolvenčním řízení uspokojují stejným způsobem, odlišuje se ale režim jejich přezkumu a zjišťování. Popře-li insolvenční správce nevykonatelnou pohledávku, ať už co do její pravosti, výše nebo pořadí, pak musí věřitel, který chce docílit zjištění pohledávky, uplatnit své právo žalobou na určení podle § 198 odst. 1 insolvenčního zákona. Při popření vykonatelné pohledávky insolvenčním správcem je to naopak sám insolvenční správce, kdo musí podat žalobu, kterou své popření uplatní proti věřiteli podle § 199 odst. 1 insolvenčního zákona. Ustanovení § 199 odst. 2 insolvenčního zákona jej dále omezuje v tom, že „[j]ako důvod popření pravosti nebo výše vykonatelné pohledávky přiznané pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu lze uplatnit jen skutečnosti, které nebyly uplatněny dlužníkem v řízení, které předcházelo vydání tohoto rozhodnutí; důvodem popření však nemůže být jiné právní posouzení věci“. Toto omezení platí podle § 200 odst. 6 insolvenčního zákona i v případě, že pravost nebo výši vykonatelné pohledávky popírá přihlášený věřitel.

[36] Insolvenční zákon ve svém původním znění předpokládal, že právní otázku vykonatelnosti nebo nevykonatelnosti přihlášené pohledávky posoudí při přezkumném jednání insolvenční správce. Pokud insolvenční správce nesprávně přezkoumal jako nevykonatelnou pohledávku, kterou věřitel v přihlášce označil za vykonatelnou, mohl tím znevýhodnit věřitele. Ten místo jistoty, kterou mu měl přinést příslušný titul (doložený veřejnou listinou), musel podle § 198 odst. 1 insolvenčního zákona podat žalobu na určení a v řízení o ní svá tvrzení znovu prokazovat. V tomto řízení pak mohla vyjít najevo vykonatelnost pohledávky, což by podle § 198 odst. 3 insolvenčního zákona vedlo k tomu, že důvod popření by musel prokazovat insolvenční správce (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 7. 2013, sp. zn. 29 NSCR 25/2011, uveřejněné pod č. 105/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní). Pokud by ale věřitel žalobu nepodal, jeho pohledávka by nebyla zjištěna a on by se v insolvenčním řízení nedomohl ani jejího částečného uspokojení.

[37] Posílení právní jistoty věřitelů, kteří do insolvenčního řízení přihlásí vykonatelné pohledávky, bylo účelem novely insolvenčního zákona provedené zákonem č. 294/2013 Sb. Touto novelou byl s účinností od 1. 1. 2014 doplněn § 191 odst. 2 insolvenčního zákona, který měl podle důvodové zprávy zajistit, *„aby posouzení, zda pohledávka bude popřena jako vykonatelná, nebylo ponecháno na libovůli insolvenčního správce, a aby bylo postaveno najisto, že konečné posouzení, zda pohledávka se přezkoumá jako vykonatelná, je v rukou insolvenčního soudu“* [Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013, sněmovní tisk č. 929/0, k bodům 99 až 107 (§ 189 až § 191, § 197 a § 198)].

[38] Již dříve platilo, že věřitel musí v přihlášce označit pohledávku za vykonatelnou, resp. v souladu s § 174 odst. 4 insolvenčního zákona uvést skutečnosti, o které vykonatelnost opírá. Zároveň musí prokázat, že se pohledávka stala vykonatelnou nejpozději ke dni rozhodnutí o úpadku, což podle § 177 odst. 1 insolvenčního zákona lze jen veřejnou listinou, kterou je třeba připojit k přihlášce. Přihlásí-li však věřitel svou pohledávku jako vykonatelnou a doloží-li veřejnou listinou, že se stala vykonatelnou nejpozději ke dni rozhodnutí o úpadku, pak právě na základě § 191 odst. 2 věty první insolvenčního zákona se tato pohledávka pro účely jejího přezkoumání považuje za vykonatelnou. Insolvenční správce tuto pohledávku nemůže popřít jako nevykonatelnou, a to ani kdyby ve skutečnosti vykonatelnou nebyla. Ustanovení § 191 odst. 2 věty druhé insolvenčního zákona vylučuje, aby insolvenční správce zpochybnil vykonatelnost pohledávky, která se považuje za vykonatelnou, z důvodů, pro které ji popírá.

[39] Veřejnou listinou ve smyslu § 177 odst. 1 insolvenčního zákona, která prokazuje vykonatelnost pohledávky, může být i písemné vyhotovení rozhodčího nálezu podle § 28 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení. Podle § 25 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení toto písemné vyhotovení podepisuje alespoň většina rozhodců, což v případě jediného rozhodce znamená, že jej podepisuje sám. Při splnění podmínek podle § 28 odst. 2 zákona o rozhodčím řízení má rozhodčí nález účinky pravomocného soudního rozhodnutí a je soudně vykonatelný. Jím přiznaná pohledávka tudíž může být při přezkumném jednání považována za vykonatelnou (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2013, sp. zn. 29 Cdo 392/2011).

pokračování

[40] Insolvenční zákon v § 191 odst. 2 věty třetí výslovně nestanoví povinnost insolvenčního správce předložit „v pochybnostech“ otázku vykonatelnosti insolvenčnímu soudu. Tato povinnost však vyplývá z toho, že prvotní posouzení, zda věřitel v souladu s § 177 odst. 1 insolvenčního zákona prokázal vykonatelnost pohledávky, provádí insolvenční správce.

[41] K pojmu „v pochybnostech“ ve smyslu § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona se vyjádřil již Nejvyšší soud. Ten uvedl, že „vzniknou-li pochybnosti o tom, zda se pohledávka považuje (má považovat) pro účely jejího přezkoumání za vykonatelnou, nemá (nesmí) insolvenční soud zůstat nečinný; do skončení přezkumného jednání je povinen o této otázce rozhodnout usnesením, které se nedoručuje a proti němuž není přípustný opravný prostředek. Přitom je zjevné, že ‚pochybnosti‘ o vykonatelnosti pohledávky mohou ‚vzniknout‘ (vznikají) právě (především) tím mechanismem, že o pohledávce přihlášené věřitelem jako vykonatelné, insolvenční správce při jejím prvotním (předběžném) posouzení usoudí (a v přezkumném listu o pohledávce zaznamená), že ji pokládá za nevykonatelnou, přičemž konflikt mezi tím, jak byla pohledávka přihlášena a jak ji posuzuje insolvenční správce, nebude odstraněn ani při přezkumném jednání (např. – jako v této věci – proto, že přihlášený věřitel se k přezkumnému jednání nedostavil a insolvenční správce svůj postoj nezměnil)“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2019, sp. zn. 29 ICdo 144/2017, bod 35).

[42] Nejvyšší správní soud v návaznosti na tyto závěry konstatuje, že účelem § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona není umožnit insolvenčnímu správci předložit otázku vykonatelnosti insolvenčnímu soudu pro případ, že si jejím řešením není jist. Pochybnost o tom, zda pohledávku lze považovat pro účely jejího přezkoumání za vykonatelnou, musí s ohledem na listinu připojenou k přihlášce existovat objektivně. Tato pochybnost není dána vždy, má-li insolvenční správce na vykonatelnost pohledávky odlišný názor než věřitel, a předem ji nevylučuje ani skutečnost, že insolvenční správce nemá o řešení otázky vykonatelnosti subjektivní pochybnosti. Rozhodné je, zda závěr o prokázání či neprokázání vykonatelnosti pohledávky připojenou listinou je bez dalšího zjevný, nebo zda vyžaduje podrobnější posouzení, které teprve umožní takovýto závěr učinit. Pochybnost nevznikne, jestliže věřitel k přihlášce nepřipojí žádnou listinu, nebo je-li připojená listina z hlediska svého obsahu nebo formy zjevně nezpůsobila prokázat vykonatelnost pohledávky ve smyslu § 177 odst. 1 insolvenčního zákona (např. bude-li k přihlášce připojeno rozhodnutí s pohledávkou nesouvisející, nebo nijak neprokazující její pravost či výši pohledávky). Takto přihlášenou pohledávku může insolvenční správce popřít jako nevykonatelnou již na základě vlastního posouzení.

[43] Předmětem pochybností ve smyslu § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona může být prokázání vykonatelnosti pohledávky i z toho důvodu, že u listiny připojené k přihlášce je sporné, zda jde o listinu veřejnou (např. z důvodu, že je sporná některá ze zákonných náležitostí rozhodčího nálezů). Není důvod, aby se pochybnosti nemohly týkat i této otázky, pokud se prokázání vykonatelnosti podle § 177 odst. 1 insolvenčního zákona odvíjí právě od toho, zda byla doložena veřejnou listinou.

[44] Stěžovatelka v žalobě i v kasační stížnosti odkázala na usnesení vrchního soudu č. j. 13 VSOL 141/2018-29, KSOS 36 INS 1353/2017, které mělo povinnost insolvenčního správce podle § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona vyložit ve prospěch samostatného postupu insolvenčního správce. Konkrétně v něm vrchní soud připustil, že insolvenční

správce postupoval v souladu s tímto ustanovením, jestliže za veřejnou listinu prokazující vykonatelnost přihlášené pohledávky nepovažoval rozhodnutí o dědictví podle § 185 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, které tehdejšímu věřiteli přiznalo dědický podíl na určité pohledávce přihlášené do dědického řízení. Tento právní názor z usnesení vrchního soudu výše uvedené závěry nijak nepopírá, neboť vykonatelnost pohledávky, která byla předmětem dědictví, nemohla být rozhodnutím o dědictví prokázána.

[45] Povinnost insolvenčního správce předložit otázku vykonatelnosti pohledávky insolvenčnímu soudu, kterou stanoví § 191 odst. 2 věta třetí insolvenčního zákona, se podle § 410 odst. 1 tohoto zákona uplatní i za situace, kdy bylo po zjištění úpadku povoleno jeho řešení oddlužením. Je tomu tak z toho důvodu, že zvláštní úprava tohoto typu řešení úpadku obsažená v § 410 odst. 2 až 6 insolvenčního zákona tuto povinnost nevylučuje. V oddlužení se sice nekoná přezkumné jednání před insolvenčním soudem, podle § 410 odst. 2 insolvenčního zákona je však provádí insolvenční správce. I v oddlužení navíc existuje zájem na posílení právní jistoty ohledně vykonatelnosti pohledávky rozhodnutím soudu ještě před tím, než insolvenční správce přistoupí k jejímu případnému popření. Ke stejnému závěru dospěl vrchní soud v insolvenční věci, které se týkal přestupek stěžovatelky (srov. usnesení vrchního soudu ze dne 26. 4. 2021, č. j. 3 VSOL 142/2021-P1-19, KSBR 33 INS 970/2019, bod 22, kterým bylo potvrzeno usnesení Krajského soudu v Brně o částečném odmítnutí přihlášky dílčích pohledávek č. 2 a 3 věřitele č. 1 – společnosti NOCARIM).

V.c Závažný způsob porušení povinnosti insolvenčního správce stanovené insolvenčním zákonem

[46] Jednání insolvenčního správce, které je porušením jeho povinnosti předložit „v pochybnostech“ otázku vykonatelnosti insolvenčnímu soudu podle § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona, může být zároveň porušením jeho základní povinnosti postupovat svědomitě a s odbornou péčí ve smyslu § 36 odst. 1 insolvenčního zákona. Věřitelům totiž ztíží procesní postavení při uplatňování jejich pohledávek, čímž nepřímě ztíží i jejich uspokojení v co nejvyšší míře. Zůstává tak zodpovědět právní otázku, zda insolvenční správce tím, že „v pochybnostech“ nepředloží otázku vykonatelnosti pohledávky insolvenčnímu soudu, poruší svou povinnost „závažným způsobem“, což je jeden ze znaků přestupku podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správcích.

[47] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že důsledkem porušení povinnosti insolvenčního správce podle § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona není odeprání přístupu věřitele k soudu. Nejvyšší soud v minulosti vyslovil právní názor, že „jestliže insolvenční soud do skončení přezkumného jednání svým usnesením neodstraní pochybnosti o tom, zda se pohledávka považuje (má považovat) pro účely jejího přezkoumání za vykonatelnou (vyvolané tím, že insolvenční správce zpochybní vykonatelnost pohledávky, kterou současně popře co do pravosti nebo výše) [§ 191 odst. 2 věta třetí insolvenčního zákona], je pro další postup rozhodné, že insolvenční správce věřitele vyrozuměl, že jeho pohledávka byla popřena jako nevykonatelná“ (usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 ICdo 144/2017, bod 38). Povinnost insolvenčního správce poučit věřitele o dalším postupu v případě, že jeho nevykonatelná pohledávka byla popřena při přezkumném jednání, stanoví § 197 odst. 2 insolvenčního zákona. Věřitel tak může i v případě nepředložení otázky vykonatelnosti insolvenčnímu soudu podat žalobu na určení podle § 198 odst. 1 insolvenčního zákona, v níž bude tvrdit a prokazovat, že pohledávka je vykonatelná. Vyšla-li by její vykonatelnost v průběhu řízení najevo, uplatnil

pokračování

by se § 198 odst. 3 insolvenčního zákona. Žaloba by z tohoto důvodu nebyla zamítnuta ani odmítnuta, byl by to však žalovaný insolvenční správce, kdo by musel prokázat důvod popření pohledávky podle § 199 insolvenčního zákona.

[48] Porušení povinnosti insolvenčního správce podle § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona by přesto vedlo ke snížení procesních záruk, které zákon stanoví věřiteli. Pokud by insolvenční správce postupoval v souladu se zákonem a o vykonatelnosti pohledávky by „v pochybnostech“ rozhodl insolvenční soud, pak by věřitel, byla-li by jeho pohledávka shledána vykonatelnou, nemusel žalobu na určení podle § 198 odst. 1 insolvenčního zákona vůbec podat. Jde o samotnou podstatu dané procesní záruky. Z pohledu věřitele nemusí být zanedbatelné, zda se při přezkumném jednání vychází z toho, že jeho pohledávka je vykonatelná, nebo zda musí podáním žaloby na určení zahájit další řízení, v němž bude pravost, výši nebo pořadí pohledávky znovu prokazovat se všemi riziky a náklady, které jsou s tím spojené. Již samotné jednorázové porušení výše uvedené povinnosti insolvenčního správce proto může mít za následek porušení insolvenčního zákona „závažným způsobem“.

V.d Posouzení, zda bylo postaveno najisto, že se stěžovatelka dopustila přestupku

[49] Lze tedy shrnout, že označil-li věřitel v přihlášce pohledávku za vykonatelnou a připojil-li k ní listinu, které se přihláška dovolává a která není již z hlediska svého obsahu nebo formy zjevně nezpůsobilá prokázat vykonatelnost pohledávky, pak je povinností insolvenčního správce podle § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona, aby v pochybnostech o prokázání vykonatelnosti pohledávky pro účely jejího přezkoumání předložil otázku vykonatelnosti této pohledávky insolvenčnímu soudu. To platí podle § 410 odst. 1 insolvenčního zákona i v oddlužení. Pochybnost se může týkat i toho, zda připojená listina je veřejnou listinou ve smyslu § 177 odst. 1 insolvenčního zákona. Pokud takto insolvenční správce nepostupuje, může tím porušit povinnost postupovat při výkonu funkce svědomitě a s odbornou péčí stanovenou v § 36 odst. 1 insolvenčního zákona. Poruší-li tuto povinnost závažným způsobem nebo opakovaně, dopustí se tím přestupku podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správcích.

[50] Tato východiska jsou rozhodná pro posouzení, zda stěžovatelka jako insolvenční správkyně nepředložením otázky vykonatelnosti pohledávek společnosti NOCARIM insolvenčnímu soudu neporušila svou povinnost podle § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona. Uvedená společnost připojila k přihlášce pohledávky listinu označenou jako rozhodčí nález, která měla prokazovat vykonatelnost jí uplatněných pohledávek. Stěžovatelka v rozkladu i v žalobě naopak tvrdila, že tato listina nemohla vykonatelnost pohledávek prokázat, neboť na ní chybí podpis rozhodce, tedy jedna z náležitostí rozhodčího nálezu podle § 25 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení. Podle stěžovatelky vůbec nejde o veřejnou listinu.

[51] Městský soud i žalovaný ve svých rozhodnutích vycházeli z toho, že pokud společnost NOCARIM připojila k přihlášce pohledávek listinu označenou jako rozhodčí nález, pak již odlišný názor insolvenčního správce na to, zda o rozhodčí nález skutečně jde, zakládá pochybnost ve smyslu § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona a insolvenční správce byl povinen otázku vykonatelnosti předložit insolvenčnímu soudu. Takovéto vypořádání této námitky ale není postačující. Posouzení, zda vůbec přichází v úvahu možnost,

že připojená listina je veřejnou listinou, je součástí prvotního posouzení pohledávky insolvenčním správcem. Jednoznačný nedostatek náležitostí veřejné listiny umožňuje, aby insolvenční správce pohledávku přezkoumal jako nevykonatelnou, byť byla v přihlášce označena za vykonatelnou. Tak by tomu bylo i v případě, pokud by věřitel připojil k přihlášce toliko prostou kopii rozhodčího nálezu. Jelikož jen veřejná listina může prokázat vykonatelnost pohledávky, z hlediska přezkoumání pohledávky by to byla stejná situace, jako kdyby k přihlášce žádná listina připojena nebyla.

[52] V rozhodnutí žalovaného chybí úvaha o tom, zda u připojené listiny nemohlo být pro chybějící podpis zřejmé, že o veřejnou listinu nejde. Jak vyplývá z popisu skutku ve výroku tohoto rozhodnutí, žalovaný vůbec nepovažoval za potřebné v něm tuto listinu zmínit, ačkoli právě od ní, a nikoli od pouhého přihlášení pohledávky jako vykonatelné, se odvíjelo případné spáchání přestupku stěžovatelkou. Samotné přihlášení pohledávky jako vykonatelné ještě povinnost podle § 191 odst. 2 věty třetí insolvenčního zákona nezakládá. Jednání naplňující znaky přestupku tak bez konkretizace dané listiny nebylo možné ve své úplnosti popsat. Nepřipojení žádné listiny nebo připojení listiny zjevně nezpůsobilé nemůže relevantní pochybnost založit. Žalovaný měl učinit zjištění, jaké náležitosti připojená listina měla a zda vůbec mohla být považována za rozhodčí nálezu, byť by některá z jejích náležitostí byla sporná. Vyjít mohl například i z obsahu záznamu o ověření elektronického podání doručeného na elektronickou podatelnu, který je v insolvenčním spisu u přihlášky společnosti NOCARIM přiložen a který obsahuje i údaje vztahující se k přílohám tohoto podání. Ze správního spisu ani z rozhodnutí správních orgánů nevyplývá, že by takto postupoval.

[53] Teprve tato zjištění mohla odůvodnit závěr žalovaného o existenci pochybnosti, pro kterou se vykonatelností pohledávky měl zabývat insolvenční soud. Zároveň mohla mít význam pro posouzení, zda stěžovatelka při hodnocení náležitostí připojené listiny postupovala s odbornou péčí, tedy zda nepředložení otázky vykonatelnosti insolvenčnímu soudu nebylo toliko výsledkem nesprávného právního názoru, který v daném kontextu nelze považovat za excesivní. Naopak bez nich nebylo možné učinit závěr o tom, zda se stěžovatelka dopustila přestupku, a jejich nedostatek nebylo možné dohnat v řízení o žalobě, natožpak v řízení o kasační stížnosti.

[54] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka zpochybňovala také platnost rozhodčí smlouvy, na jejímž základě byl rozhodčí nálezu vydán, Nejvyšší správní soud dodává, že posouzení platnosti této smlouvy s důsledky do posouzení vykonatelnosti přihlášených pohledávek již bez předložení insolvenčnímu soudu učinit nemohla. Takovéto posouzení vyžaduje bližší zkoumání, zda byla smlouva platně ujednána, které přesahuje úvahu o tom, zda připojená listina není již z hlediska svého obsahu nebo formy zjevně nezpůsobilá prokázat vykonatelnost pohledávky.

[55] Nicméně s ohledem na zpochybnění podpisu jako základní náležitosti veřejné listiny stěžovatelkou lze konstatovat, že městský soud ani žalovaný neučinili dostatečná skutková zjištění ohledně náležitostí této listiny, které by umožnily postavit najisto, zda insolvenční správce nemohl již na základě vlastního předběžného posouzení přezkoumat přihlášené pohledávky jako nevykonatelné.

pokračování

[56] Nejvyšší správní soud tímto posouzením nijak nepředjímá právní závěr žalovaného, zda se stěžovatelka svým jednáním dopustila přestupku, nebo nikoli. Ostatními dílčími námitkami se nezabýval. Tyto námitky jsou totiž buď předčasné, nebo zjevně neobstojí s ohledem na výše shrnutý ucelený výklad povinnosti insolvenčního správce (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68).

[57] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka namítala nepřípustný zásah do svých veřejnoprávních oprávnění insolvenční správkyně (přezkoumání pohledávek v oddlužení) jako orgánu veřejné moci *sui generis*. I když se uvedená námitka částečně týká výše řešené právní otázky, zda ve věci nejde o postih za právní názor o nepoužitelnosti § 191 odst. 3 věty třetí insolvenčního zákona v oddlužení, byla stěžovatelkou uplatněna až v řízení o kasační stížnosti, pročez je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

VI. Závěr a náklady řízení

[58] Jelikož je kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil (výrok I). Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025, rozhodl také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí ministra spravedlnosti i prvostupňového rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (výrok II). Žalovaný je podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025, v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Při rozhodování o tom, zda se stěžovatelka jako insolvenční správkyně dopustila přestupku podle § 36b odst. 1 písm. i) zákona o insolvenčních správcích, musí zohlednit výklad povinností insolvenčního správce podle § 36 odst. 1, § 191 odst. 2 a § 410 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona, který byl proveden v tomto rozsudku. Případné uznání stěžovatelky vinnou spácháním uvedeného přestupku vyžaduje doplnění relevantních skutkových zjištění týkajících se náležitostí veřejné listiny ve vztahu k jejímu podpisu, kterou společnost NOCARIM připojila k přihlášce svých pohledávek.

[59] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98).

[60] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Toto ustanovení se na základě § 120 s. ř. s. uplatní také v řízení o kasační stížnosti.

[61] Procesně úspěšná stěžovatelka zaplatila v řízení o žalobě soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3.000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů] a v řízení o kasační stížnosti soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích). Stěžovatelce tak náleží náhrada za zaplacené soudní poplatky ve výši celkem 8.000 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit jí náhradu nákladů řízení v této výši do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 31. března 2026

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu