

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Karla Šimky, Jany Brothánkové, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Barbary Pořízkové a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **ELMO-PLAST a.s.**, se sídlem Alojzov 171, Alojzov, zast. JUDr. Michalem Filoušem, advokátem, se sídlem Ostravská 16, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2017, č. j. KUOK 48352/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2017, č. j. 31 A 157/2017 – 34,

takto:

**Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2017, č. j. 31 A 157/2017 – 34, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.**

## Odůvodnění:

### I. Jádro sporu a jeho dosavadní průběh

#### *I. 1. Jádro sporu*

[1] Jádrem sporu v řízení před čtvrtým senátem je, jaké účinky na řízení ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o uložení sankce za správní delikt má řešení úpadku žalobce.

#### *I. 2. Dosavadní průběh sporu a jednání správních orgánů a soudů*

[2] Žalobce se žalobou podanou dne 2. 6. 2017 domáhal u krajského soudu přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2017, č. j. KUOK 48352/2017, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Prostějova, odboru životního prostředí, ze dne 10. 3. 2017, č. j. PVMU 26344/2017 40, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 80.000 Kč za nezemědělské užívání zemědělské půdy bez souhlasu k jejímu odnětí ze zemědělského půdního fondu.

[3] Na základě vyhlášky Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2017, č. j. KSBR 33 INS 10086/2017-A-2, bylo zahájeno insolvenční řízení ve věci žalobce jako dlužníka. Účinky zahájení insolvenčního řízení nastaly dne 16. 5. 2017 v 08:42 hodin. Na základě usnesení krajského soudu ze dne 31. 5. 2017, č. j. KSBR 33 INS 10086/2017-A-12, bylo rozhodnuto o zjištění hrozícího úpadku. Účinky tohoto usnesení nastaly dne 31. 5. 2017 v 08:33 a usnesení nabylo právní moci dne 16. 6. 2017. Krajský soud opatřením ze dne 24. 5. 2017, č. j. KSBR 33 INS 10086 / 2017, určil zvláštním insolvenčním správcem žalobce společnost KOPPA, v.o.s., IČ: 25428578, se sídlem Mozartova 679/21, Liberec. Reorganizaci žalobce povolil usnesením ze dne 11. 9. 2017, č. j. KSBR 33 INS 10086/2017-B-13.

[4] Napadeným usnesením ze dne 3. 7. 2017, označeným v záhlaví, krajský soud řízení o žalobě zastavil s odkazem na § 141a zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s. Krajský soud měl za to, že podle § 140c insolvenčního zákona v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze zahájit soudní řízení o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují. Pokuta, kterou správní orgán uložil žalobci, představuje mimosmluvní sankci postihující majetek žalobce ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona, která se neuspokojuje žádným ze způsobů řešení úpadku. Podle krajského soudu proto bylo řízení o žalobě zahájeno v rozporu s omezením vyplývajícím z § 140c insolvenčního zákona, neboť v den zahájení řízení trvaly účinky rozhodnutí o hrozícím úpadku. Jelikož rozhodnutí o hrozícím úpadku nabylo právní moci, bylo v posuzované věci na místě řízení podle § 141a insolvenčního zákona zastavit. V této souvislosti krajský soud odkázal zejména na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2015, č. j. 4 As 6/2015 – 18, publikované pod č. 3198/2015 Sb. NSS.

### *I. 3. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného*

[5] Proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Domáhá se též, aby Nejvyšší správní soud podal Ústavnímu soudu návrh na vyslovení protiústavnosti § 141a insolvenčního zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, alternativně navrhuje zrušení napadeného usnesení.

[6] Stěžovatel poměrně obsáhle namítá vady správního řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí žalovaného; tato část kasační stížnosti však není relevantní pro posouzení zákonnosti usnesení krajského soudu o zastavení řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; proto není důvodu je v podrobnostech reprodukovat a zabývat se jimi.

[7] Ohledně zastavení řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánů krajským soudem stěžovatel připustil, že je s ním vedeno insolvenční řízení. Dodal však, že mu byla povolena reorganizace, která má vést k ozdravení jeho hospodaření a zajištění, aby mohl vyvíjet svou podnikatelskou činnost i do budoucna. Není tedy vyloučeno, aby po něm žalovaný po skončení insolvenčního řízení na základě svého pravomocného a vykonatelného rozhodnutí požadoval uhrazení pokuty. Proti rozhodnutí žalovaného by se však nemohl efektivně bránit. Zákonná lhůta pro podání správní žaloby mu totiž již uplynula, aniž by mohl podat návrh na zahájení soudního řízení o přezkumu rozhodnutí žalovaného, které by nebylo zastaveno na základě § 141a insolvenčního zákona.

[8] Stěžovatel dovozuje, že aplikací § 141a insolvenčního zákona byl zbaven možnosti přezkumu správního rozhodnutí soudem. Takový postup je podle stěžovatele v rozporu s právem na spravedlivý proces garantovaným čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, vyhlášené pod č. 209/1992 sb. (dále jen „Úmluva“).

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti k otázce zastavení řízení před krajským soudem nevyjádřil. Kasační stížnost navrhl zamítnout.

## II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[10] Předkládající čtvrtý senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že v rozhodné právní otázce je třeba se odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu.

[11] V první řadě poukázal na to, že podle § 140c insolvenčního zákona v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze zahájit mimo jiné i řízení o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují (zákon zde odkazuje na § 170 insolvenčního zákona).

[12] Podle § 170 odst. d) insolvenčního zákona se v insolvenčním řízení neuspokojují žádným ze způsobů řešení úpadku mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka, s výjimkou penále za nezaplacení daní, poplatků, a jiných obdobných peněžitých plnění, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného za veřejné zdravotní pojištění, pokud povinnost zaplatit toto penále vznikla před rozhodnutím o úpadku.

[13] Podle § 141a insolvenčního zákona po právní moci rozhodnutí o úpadku zastaví soud nebo jiný k tomu příslušný orgán řízení o pohledávkách nebo jiných právech, která byla zahájena v rozporu s omezeními mimo jiné podle § 140c téhož zákona.

[14] Předkládající senát dále poukázal na to, že podle článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a článku 6 odst. 1 Úmluvy a na ně navazující judikatury zejména Evropského soudu pro lidská práva je třeba zajistit efektivní soudní kontrolu i rozhodnutí správních orgánů o vině a trestu za správní delikt.

[15] Nejvyšší správní soud, (viz jeho usnesení ze dne 23. 1. 2015, č. j. 4 As 6/2015 – 18, č. 3198/2015 Sb. NSS), zastává dosud názor, že je-li předmětem řízení před správním soudem přezkum rozhodnutí správního orgánu, které se týká mimosmluvní sankce (pokuty za správní delikt) uvedené v § 170 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, již nelze uspokojit žádným ze způsobů řešení úpadku, ke dni účinnosti rozhodnutí o úpadku se řízení ze zákona přerušuje a nelze v něm pokračovat, dokud trvají účinky rozhodnutí o úpadku (§ 140a odst. 1 stejného zákona). Pokud je v době trvání účinků rozhodnutí o úpadku podána kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech uvedených v § 170 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, je tím zahájeno řízení o ní v rozporu s § 140c stejného zákona. Takové řízení je třeba bez dalšího zastavit podle § 141a insolvenčního zákona ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s.

[16] Předkládající senát poukázal na to, že ve věci sp. zn. 4 As 6/2015 se na rozdíl od věci nynější žalobce domohl alespoň jednoinstančního přezkumu (meritorního rozhodnutí krajského soudu), neboť řízení insolvenční mělo vliv až ve fázi řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, které soud zastavil právě s odvoláním na § 141a insolvenčního zákona. Podle právního názoru vyjádřeného Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 4 As 6/2015 však tehdy krajský soud v dané věci pochybil, pokud v době účinnosti rozhodnutí o úpadku ve věci meritorně rozhodl, neboť podle § 140a insolvenčního zákona bylo řízení před krajským soudem rozhodnutím o úpadku přerušeno. Krajský soud tudíž měl podle § 140a odst. 4 insolvenčního zákona účastníky řízení o přerušení řízení pouze vyrozumět a současně je poučit, že v řízení nelze pokračovat po dobu, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku. Rozsudek krajského soudu neměl být vzhledem k tomu, že účinky rozhodnutí o úpadku stěžovatele stále trvaly, vůbec vydán a účastníkům řízení doručen. Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 4 As 6/2015 závěrem dovodil, že po odpadnutí překážky řízení spočívající v probíhajícím konkursu má krajský soud pokračovat v řízení a svůj rozsudek žalobci doručit, nedojde-li v důsledku konkursu k žalobcovu zrušení a zániku. Soudní přezkum by tak byl „odložen“ na dobu, kdy odpadne překážka řízení podle § 140a insolvenčního zákona.

[17] Předkládající senát dále poukázal na některá starší rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 28. 5. 2008, č. j. 8 Afs 31/2008 – 40, č. 1682/2008 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 3. 4. 2007, č. j. 8 Afs 88/2005 – 53), z nichž podle jeho názoru plyne, že v určitých věcech existence insolvenčního řízení ve věci žalobce vede k přerušení řízení o jím podané správní žalobě.

[18] Důvodová zpráva k § 140 až § 141a insolvenčního zákona (vložených do insolvenčního zákona jeho novelizací provedenou zákonem č. 294/2013 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2014) podle předkládajícího senátu dosvědčuje, že historický zákonodárce neměl ohledně těchto ustanovení na mysli soudní řízení správní. Hovoří totiž o pravidlech zakazujících *„pokračování obecných sporů o pohledávky a jiná práva vedená vůči dlužníku jeho věřiteli“*. V tomto kontextu by bylo jen s velkou dávkou licence možné označit řízení o přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí za *„spor o pohledávku vedený vůči dlužníku jeho věřitelem“*. Důvodová zpráva pak dodává, že *„praxe ukazuje, že tam, kde se sanační způsob řešení úpadku daří, nemá další vedení takových sporů valného smyslu a toliko zatěžuje majetkovou podstatu dalšími náklady při vedení těchto sporů dlužníkem“*. Podle předkládajícího senátu je tento pragmatismus pochopitelný ohledně běžných civilních

sporů o žalobách na plnění, avšak nelze jej aplikovat na případy řešené správním soudnictvím.

[19] Nyní projednávaný případ je však odlišný v tom, že zde nedochází k dočasnému *přerušení* řízení podle § 140a insolvenčního zákona, nýbrž k definitivnímu *zastavení* řízení podle § 141a insolvenčního zákona. Ve věci sp. zn. 4 As 6/2015 došlo k přerušení řízení *ex lege* v situaci, kdy soudní řízení správní bylo zahájeno *před* tím, než nastaly účinky rozhodnutí o úpadku. V nynějším případě však soudní řízení správní bylo zahájeno až *poté*, kdy nastaly účinky rozhodnutí o úpadku.

[20] Stěžovatel správně upozorňuje na to, že cílem reorganizace je ozdravení hospodaření podniku stěžovatele jako úpadce (§ 316 odst. 1 insolvenčního zákona). Pokud se reorganizace podaří, stěžovatel bude po skončení insolvenčního řízení pokračovat v podnikání. Současně však bude nadále existovat vykonatelné rozhodnutí žalovaného o správním deliktu, kterým byla stěžovateli uložena pokuta. Její uhrazení tedy bude moci správní orgán po stěžovateli vymáhat, aniž by stěžovatel mohl docílit soudního přezkumu správního rozhodnutí.

[21] Stěžovatel nemá ani možnost, aby se závazku k zaplacení pokuty za správní delikt zprostil tím, že tento závazek ze zákona zanikne přijetím reorganizačního plánu podle § 359 insolvenčního zákona. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 4 Ads 51/2017 - 28, § 359 insolvenčního zákona neumožňuje stanovit v reorganizačním plánu zánik pohledávek z mimosmluvních sankcí postihujících majetek dlužníka dle § 170 písm. d) téhož zákona. Tomuto výkladu svědčí i jasné znění uvedeného paragrafu.

[22] Zastavením řízení o správní žalobě proti rozhodnutí o správním deliktu by stěžovateli marně uplynula lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného; současně by se však nemohl zprostit svého závazku k zaplacení pokuty za správní delikt v rámci reorganizace v insolvenčním řízení. Tím by mu byla odepřena soudní ochrana poskytovaná správními soudy a ocitl by se ve zjevně horším právním postavení než osoby, o nichž úpadek (hrozící úpadek) prohlášen nebyl, což je ve zjevném rozporu s principem rovnosti.

[23] Prakticky totožný problém by nastal, pokud by byl zvolen jako způsob řešení úpadku dlužníka konkurs (§ 244 až § 315 insolvenčního zákona) namísto reorganizace. Po skončení konkursu nesplněné pohledávky bez dalšího nezanikají (a tedy ani pohledávky, které jsou „mimosmluvními sankcemi“ – mj. pokuty za správní delikty). Pokud by po skončení konkursu nedošlo ke zrušení a zániku dlužníka (např. je-li dlužníkem fyzická osoba), byla by zde prakticky totožná ústavně nekonformní situace: dlužník by neměl procesní instrument, jak dosáhnout přezkumu rozhodnutí o správním deliktu, a případná uložená pokuta by mohla být po něm vymáhána, protože v takovém případě nesplněné pohledávky nezanikají podle § 311 insolvenčního zákona.

[24] Řešením této situace je přijetí ústavně konformního výkladu relevantních ustanovení insolvenčního zákona: takového, že jeho ustanovení (§ 140a a § 141a) o

zastavení (resp. přerušení) řízení se vůbec nedotýkají a nemohou dotýkat soudního řízení správního.

[25] Výše uvedená ustanovení ve spojení s § 140c insolvenčního zákona normují přerušení či zastavení řízení v důsledku prohlášení úpadku dlužníka. Shodně hovoří o řízeních *o pohledávkách a jiných právech týkajících se majetkové podstaty, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou, nebo na které se v insolvenčním řízení pohlíží jako na přihlášené, anebo o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují*, zkráceně řečeno jde o „řízení o pohledávkách". Takto k tomu přistupoval i rozsudek č. j. 4 Ads 51/2017 - 28.

[26] Jsou však velmi dobré důvody, proč soudní řízení správní není „řízením o pohledávkách". Na rozdíl od civilní žaloby na plnění je v případě soudního přezkumu správního rozhodnutí o pokutě peněžité plnění z povahy věci druhořadé a ekonomická újma je jen jedním z aspektů celkové újmy pachatele. Především ale předmětem přezkumu je vždy na prvním místě „správní rozhodnutí" (případně „nezákonný zásah" či „nečinnost správního orgánu"), nikoli pohledávka na zaplacení určité peněžité částky.

[27] Historický zákonodárce neměl při koncipování § 141a insolvenčního zákona, který dopadá na řízení o pohledávkách, vůbec na mysli řízení dle soudního řádu správního. Cílem insolvenčního řízení je především koncentrace nalézacího i exekučního řízení o pohledávkách tak, aby jedni věřitelé nahodile nedosahovali splnění svých pohledávek na úkor věřitelů jiných.

[28] V soudním řízení správním je však situace odlišná – dlužník zde usiluje o nápravu dle jeho názoru nezákonného jednání veřejné správy (správního rozhodnutí, jiného zásahu či nečinnosti), které se dotýkají jeho veřejných subjektivních práv. Výsledek řízení může být různý, ale rozhodně jím není a nemůže být rozhodnutí o pohledávkách a jiných právech týkajících se majetkové podstaty, resp. o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují. Podle názoru předkládajícího senátu není formalismem tvrdit, že správní soudy rozhodují o zákonnosti výkonu veřejné moci, nikoli o existenci jakýchkoli pohledávek. Samozřejmě rozhodnutí správního soudu může být pro zjištění oprávněnosti určité pohledávky určující – ale vždy jen nepřímo.

[29] Předkládající senát si je vědom toho, že tato otázka má význam nejen pro projednávanou věc, ale zejména také pro pohledávky daňové či jiné, vzniklé na základě předpisů veřejného práva, které se doposud zjišťují v rámci insolvenčního řízení a případných incidenčních sporech. Může být otázkou ústavního významu, zda takové procesní řešení je správné. Vede totiž k tomu, že dlužník předkládá své argumenty proti správnímu rozhodnutí (např. platebnímu výměru správce daně) obecnému soudu, jenž má s posuzováním zákonnosti správních rozhodnutí nutně jen omezenou zkušenost. Dlužník, u něhož byl zjištěn úpadek, je nyní nucen uplatnit své výtky ohledně nezákonnosti správního rozhodnutí či řízení, které mu předcházelo, před soudem insolvenčním či před soudy civilními v incidenčním řízení. Z ústavního hlediska by bylo vhodnější, aby se v soudním řízení správním během insolvence pokračovalo a aby se tam, kde podkladovým titulem pro pohledávku je správní rozhodnutí přezkoumávané správním soudem, vycházelo v rámci insolvence z rozhodnutí správních soudů.

[30] Vzhledem k tomu, že názor, který čtvrtý senát zaujal ohledně rozhodné právní otázky, nemohl v rozhodnutí ve věci samé aplikovat sám, neboť tomu bránil již dříve vyjádřený právní názor Nejvyššího správního soudu, předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

## III. Vyjádření účastníků k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu

[31] Účastníci se nevyjádřili.

## IV. Vyjádření dalších osob a orgánů k projednávaným právním otázkám

[32] Rozšířený senát si postupem podle § 74 odst. 1 věty poslední, 2. alt. s. ř. s., užité *per analogiam,* vyžádal k problematice vyjádření některých orgánů a osob zabývajících se oblastí insolvencí. Učinil tak vzhledem k absenci obdobné výslovné úpravy v ustanoveních o rozšířeném senátu, v ustanoveních o řízení o kasační stížnosti i v ustanoveních části třetí hlavy I. s. ř. s., která se na řízení o kasační stížnosti použijí přiměřeně podle § 120 s. ř. s., s ohledem na to, že právní otázky, jimiž se zabývá, mají významný přesah i mimo obor jeho působnosti, a sice do insolvenčního práva a obecněji do občanského práva procesního. Rozšířený senát měl za to, že je rozumné ve věci vyslovit právní názor, jenž zaváže v dalších řízeních samotný Nejvyšší správní soud a nepřímo i krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví, až poté, co získá ucelenější přehled o širších souvislostech posuzované právní otázky. Součástí tohoto přehledu může být i reflexe názorů odborných autorit, a to zvláště z těch oborů práva, s nimiž rozhodovací praxe správního soudnictví přichází do kontaktu řidčeji.

[33] Osloveni byli Nejvyšší soud, Vrchní soud v Praze, Vrchní soud v Olomouci, Komora daňových poradců České republiky, Generální finanční ředitelství, Asociace insolvenčních správců, z.s., Doc. JUDr. T. R., LL.M., Ph.D., Doc. JUDr. B. H. Ph.D. a Doc. JUDr. P. L., Ph.D.

[34] Uvedeným orgánům a osobám byly položeny tyto otázky:

1) Jsou pohledávky státu, územních samosprávných celků či jiných osob na peněžité plnění vůči insolvenčnímu dlužníkovi vyplývající z pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů o uložení sankcí za přestupky a jiné správní delikty považovány za pohledávky, které se v insolvenčním řízení neuspokojují, konkrétné za mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka [§ 140a odst. 1 ve spojení s § 170 písm. d) insolvenčního zákona]?
2) Jsou v rámci incidenčních sporů dle § 159 insolvenčního zákona řešeny otázky zákonnosti pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů (včetně orgánů finanční správy) o pohledávkách, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou (včetně pohledávek daňových)? Zabývají se civilní soudy v takových řízeních otázkami souladu rozhodnutí správních orgánů s hmotným právem a tím, zda byla vydána v souladu s procesními předpisy, a to podle skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání těchto rozhodnutí? Zabývají se civilní soudy i otázkou, zda právní úprava penále podle § 251 daňového řádu, které je svou povahou trestem ve smyslu příslušných ustanovení úmluvy o ochraně lidských prav a

základních svobod a Listiny základních práv a svobod (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 - 57, č.3348/2016 Sb. NSS) v době rozhodování soudu není mírnější než v době porušení povinnosti daňového tvrzení?

3) Jaký by byl účinek případného následného zrušení rozhodnutí správního orgánu, na jehož základě byla přihlášená pohledávka jakožto vykonatelná v insolvenčním řízení zjištěna, správním soudem?
4) Je možné v době po skončení insolvenčního řízení nařídit a provést výkon rozhodnutí (exekuci) k vymožení plnění pohledávek, které se v insolvenčním řízení neuspokojují, na základě pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů vydaných před rozhodnutím o úpadku?

[35] Vyjádření poskytnutá oslovenými osobami není pro jejich celkový velký rozsah účelné reprodukovat v odůvodnění tohoto usnesení. Pro jeho účely postačí jen úzký výběr některých klíčových částí těchto vyjádření. Plná znění všech vyjádření byla nicméně poskytnuta účastníkům řízení o kasační stížnosti.

### *IV. 1. Nejvyšší soud*

[36] Nejvyšší soud ohledně toho, jakým způsobem a v jakém rozsahu přezkoumávají soudy v insolvenčním řízení pohledávky přiznané správními rozhodnutími, poukázal na své usnesení ze dne 18. 7. 2013, sp. zn. 29 ICdo 7/2013, č. 106/2013 Sb. NS, v němž se uvádí: „*Obecně tedy platí, že (ve shodě s dikcí § 199 odst. 2 insolvenčního zákona) u přihlášené vykonatelné pohledávky přiznané pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu (příslušným orgánem tu může být nejen soud, ale např. též orgán veřejné správy nebo rozhodce anebo rozhodčí soud) lze uplatnit jako důvod popření její pravosti nebo výše jen skutkové námitky, konkrétně jen skutečnosti, které dlužník neuplatnil v řízení, které předcházelo vydání tohoto rozhodnutí. Přitom je lhostejné, zda takové skutečnosti dlužník neuplatnil vlastní vinou např. proto, že zcela rezignoval na svou procesní obranu v příslušném řízení, čímž přivodil vznik exekučního titulu založeného rozhodnutím, jež se neodůvodňuje vůbec (např. platební rozkaz nebo směnečný platební rozkaz) nebo rozhodnutím, jež se odůvodňuje jen minimálně (např. rozsudkem pro zmeškání nebo rozsudkem pro uznání). Pro úspěch takového popření bude naopak určující, zda skutečnosti, které dříve neuplatnil dlužník, jsou způsobilé změnit výsledek "sporu o pohledávku" (právě ony jsou důvodem ve výsledku jiného právního posouzení věci); tedy, že v porovnání se skutečnostmi, které dlužník dříve uplatnil, jsou skutečnosti, které dříve uplatněny nebyly, rozhodující příčinou pro určení, že (insolvenčním správcem) žalovaný přihlášený věřitel nemá vůči dlužníku označenou vykonatelnou pohledávku (spor o pravost) nebo pro určení, že (insolvenčním správcem) žalovaný přihlášený věřitel má vůči dlužníku označenou vykonatelnou pohledávku v určité (výrokem rozhodnutí určené) výši (nižší, než je výše přihlášené vykonatelné pohledávky) [spor o výši].*“

[37] Pro poměry vykonatelných pohledávek přiznaných pravomocným rozhodnutím příslušného „správního“ orgánu demonstroval Nejvyšší soud účinky uvedeného právního názoru na tomto příkladu: „*Předpokládejme, že na existenci nebo výši ‘daňové pohledávky‘ mají vliv skutkové námitky, které dlužník (lhostejno proč) neuplatnil před vydáním (již pravomocného) rozhodnutí daňového orgánu (např. skutkově podložená námitka, z níž se podává, že daň neměla být vyměřena ve výši stanovené rozhodnutím nebo že neměla být*

*vyměřena vůbec). V takovém případě insolvenční soud v rámci sporu o určení pravosti nebo výše daňové pohledávky vyhodnotí, zda skutková námitka popírajícího je opodstatněná, tedy zda poté, co byla prokázána, může vést (i v době vydání rozhodnutí by vedla, kdyby ji v daňovém řízení uplatnil dlužník) k závěru, že daň vyměřená v rozhodnutí měla být nižší nebo že neměla být vyměřena vůbec a podle toho rozhodne, zda jde o pohledávku pravou nebo o pohledávku přihlášenou ve správné výši. Rozhodnutí, jímž byla pohledávka přiznána, jako takové neposuzuje (jeho existence je pro řešení sporu již nevýznamná).*"

[38] K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, Nejvyšší soud uvedl: „*1) Jestliže správní soud zruší rozhodnutí správního orgánu, na jehož základě byla přihlášená pohledávka zjištěna jako vykonatelná v insolvenčním řízení, pak v případě, že šlo o pohledávku, která bez rozhodnutí správního orgánu nemohla existovat (vzniknout), lze vynutit ukončení účasti věřitele, který přihlášku takové zjištěné pohledávky nevezme zpět, v insolvenčním řízení postupem podle § 186 insolvenčního zákona. Byla-li pohledávka v mezidobí v insolvenčním řízení zcela nebo zčásti uspokojena, mohou ostatní věřitelé po takovém věřiteli žádat, aby jim zaplatil to, co by se jim dostalo navíc na uspokojení jejich pohledávky v insolvenčním řízení z částky, která byla vyplacena jemu, a to z titulu tzv. lepšího práva. 2) Jestliže správní soud zruší rozhodnutí správního orgánu, na jehož základě byla přihlášená pohledávka zjištěna jako vykonatelná v insolvenčním řízení, pak v případě, že šlo o pohledávku, která mohla existovat (vznikla) i bez rozhodnutí správního orgánu (jako nevykonatelná), nemá tato skutečnost žádný vliv na zjištění pohledávky a možnost jejího uspokojení v insolvenčním řízení.*"

### *IV. 2. Vrchní soud v Praze*

[39] Vrchní soud v Praze uvedl k okruhu otázek, jež se řeší v insolvenčním řízení v rámci odporových sporů, následující: „*Okruh otázek, které insolvenční soud v rámci odporového sporu o určení pravosti nebo výše popřené vykonatelné pohledávky smí řešit, je předurčen zákonem stanovenými přípustnými popěrnými důvody, jimiž je žalobce (popírající subjekt) v žalobě vázán, tj. může v této žalobě uplatnit pouze skutečnosti, pro které pohledávku popřel (§ 199 odst. 3 insolvenčního zákona. K tomu viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2014, sp.zn. 29 Cdo 716/2012. U popírajícího věřitele je tomu stejně vzhledem k tomu, že jeho odporovou žalobu představuje sám popěrný úkon (v žalobu se za zákonem stanovených podmínek přeměnil). Ohledně vykonatelné pohledávky jsou v insolvenčním zákoně popěrné důvody významně omezeny. Jako důvod popření pravosti nebo výše vykonatelné pohledávky přiznané pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu lze totiž uplatnit v případě popření dlužníkem jen skutečnosti, které jsou důvodem pro zastavení výkonu rozhodnutí proto, že pohledávka zanikla nebo je promlčená (§ 336 odst. 3 a § 410 odst. 6 insolvenčního zákona), v případě popření insolvenčním správcem či (jiným) přihlášeným věřitelem pouze skutečnosti, které nebyly dlužníkem uplatněny v řízení, které předcházelo vydání tohoto rozhodnutí, kdy důvodem popření však nemůže být jiné právní posouzení věci (§ 199 odst. 2 a § 200 odst. 6 insolvenčního zákona).*

### *IV. 3. Vrchní soud v Olomouci*

[40] Vrchní soud v Olomouci k otázce rozsahu přezkumu pohledávek přiznaných vůči věřiteli správními rozhodnutími uvedl: *„V rámci incidenčních sporů podle ustanovení § 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona o pravost, výši nebo pořadí přihlášených pohledávek jsou řešeny i otázky zákonnosti pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů včetně orgánů finanční správy o pohledávkách, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou, včetně pohledávek daňových. Pro tyto pohledávky platí stejný režim, jaký se týká ostatních vykonatelných pohledávek. Možnost a rozsah přezkumu těchto vykonatelných pohledávek se řídí ustanovením § 199 insolvenčního zákona (eventuálně ustanovením § 410 odst. 6 insolvenčního zákona v případě řešení úpadku dlužníka oddlužením či ustanovením § 336 odst. 3 insolvenčního zákona v případě řešení úpadku dlužníka reorganizací), a za splnění tam uvedených podmínek je případně třeba se zabývat i otázkami souladu rozhodnutí správních orgánů s hmotným právem a s procesními předpisy, a to podle skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání těchto rozhodnutí, a to například i otázkou, zda právní úprava penále podle ustanovení § 251 daňového řádu, které je svou povahou trestem ve smyslu příslušných ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv a svobod, v době rozhodování soudu není mírnější než v době porušení povinnosti.“*

[41] K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedl: *„Dle názoru soudců insolvenčního úseku Vrchního soudu v Olomouci by k situaci nastíněné v dotazu pod bodem 3. žádosti nemělo dojít s ohledem na úpravu obsaženou v ustanoveních § 140a, § 140c a § 141a insolvenčního zákona. Pokud by přesto k popsané situaci došlo, nebude mít následné zrušení rozhodnutí správního orgánu správním soudem v insolvenčním řízení vliv na osud zjištěné vykonatelné pohledávky, která bude v insolvenčním řízení i nadále považována za zjištěnou, neboť ke zrušení rozhodnutí správního orgánu správním soudem v rozporu s ustanoveními § 140a nebo 140c insolvenčního zákona v insolvenčním řízení nelze přihlížet. Aplikací ustanovení § 140a až § 140e a § 141a insolvenčního zákona se podrobně zabýval Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 3. 5. 2016 sp. zn. 29 Cdo 1136/2016 a v rozhodnutí ze dne 31. 5. 2017 sp. zn. 29 Cdo 5749/2016, na něž v podrobnostech odkazujeme.“*

### *IV. 4. Komora daňových poradců*

[42] Komora daňových poradců k tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedla: *„Účinek případného následného zrušení rozhodnutí správního orgánu se v insolvenčním řízení nijak neprojeví, nemá pro insolvenční řízení žádný vliv, neboť pohledávky se nepřezkoumávají, tudíž význam to má pouze pro dlužníka nikoliv pro insolvenčního správce a majetkovou podstatu.“*

### *IV. 5. Generální finanční ředitelství*

[43] Generální finanční ředitelství k tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedlo: *„Jestliže byla pohledávka na přezkumném jednání zjištěna, pak platí, že pro účely insolvenčního řízení existuje. Soudní řízení správní se přerušuje v důsledku účinků zahájeného insolvenčního řízení. Pokračovat by v něm bylo možné pouze tehdy, vstoupil-li by*

*na místo dlužníka insolvenční správce. Ten tak učiní pouze tehdy, bude-li mít z projednávání věci zajištěn přínos do majetkové podstaty. Případné zrušení rozhodnutí správního orgánu správním soudem by pak mělo vliv na přihlášenou pohledávku. Došlo-li by ke změně výše pohledávky snížením její výše, musel by věřitel vzít zpět příslušnou část své přihlášené pohledávky. Došlo-li by teoreticky ke zvýšení pohledávky, nebylo by již možné (patrně) provést opravu výše přihlášené pohledávky, neboť by zřejmě uplynula lhůta (nejpozději do data přezkumného jednání).“*

### *IV. 6. Asociace insolvenčních správců*

[44] Asociace insolvenčních správců k rozsahu přezkumu pohledávek přiznaných vůči věřiteli správními rozhodnutími uvedla: *“Zákonnost pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů jakožto titulů přihlášených pohledávek se v incidenčních sporech dle § 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona z pohledu práva hmotného i procesního přezkoumává (včetně skutkové a právní konformity ve věci ke dni vydání), ovšem jen tehdy, pokud důvody popření jejich pravosti nebo výše vycházely z jiných skutečností, než těch, které dlužník uvedl v předmětném správním řízení a nadto důvodem popření nemůže být jiné právní posouzení věci, jak vyplývá z dikce § 199 odst. 2 insolvenčního zákona. Zejména s ohledem na posledně uvedenou limitu je tak prostor insolvenčního soudu pro hmotně právní přezkum rozhodnutí citelně ztenčen. Popírá - li v oddlužení vykonatelnou pohledávku dlužník, je v důvodech popření ještě dále omezen pouze na skutečnosti, pro které by bylo možno zastavit exekuci či výkon rozhodnutí z důvodu zániku nebo promlčení pohledávky (§ 410 odst. 6 insolvenčního zákona).“*

[45] K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedla: *„Zrušení správního rozhodnutí jakožto právního titulu pohledávky, mající za následek odpadnutí jejího právního důvodu, brání jejímu uspokojení rovněž v insolvenčním řízení, neboť pohledávka nadále neexistuje. Insolvenční zákon neobsahuje speciální a contrario úpravu vůči definici pohledávek zjištěných dle jeho § 201, nicméně jeho účelem je (poměrné) uspokojení dlužníkových věřitelů [§ 1 písm. a) insolvenčního zákona], při zásadě maximalizace výtěžku [§ 5 písm. a) insolvenčního zákona]. Neexistující pohledávku nelze uspokojit a praxe se s naznačeným problémem vypořádává nejčastěji tak, že (v závislosti na způsobu řešení úpadku a charakteru pohledávky) insolvenční správce v návrhu na rozvrh s upraveným seznamem přihlášek pohledávek předkládanými dle § 306 odst. 1 tyto skutečnosti soudu sdělí a dotčenou pohledávku na seznam k uspokojení neuvede s odůvodněním odpadnutí právního titulu, anebo sdělí dotčenému věřiteli, že ji nemá za směřující za majetkovou podstatou či na roveň jim postavenou ve smyslu § 168 a 169 insolvenčního zákona, aniž ji uspokojí, případně upraví splátkový kalendář v oddlužení tak, že nadále uspokojována nebude postupem analogickým § 398a odst. 7 insolvenčního zákona a podá zprávu soudu. Pro doplnění lze poukázat na obdobný postup v situacích, kdy by existující a zjištěná pohledávka byla v průběhu insolvenčního řízení uspokojena mimo něj, např. spoludlužníkem či třetí osobou. Zánik pohledávky v průběhu insolvenčního řízení, jejíž přihlášku nevzal věřitel zpět, zohlední insolvenční soud rozhodnutím o ukončení jeho účasti v řízení dle § 186 odst. 1 insolvenčního zákona, proti jehož důsledkům může dotčený věřitel brojit postupem dle následujícího odstavce. Pro částky, které byly případně věřiteli uhrazeny z titulu pohledávky do doby zrušení správního rozhodnutí, z něhož vyplývala, se uplatní obecné zásady o vypořádání bezdůvodného obohacení z právního důvodu, který odpadl,*

*kdy k uplatnění pohledávek z toho plynoucích je aktivně legitimována osoba s dispozičními oprávněními, jak ji vymezuje § 229 odst. 3 insolvenčního zákona.“*

## *IV. 7. T. R.*

[46] K rozsahu přezkumu pohledávek přiznaných vůči věřiteli správními rozhodnutími T. R. uvedl: „*Obecně soudím, že ustanovení § 199 odst. 2 insolvenčního zákona vychází paradigmaticky z představy, že popíranou vykonatelnou pohledávkou je pohledávka soukromoprávního charakteru přiznaná rozhodnutím civilního soudu s tím, že popěrné námitky se budou soustředit na dlužnické námitky typické pro civilněprávní úvěrové vztahy tedy např. na tvrzení zániku přiznaného práva [srov. např. § 268 odst. 1 písm. g) o. s. ř.]. Z otázek položených ve Vašem dotazu Č. 2 považuji za evidentní, že ustanovení § 199 odst. 2 insolvenčního zákona příliš nepočítalo s takovými vadami vykonatelných rozhodnutí správních orgánů, na které dotaz č. 2 směřuje. S ohledem na povahu insolvenčního řízení jako zvláštního druhu civilního soudního procesu, v principu "civilněprávní prostředí", v němž insolvenční soudci pracují, a výše citované ustanovení § 199 odst. 2 insolvenčního zákona, slova za středníkem, bych předpokládal, že odpověď na Vaše otázky položené v dotazu č. 2 bude znít spíše ne. Jde však toliko o můj odhad, založený na obecné zkušenosti s insolvenčním řízením, nikoli na specifické zkušenosti s popřeními resp. incidenčními spory tohoto typu.*“

[47] K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedl: „*Váš dotaz č. 3 zahrnuje několik možných procesních alternativ, v závislosti na tom, zda vykonatelná veřejnoprávní pohledávka byla či nebyla v insolvenčním řízení popřena a zda je o ní v době, kdy by příslušné rozhodnutí správního orgánu bylo následně zrušeno správním soudem, dosud veden incidenční spor dle § 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona, či nikoli. (...) Veřejnoprávní pohledávka přihlášená do insolvenčního řízení jako vykonatelná je zjištěna, pokud (i) ji nepopřel žádný z k tomu oprávněných účastníků insolvenčního řízení, nebo (ii) ji některý z k tomu oprávněných účastníků insolvenčního řízení sice popřel, následně však neuspěl s žalobou podanou podle § 199 odst. 1 insolvenčního zákona v incidenčním sporu dle § 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona (...). Zrušovací rozhodnutí vydané poté, co byla vykonatelná veřejnoprávní pohledávka v insolvenčním řízení zjištěna, by pravděpodobně v insolvenčním řízení bylo zohledněno prostřednictvím § 186 insolvenčního zákona (...). To by platilo alespoň tehdy, budeme-li předpokládat, že v důsledku zrušovacího rozhodnutí by veřejnoprávní pohledávka zanikla. V takovém případě by tedy postupem podle § 186 odst. 1 insolvenčního zákona byla ukončena účast jejího věřitele v insolvenčním řízení. (...)*

*Budeme-li naopak předpokládat, že v důsledku zrušovacího rozhodnutí by veřejnoprávní pohledávka nezanikla, ale pouze by pozbyla statusu "vykonatelné pohledávky", pak by Zrušovací rozhodnutí v principu nemělo na další postavení Veřejnoprávní pohledávky v insolvenčním řízení žádné praktické dopady. Status "vykonatelnosti" přihlášené pohledávky má totiž v insolvenčním řízení relevanci pouze pro postavení stran v incidenčním sporu navazujícím na popření takové pohledávky (srov. § 198 až 200 insolvenčního zákona); jiné prakticky relevantní právní účinky se s ním, pokud vím, nespojují. Veřejnoprávní pohledávka by tedy i po zrušovacím rozhodnutí byla v insolvenčním řízení zjištěna (jen nyní jako nevykonatelná) a účast jejího věřitele v insolvenčním řízení by tedy i nadále trvala. (...)*

*Pokud by účinky zrušovacího rozhodnutí nastaly před přezkumným jednáním, lze předpokládat, že insolvenční správce by na tuto okolnost na přezkumném jednání příslušným*

*způsobem procesně reagoval (§ 192 odst. 2 insolvenčního zákona). Další procesní postup by závisel na důsledcích zrušovacího rozhodnutí pro existenci/vykonatelnost veřejnoprávní pohledávky (...), o nichž by v rámci insolvenčního řízení předběžně rozhodoval insolvenční soud podle § 191 odst. 2 insolvenčního zákona. Budeme-li však pracovně předpokládat, že zrušovací rozhodnutí by přinejmenším vedlo k tomu, že veřejnoprávní pohledávka by v očích insolvenčního soudu ztratila povahu pohledávky vykonatelné, pak praktickým důsledkem zrušovacího usnesení by bylo, že incidenční žalobu v návaznosti na popření Veřejnoprávní pohledávky by musel podat její věřitel dle § 198 insolvenčního zákona ve lhůtě tam stanovené, nikoli insolvenční správce dle § 199 insolvenčního zákona. (...)*

*Pokud by účinky zrušovacího rozhodnutí nastaly až po zahájení incidenčního sporu na základě žaloby podle § 199 insolvenčního zákona, záleželo by zejm. na dopadech zrušovacího rozhodnutí na veřejnoprávní pohledávku v dané věci a na názoru insolvenčního soudu na jejich vliv na incidenční spor, jakož i na procesní iniciativě žalobce v reakci na zrušovací rozhodnutí. Postup insolvenčního soudu podle § 191 odst. 2 insolvenčního zákona by každopádně již nebyl k dispozici, neboť předběžné rozhodnutí o povaze pohledávky podle tohoto ustanovení může insolvenční soud vydat jen do skončení přezkumného jednání.*

*Není obtížné představit si, že insolvenční soud by se takový nyní bezpředmětný incidenční spor snažil odklidit např. pro nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 160 odst. 5 insolvenčního zákona. (...)*“

## *IV. 8. B. H.*

[48] B. H. uvedl v souvislosti s uplatňováním veřejnoprávních pohledávek v rámci insolvenčního řízení následující: „*(...) zpravidla je to dlužník, kdo se snaží tyto pohledávky rozporovat, protože insolvenční správce nemá mnohdy pro tento krok informace nebo motivaci. Pokud je vyvolán incidenční spor, je řešen insolvenčním soudem, nikoliv obecnými civilními soudy, nicméně každá pohledávka, která se přihlašuje, může být popřena jak insolvenčním správcem, tak dlužníkem, resp. jiným věřitelem. Z mé praxe mohu potvrdit existenci popěrného přezkumu zejména při zkoumání oprávněnosti doměrků v oblasti DPH, případně zákonnosti zajištění, které si správce daně "vytvořil" v souladu s daňovou regulací. Svého času to také byly otázky zápočtů na daňové nedoplatky, resp. přeplatky, které nicméně ve své praxi, pokud vím, řešil také NSS. V obecně rovině pak platí, že insolvenční soud musí zkoumat každý důvod popření, který je tvrzen, tedy vč. tvrzení o nezákonnosti postupu správního orgánu apod. Insolvenční soud zde působí jako zásadní soud, a to protože je to on, kdo vytváří insolvenční fórum a rozhoduje o obsahu pohledávek a majetku tvořících insolvenční masu.*“

[49] K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedl: „*Z právního pohledu lze říci, že bude-li popřena pohledávka vykonatelná, musí následně insolvenční správce žalovat podle § 199 insolvenčního zákona, protože věřitel je zde chráněn právě tím, že jeho pohledávka je již vykonatelná. Pokud insolvenční soud takovéto žalobě vyhoví a popření následně nabude právní moci, znamená to, že v rozsahu úspěšného popření se popřená pohledávka v insolvenční řízení nespokojuje (např. co do výše apod.) Nicméně insolvenční soud zde sám rozhodnutí správního orgánu neruší, to mu ani nepřísluší, pouze rozhodne o tom, že popěrná žaloba je po právu a v jakém rozsahu. Pokud by došlo nezávisle na přezkumném řízení k tomu, že bude zrušeno primární rozhodnutí správního orgánu, z kterého pohledávka plynula, např. vyšší správní instancí, aktivuje se § 186 insolvenčního zákona.*“

## *IV. 9. P. L.*

[50] P. L. k otázkám rozšířeného senátu uvedl: *„Z důvodové zprávy k novele provedené zákonem č. 294/2013 Sb. vyplývá, že soudními řízeními zmíněnými v § 140a měl zákonodárce na mysli nalézací řízení, a nikoliv přezkum rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví: ‚Jelikož vedení nalézacího řízení pro pohledávky, které se v insolvenčním řízení neuspokojují žádným ze způsobů řešení úpadku, nemá po dobu probíhajícího insolvenčního řízení smysl, návrh předpokládá pro všechny způsoby řešení úpadku zásadu, podle které se rozhodnutím o úpadku přerušují soudní a rozhodčí řízení o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují (§ 170), a taková nová řízení nelze v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, zahájit.‘ Podobně i další pasáže tohoto dokumentu: ‚Tomu odpovídá pravidlo promítnuté v textu nového § 140a, jež se potud výslovně vymezuje i ve vztahu k pohledávkám, které se v insolvenčním řízení neuspokojují vůbec (vedení sporů o takových pohledávkách s dlužníkem nemá za trvání insolvenčního řízení smysl žádný).‘ Úmyslem zákonodárce tedy bylo přerušit či zamezit zahajování soudních nalézacích a rozhodčích řízení, a to z toho důvodu, že taková řízení postrádají za trvání insolvenčního řízení smysl.*

*Výslovně přitom důvodová zpráva pamatuje i na správní řízení, pro něž použití uvedených pravidel odmítá: ‚Ukázalo se rovněž, že není vhodné formulovat uvedené pravidlo pro jiná než soudní a rozhodčí řízení (pro správní řízení). U oněch jiných řízení se možný střet s účinky insolvence prosazuje jiným způsobem (srov. níže důvodovou zprávu k § 140d návrhu).*

*Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce při tvorbě novely č. 294/2013 Sb. neměl na zřeteli vůbec přezkum rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nelze ztotožňovat ani se správním řízením, ale ani s nalézacím řízením; neslouží totiž ke stanovení konkrétní rozsudečné normy, která má mezi stranami platit jako právo, ale k přezkumu právního následku již pravomocně stanoveného předchozím rozhodnutím. Lze proto říci, že znění § 140a insolvenčního zákona, které se obecně zmiňuje o soudních řízeních, je příliš široké, neboť text zákona v rozporu s úmyslem zákonodárce dopadá na situaci, na níž dopadat neměl. Naopak text § 140d insolvenčního zákona je formulován příliš úzce, neboť jeho nejširší možný jazykový význam neumožňuje vztáhnout jej na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Popsaná situace představuje (dvojitou) mezeru v zákoně, tedy jeho protiplánovou neúplnost, kterou je nutno uzavřít cestou soudcovského dotváření práva. Jeho nástroji jsou teleologická redukce § 140a a § 140c insolvenčního zákona, omezující jejich použitelnost pouze na nalézací řízení a rozhodčí řízení a vylučující z jejich dosahu soudní přezkum ve správním soudnictví, a využití analogického argumentu a minori ad maius ve vztahu k § 140d téhož předpisu: je-li postup podle něj vhodný pro samotné správní řízení, tím spíše se hodí pro přezkum rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví.*

*Na mezeru v zákoně lze usuzovat nejen z hlediska historického výkladu, ale také z toho pohledu, že doslovný výklad citovaných ustanovení by vedl k denegationis iustitiae. (...) Pokud by bylo možno pouze uložit pokutu ve správním řízení, ale nebylo by již možno zahájit řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí, bylo by tím v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a dalšími obdobnými ustanoveními straně upřeno ústavním právem garantované právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví. S ohledem na možné exekuční vymáhání takové pohledávky po skončení insolvenčního řízení rozhodně nelze říci, že by přezkum rozhodnutí postrádal jakýkoliv smysl. Konečně nelze ani uvažovat o tom, že by byl*

*přezkum rozhodnutí o uložení pokuty ve správním soudnictví suplován činností insolvenčního soudu v rámci přezkumu pohledávek: uložená pokuta představuje mimosmluvní sankci, která se v insolvenčním řízení neuspokojuje, a proto pochopitelně není nejmenšího důvodu, proč by mělo dojít k jejímu přezkumu v insolvenčním řízení.“*

## V. Posouzení věci rozšířeným senátem

### *V. 1. Pravomoc rozšířeného senátu*

[51] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*.

[52] V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2015, č. j. 4 As 6/2015 – 18, č. 3198/2015 Sb. NSS, byl vyjádřen právní názor, že je-li předmětem řízení před správním soudem přezkum rozhodnutí správního orgánu, které se týká mimosmluvní sankce (pokuty za správní delikt) uvedené v § 170 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, již nelze uspokojit žádným ze způsobů řešení úpadku, ke dni účinnosti rozhodnutí o úpadku se již běžící řízení ze zákona přerušuje a nelze v něm pokračovat, dokud trvají účinky rozhodnutí o úpadku (§ 140a odst. 1 stejného zákona).

[53] Uvedený právní názor se týká soudního řízení ve věci určitého typu povinnosti s dopadem na majetek dlužníka a zahájeného v určité časové souvislosti s procesem řešení úpadku dlužníka, jenž je v řízení ve správním soudnictví žalobcem. Tento právní názor však zjevně stojí na obecné myšlence, že ustanovení insolvenčního zákona ohledně soudních řízení, jež mohou mít dopady na rozsah majetku úpadce, mezi nimi tedy také ustanovení § 140a odst. 1, § 140c či § 141a insolvenčního zákona, se vztahují i na soudní řízení ve správním soudnictví. Předkládající senát chce uvedenou základní myšlenku zvrátit a zaujmout právní názor, že zmíněná ustanovení insolvenčního zákona se na soudní řízení ve správním soudnictví vůbec nevztahují.

[54] Na základě obratu v náhledu na tuto základní právní otázku pak hodlá dospět k závěru, že v konkrétním případě stěžovatele nemělo být řízení o jeho žalobě ve správním soudnictví zastaveno.

[55] Výše uvedený právní názor, jejž chce předkládající senát zaujmout, je zjevně v rozporu s právním názorem vysloveným ve věci sp. zn. 4 As 6/2015.

[56] Pravomoc rozšířeného senátu posoudit tuto právní otázku je tedy dána.

### *V. 2. Právní názor rozšířeného senátu*

[57] Jádrem problému, jímž se musí rozšířený senát zabývat, je vztah soudního řízení ve věci úpadku určitého dlužníka, jež je komplexně upraveno v insolvenčním zákoně (insolvenčního řízení), a soudní ochrany takového dlužníka před jednáním veřejné správy, jež je komplexně upravena zejména v soudním řádu správním (soudního řízení správního).

[58] Smyslem a účelem řešení úpadku dlužníka postupy podle insolvenčního zákona je docílit toho, aby jeho peněžité závazky, které není schopen vůči více věřitelům plnit, byly vypořádány v jednom jediném řízení, jehož se mohou účastnit zásadně všichni jeho věřitelé. Řešení úpadku má tedy mít koncentrovanou podobu – je prováděno jedním soudem (insolvenčním soudem) a má vést k vypořádání zásadně všech peněžitých závazků dlužníka (ne však nezbytně k zániku těchto závazků). I spory o peněžité závazky či jiná majetková práva dlužníka (incidenční spory - § 159 a násl. insolvenčního zákona) řeší insolvenční soud, jde tedy rovněž o koncentrované řešení těchto sporů. Insolvenční zákon zásadně nerozlišuje mezi závazky soukromoprávními a veřejnoprávními z hlediska jejich hmotněprávního charakteru [s jistou nepřímou výjimkou v § 170 písm. d) insolvenčního zákona, podle něhož *(v) insolvenčním řízení se neuspokojují žádným ze způsobů řešení úpadku, není-li dále stanoveno jinak, mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka, s výjimkou penále za nezaplacení daní, poplatků, a jiných obdobných peněžitých plnění, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného za veřejné zdravotní pojištění, pokud povinnost zaplatit toto penále vznikla před rozhodnutím o úpadku*].

[59] Dopad úpadku do oblasti veřejného práva je v zásadě pouze „procesní“. O některých řízeních typicky veřejnoprávní povahy totiž insolvenční zákon stanoví, že v době, kdy trvají účinky rozhodnutí o úpadku, mohou i nadále probíhat (nepřerušují se) a lze je lze nově zahájit (§ 140d odst. 1 insolvenčního zákona s příkladným výčtem těchto řízení v jeho odst. 2). Uvedené pravidlo platí nicméně s jistými omezeními ohledně toho, co může být z hlediska řešení úpadku účinným předmětem rozhodnutí v takovém řízení.

[60] Podle § 140d odst. 1 insolvenčního zákona *(j)iná řízení než soudní a rozhodčí řízení se rozhodnutím o úpadku nepřerušují a lze je nově zahájit i v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku; v těchto řízeních však po dobu, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze rozhodnout o náhradě škody nebo jiné újmy. K rozhodnutím vydaným v rozporu s tímto zákazem se v insolvenčním řízení nepřihlíží. Nestanoví-li zákon jinak, je účastníkem těchto jiných řízení i nadále dlužník.* Podle odst. 2 pak *(r)ozhodnutím o úpadku se z jiných řízení podle odstavce 1 nepřerušují zejména a) daňové řízení, b) řízení ve věcech vkladu práva k nemovitostem, c) řízení o dlužných mzdových nárocích zaměstnanců dlužníka podle zvláštního právního předpisu* (jde o správní řízení před Úřadem práce, viz zejm. § 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), *d) řízení o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti*. (Zvýraznění přidal rozšířený senát.)

[61] Z výše uvedeného je patrné, že jakkoli insolvenční zákon v rámci řešení úpadku koncentruje spory ohledně peněžitých závazků a dalších majetkových hodnot dlužníka zásadně do řízení před insolvenčním soudem, ponechává v tomto ohledu nedotčena zásadně všechna řízení správní, jejichž účastníkem je dlužník, a nadále v nich ponechává dlužníkovi účastenství. Z uvedeného lze dovodit, že koncepce insolvenčního zákona vychází z toho, že soudní a rozhodčí řízení specifikovaná v § 140a, § 140b a § 140c (a speciálně pro oblast konkursu v § 263 s výjimkami uvedenými v § 266 odst. 1 insolvenčního zákona) jsou po dobu účinku rozhodnutí o úpadku (případně s účinky od prohlášení konkursu v případě řešení úpadku konkursem) řešením úpadku silně dotčena (přerušují se, nelze je zahájit, nelze v nich vydat určité typy rozhodnutí, pokračovat v nich

lze jen se souhlasem správce aj.). U řízení správních však podle insolvenčního zákona platí přesný opak – jejich dotčení řešením úpadku je spíše výjimečné.

[62] Znamená to, že orgány veřejné správy zásadně nejsou omezeny v tom, aby po dobu účinků rozhodnutí o úpadku i nadále uplatňovaly vůči dlužníkovi svou zákonem vymezenou pravomoc, a dlužník i nadále zůstává tím, kdo jako účastník řízení má procesní práva a povinnosti a procesní způsobilost podle obecných pravidel správního (a tedy i daňového) práva procesního. *A maiori ad minus* musí platit, že nejsou-li po dobu účinků rozhodnutí o úpadku omezeny pravomoci správních orgánů vůči dlužníkovi vydávat rozhodnutí v rámci formálních řízení, nejsou omezeny ani u jiných typů jejich pravomocí (typicky pravomocí k faktickým úkonům, kontrolním postupům, evidenci údajů o dlužníkovi aj.), ledaže by zákon takové omezení zřetelně stanovil (to platí např. pro správní či daňovou exekuci podle § 140e insolvenčního zákona).

[63] Je zřejmé, že mohou-li orgány veřejné správy zásadně (tj. až na insolvenčním zákonem stanovené výjimky) uplatňovat své pravomoci vůči dlužníkovi i po dobu účinnosti rozhodnutí o úpadku, musí být i po tuto dobu dlužníkovi zaručena účinná soudní kontrola vůči takovémuto jednání veřejné správy. Zajistit tuto kontrolu prostředky, jež zná insolvenční zákon, tedy zejména řešením incidenčních sporů, by mohlo být z řady důvodů málo účinné. Soudní kontrola veřejné správy je totiž koncipována jako sice následná (jednotlivec brojí až na výjimky proti již nastalému jednání veřejné správy), avšak relativně bezprostřední (jednotlivec je povinen příslušné žaloby podat ve lhůtách počítaných zpravidla na měsíce).

[64] Ve správním soudnictví, jak trefně uvádí i předkládající senát, je předmětem soudního řízení jednání veřejné správy. Úkolem správního soudu je na základě žaloby (případně jiného návrhu) prověřit, zda veřejná správa vykonávala či vykonává své kompetence v souladu se zákonem, a pokud ne, zjednat nápravu. V tomto smyslu je vskutku předmět řízení před správními soudy poněkud odlišný od předmětu řízení v typických soudních sporech v oblasti soukromého práva. Nepochybně by bylo možné i ve věcech, jež spadají do správního soudnictví, pomocí různých analogií či širokého výkladu ustanovení o incidenčních sporech dospět k závěru, že po dobu účinku rozhodnutí o úpadku budou otázky, jež by jinak byly předmětem řízení před správními soudy, vyřešeny v rámci incidenčních sporů. Takový výklad by však pomíjel zvláštní povahu a postavení správního soudnictví v systému ochrany subjektivních práv jednotlivců.

[65] Navíc – jak ukazuje velmi názorně i případ stěžovatele, v němž jde o sankci za veřejnoprávní delikt, tedy o věc, kterou lze v terminologii insolvenčního zákona podřadit pod pojem mimosmluvní sankce ve smyslu jeho § 170 písm. d) – v některých typech sporů by bylo jen velmi obtížné dovodit, že soudní ochrana vůbec bude poskytnuta, příp. že bude poskytnuta účinně. Účinnou soudní ochranu je třeba poskytnout v takovém časovém horizontu, aby mohl soud orgány veřejné správy vést k řádnému uplatňování jejich kompetencí, zejména s ohledem na to, že samotná správní řízení lze vést (a, jak již bylo výše dovozeno, i jiné typy pravomocí správních orgánů lze uplatňovat) i po dobu účinku rozhodnutí o úpadku. Insolvenční zákon totiž mimo jiné právě u řízení ve věcech mimosmluvních sankcí počítá s tím, že po dobu účinků

rozhodnutí o úpadku se přerušují, nelze v nich vydat rozhodnutí a ani je zahájit (§ 140a odst. 1, § 140b, § 140c insolvenčního zákona).

[66] Výsledek řízení ve správním soudnictví samozřejmě může mít význam, a často zcela zásadní, pro insolvenční řízení v tom smyslu, že může přímo či nepřímo ovlivnit majetkové poměry dlužníka, a tedy se „týkat majetkové podstaty" ve smyslu terminologie užívané insolvenčním zákonem. Nicméně jde o soudní řízení specifické, vymykající se svou povahou, smyslem a účelem i předmětem těm soudním řízením, na něž typicky míří právní úprava v § 140a a násl. insolvenčního zákona. Proto je nutno dospět k závěru, že uvedená úprava na správní soudnictví vůbec nedopadá. Rozhodnutí o úpadku (a obecně vedení insolvenčního řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem) proto nemůže mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, zejména na možnost v takovém již zahájeném řízení pokračovat a vydat v něm rozhodnutí a dosud nezahájené řízení zahájit a vést, jakož i ve všech uvedených případech uplatnit opravné prostředky, připouští-li je právní úprava správního soudnictví (typicky kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví), a řízení o takových opravných prostředcích vést.

[67] To, jaký vliv případně má mít výsledek řízení ve správním soudnictví na osud jeho účastníka (typicky žalobce) jakožto dlužníka v řízení insolvenčním, není věcí, kterou by měly závazně určovat správní soudy, tedy ani rozšířený senát. Jde o otázky, pro jejichž posouzení má pravomoc soud v insolvenčním řízení, tedy občanskoprávní větev soudní moci. Stanoviska orgánů a osob, jež si vyžádal rozšířený senát, naznačují, jakkoli nejsou v řadě ohledů jednotná, cesty, jak, v jaké míře a za jakých podmínek lze rozhodnutí správního soudu týkající se majetkové podstaty úpadce promítnout v řízení insolvenčním. Rozšířený senát nepovažuje za vhodné ta ustanovení insolvenčního zákona, jež byla uvedenými orgány a osobami v souvislosti s návazností řízení ve správním soudnictví a insolvenčního řízení zmiňována (zejm. jeho § 159, § 186 či § 199), vykládat; to je úkolem jiné větve soudní moci.

[68] V pravomoci správního soudnictví je vykládat a uplatňovat zásadně jen ta ustanovení zákonů týkajících se insolvence, jež mají dopad do řízení před správními soudy či na činnost orgánů veřejné správy podléhajících soudní kontrole. Tak to například učinil Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 40a a 40b dřívějšího zákona o správě daní a poplatků, upravujícím některé účinky přezkumného jednání na daňové řízení, v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7Afs 64/2011 - 55, č. 2927/2013 Sb. NSS. Ve vztahu k novému daňovému řádu (zejména k jeho § 242 a násl., upravujícím vztah insolvenčního řízení či určitých jeho institutů a řízení daňového) tak učinil například v rozsudcích ze dne 24. 6. 2015, č. j. 3 Afs 134/2014 – 37, ze dne 1. 9. 2016, č. j. 10 Afs 208/2015 – 36, či ze dne 8. 3. 2017, č. j. 3 Afs 249/2016 – 27.

[69] Rozšířený senát připomíná, že rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, jímž bude zrušeno rozhodnutí správního orgánu, může pro úpadce často znamenat nejen přímou ekonomickou výhodu (nemusí být nadále povinen platit částku uloženou mu rozhodnutím správního orgánu), ale i výhodu nepřímou, například možnost žádat po státu náhradu škody vzniklé takovýmto nezákonným rozhodnutím správního orgánu či (jiným) nesprávným úředním postupem. K tomu, aby takový nárok vůči orgánu veřejné moci

mohl jednotlivec uplatnit, je v případě nezákonného rozhodnutí nezbytné dosáhnout jeho zrušení či změny pro nezákonnost [§ 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)] (viz podobně bod 29 rozsudku rozšířeného senátu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009 – 58, č. 2191/2011 Sb. NSS). U řady nesprávných úředních postupů je vhodné (byť nikoli nezbytné) autoritativně shledat jejich nezákonnost. Správní soudnictví a prostředky ochrany v něm poskytované slouží k obojímu. Jakkoli nejsou prostředky výlučnými (např. rozhodnutí správního orgánu lze pro nezákonnost zrušit i v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu či § 121 daňového řádu, viz též ve vztahu k některým tzv. jiným úkonům správního orgánu § 156 odst. 2 správního řádu), bývá to právě zejména rozhodování ve správním soudnictví, které jednotlivci poskytne vůči veřejné správě ochranu jeho práv a napomůže i náhradě majetkové újmy. I s ohledem na tyto důvody je třeba vykládat rozhodné právo tak, aby byla zachována autonomie soudní kontroly veřejné správy a jeho nezávislost na insolvenčním řízení. Bylo by i v rozporu s požadavky na soudní kontrolu veřejné správy zakotvenými v čl. 36 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, aby v důsledku případných specifik insolvenčního řízení byl dlužník připraven o možnost, že nezákonný postup veřejné správy vůči jeho osobě bude zjištěn a autoritativně konstatován a že dlužník za něj získá patřičnou satisfakci.

[70] Je zřejmé, že pokud rozhodnutí o úpadku nemá mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, nemůže mít ani vliv na procesní postavení dlužníka v rámci tohoto soudního řízení. Dlužník tedy je (či se může stát) i nadále účastníkem řízení ve správním soudnictví a má plné oprávnění v něm činit veškeré procesní úkony. Dlužník má tedy v řízení ve správním soudnictví podobné postavení, jaké má, jak již bylo shora poznamenáno, v řízeních správních, daňových a jiných obdobných, na něž dopadá § 140d insolvenčního zákona [podle odst. 1 věty třetí tohoto paragrafu, *(n)estanoví-li zákon jinak, je účastníkem těchto jiných řízení i nadále dlužník*]. Je věcí správního soudu, aby reagoval na skutečnost, že účastník řízení před ním je či se stal dlužníkem, jehož úpadek se řeší v insolvenčním řízení, takže nemusí mít prostředky k tomu, aby hradil své náklady řízení, které nezbytně musí vynaložit (například náklady zastoupení potřebného k ochraně účastníkových práv). Stejně tak může podle okolností vyvstat důvod, aby se insolvenční správce dlužníka stal – s ohledem na své specifické postavení – v řízení před správním soudem osobou zúčastněnou na řízení podle § 34 s. ř. s. (k otázce insolvenčního správce jako možné osoby zúčastněné na řízení viz body 57 až 62 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS).

### *V. 3. Závěr*

[71] Skutečnost, že je vedeno insolvenční řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem, nemá vliv na soudní řízení ve správním soudnictví; ustanovení § 140a (přerušení řízení), 140b (zákaz vydání rozhodnutí) a 140c (nově zahájená řízení) insolvenčního zákona se na správní soudnictví nevztahují.

## VI. Posouzení věci samé

[72] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku. Tato otázka je rozhodnou právní otázkou pro posouzení věci samé. Krajský soud zastavil řízení o žalobě stěžovatele podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 141a insolvenčního zákona, jelikož dospěl k závěru, že je nelze dále vést, neboť tomu brání § 140c ve spojení s § 170 písm. d) insolvenčního zákona. Tento právní názor je v rozporu se závěry, k nimž nyní došel rozšířený senát. K zastavení řízení nebylo důvodu, jelikož skutečnost, že ohledně stěžovatele jako dlužníka je vedeno insolvenční řízení, nemá vliv na řízení ve správním soudnictví, jehož je stěžovatel v pozici žalobce účastníkem. Kasační stížnost je proto s ohledem na § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. důvodná.

[73] V souladu s § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu NSS proto rozšířený senát rozhodl ve věci samé rozsudkem. Takový postup je nejvhodnější z pohledu hospodárnosti a rychlosti řízení, jelikož řešením sporné právní otázky je předurčen i výsledek řízení o kasační stížnosti. Rozšířený senát podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem rozšířeného senátu.

[74] Předložení návrhu na zrušení rozhodných ustanovení insolvenčního zákona Ústavnímu soudu nebylo třeba zvažovat. Byl nalezen ústavně konformní výklad vztahu insolvenčního řízení a soudního řízení správního, jenž umožňuje poskytnout jednotlivci účinnou soudní ochranu před jednáním veřejné správy i po dobu insolvenčního řízení.

[75] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 10. července 2018

Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu