

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. 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,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu

[1] Jádrem sporu je otázka, jak vyložit ustanovení insolvenčního zákona, která podle výkladu zastávaného dosavadní judikaturou přikazují soudu zastavit řízení o správní žalobě, jestliže ji žalobce podal až po usnesení o prohlášení úpadku (resp. hrozícího úpadku), aby tímto nebylo porušeno ústavně garantované právo žalobce na soudní ochranu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod nebo čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

[2] V projednávaném případě je hrozící úpadek žalobce řešen pomocí reorganizace [§ 316 a násl. zák. č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)]. Jestliže správní rozhodnutí zakládá pohledávku státu na zaplacení pokuty, tedy na *mimosmluvní sankci* [§ 170 odst. d) insolvenčního zákona], žalobce podle dosavadní judikatury nemůže způsobit zánik této pohledávky tím, že by ji zařadil do reorganizačního plánu. Tato situace pak vede k tomu, že – pokud bude reorganizace žalobcova podniku úspěšná – závazky žalobce zanikají [§ 359 insolvenčního zákona], nikoli však jeho závazek k zaplacení pokuty jako *mimosmluvní sankce*.

[3] Příslušné správní orgány tedy mohou po skončení reorganizace zaplacení pokuty vymáhat pořadem práva, aniž by žalobci zůstala zachována lhůta k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, jímž mu byla uložena pokuta, resp. aniž by se jinak (v rámci reorganizace) mohl povinnosti k plnění pohledávky zprostit. Žalobci je tedy odepřeno právo na soudní přezkum napadeného správního rozhodnutí (nota bene rozhodnutí o jeho odpovědnosti za správní delikt) při současném zachování povinnosti zaplatit pokutu na základě tohoto správního rozhodnutí.

II. Přehled dosavadního řízení

[4] Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 2. 6. 2017 domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2017, č. j. KUOK 48352/2017, kterým bylo zamítnuto odvolání jeho 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. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 6. 2017 byla v souladu s § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), věc postoupena k vyřízení Krajskému soudu v Brně jako soudu místně příslušnému (dále jen „krajský soud“).

[5] Na základě vyhlášky krajského soudu 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.

[6] Napadeným usnesením, označeným v záhlaví, krajský soud řízení o žalobě zastavil s odkazem na § 141a insolvenčního zákona ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s.

[7] Odůvodnil to tím, 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 Magistrát města Prostějova uložil žalobci, představuje *mimosmluvní sankci* postihující majetek žalobce ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona, která se neuspokojuje žádným ze způsobů řešení úpadku.

[8] 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.

III. Obsah kasační stížnosti

[9] Proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Domáhá se toho, 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.

pokračování

[10] V kasační stížnosti stěžovatel poměrně obsáhle namítá vady správního řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí žalovaného; tato část kasační stížnosti však není relevantní pro posouzení otázky předložené rozšířenému senátu.

[11] Relevantní naopak je ta část argumentace stěžovatele, jíž brojí proti důvodům zastavení řízení před krajským soudem. V tomto ohledu 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 předmětné pokuty, aniž by se mohl proti rozhodnutí žalovaného 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.

[12] Stěžovatel dovozuje, že aplikací § 141a insolvenčního zákona, podle kterého krajský soud postupoval při vydání usnesení o zastavení řízení, byl zbaven možnosti přezkumu předmětného správního rozhodnutí soudem. Takový postup je podle stěžovatele v rozporu se zásadou práva na spravedlivý proces garantované čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, neboť bylo Evropským soudním dvorem (míněno však spíše Evropským soudem pro lidská práva – pozn. soudu) opakovaně judikováno, že tento princip se kromě trestního řízení uplatní i ve správním trestání, tedy i v případě stěžovatele.

[13] Stěžovatel proto má za to, že § 141a insolvenčního zákona je protiústavní a požaduje, aby Nejvyšší správní soud navrhl Ústavnímu soudu vyslovení protiústavnosti tohoto ustanovení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

[14] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 21. 9. 2017 zabýval toliko zákonností předcházejícího správního řízení; nevyjadřoval se však k otázce zastavení řízení před krajským soudem. Navrhl zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou.

IV. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[15] Jak je uvedeno v části I výše, zásadní otázkou v posuzovaném případě je nalezení ústavně konformního výkladu § 141a insolvenčního zákona. V této části předkládající senát nejprve stručně rekapituluje relevantní právní úpravu, dále existující judikaturu Nejvyššího správního soudu, poté stručně podává, proč by měla být věc rozhodnuta rozšířeným senátem a jaká je předkládaná otázka.

IVa. Relevantní právní úprava

[16] Podle § 140c insolvenčního zákona, v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze zahájit soudní a rozhodčí řízení 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, nejde-li o incidenční spory, ani **řízení o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují** (§ 170) (zvýraznění přidáno).

[17] 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.

[18] Podle § 141a insolvenčního zákona (jež stěžovatel označil za protiústavní) 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** podle § 109 odst. 1 písm. a) a **podle § 140c** (zvýraznění přidáno).

[19] Podle § 47 písm. c) s. ř. s. soud řízení usnesením zastaví, stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon.

[20] Článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod uvádí (dále jen „Listina“), že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

[21] Podle článku 6 odstavce 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

IVb. Relevantní judikatura a důvodová zpráva

[22] Otázkou soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů se ve své judikatuře opakovaně zabýval Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“). V Rozsudku ze dne 2. 9. 1998, ve věci *Lauko proti Slovensku*, se soud přiklonil k extenzivnímu výkladu pojmu „trestní obvinění“, o němž hovoří článek 6 Úmluvy. Konstatoval totiž, že pod tento pojem lze podřadit „rozhodování o jakémkoli protiprávním jednání, které je postižitelné trestem, tedy nejen o postihu za soudní delikty, ale i za správní delikty, a to jak fyzických, tak i právnických osob.“ V jiných rozhodnutích ESLP výslovně uvedl, že rozhodnutí správních orgánů o vině a trestu za správní delikt musí být podrobena následné kontrole ze strany soudního orgánu, který má plnou jurisdikci (může rozhodnutí přezkoumávat po stránce skutkové i právní) a který poskytuje záruky obsažené v článku 6 Úmluvy (viz rozsudek ze dne 10. 2. 1983, ve věci *Albert a Le Compte proti Belgii*, nebo ze dne 18. 7. 2006, ve věci *Štefanec proti České republice*).

[23] Co se týče relevantní české judikatury, v posuzované věci je zásadní rozhodnutí, na které krajský soud v napadeném usnesení případně poukazuje - tedy usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2015, č. j. 4 As 6/2015 – 18 (dále jen „usnesení NSS z roku 2015“), publikované pod č. 3198/2015 Sb. NSS. Právní věty publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS zní takto:

pokračování

I. *Je-li předmětem řízení před správním soudem přezkum rozhodnutí správního orgánu, které se týká mimosmluvní sankce (zde pokuty za správní delikt) uvedené v § 170 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, 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).*

II. *Pokud je Nejvyššímu správnímu soudu v době trvání účinků rozhodnutí o úpadku doručena kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech uvedených v § 170 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, je tím zahájeno řízení o kasační stížnosti v rozporu s § 140c stejného zákona. Takové řízení Nejvyšší správní soud bez dalšího zastaví podle § 141a zákona o úpadku a způsobech jeho řešení ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s.*

[24] Usnesení NSS z roku 2015 se týkalo případu značně podobného nyní posuzované věci - i zde šlo o osud soudního řízení ve věci přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt. Na rozdíl od nyní projednávaného případu se však 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.

[25] V rozhodnutí Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokuta, kterou žalovaný uložil stěžovatelce, představuje mimosmluvní sankci postihující majetek stěžovatelky ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona, která se neuspokojuje žádným ze způsobů řešení úpadku, tj. neuspokojuje se ani v konkursu.

[26] Kromě toho však usnesení NSS z roku 2015 poukazuje na to, že městský soud pochybil, když ve věci rozsudkem ze dne 26. 11. 2014 rozhodl, neboť podle § 140a insolvenčního zákona bylo řízení před městským soudem rozhodnutím o úpadku stěžovatele přerušeno. Městský 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. Z tohoto ustanovení dále vyplývá, že rozhodnutí již vydané v době, kdy je řízení přerušeno, se nedoručuje. Pokud bylo doručeno, nenabývá právní moci v rozsahu, v němž bylo řízení přerušeno.

[27] Kasační stížností napadený rozsudek městského soudu tedy neměl být vzhledem k tomu, že účinky rozhodnutí o úpadku stěžovatele stále trvají, vůbec vydán a neměl být účastníkům řízení doručen. Dále je v tomto usnesení uvedeno, že úlohou městského soudu bude, aby po odpadnutí překážky řízení spočívající v probíhajícím konkursu pokračoval v řízení a svůj rozsudek stěžovateli znovu doručil, nedojde-li v důsledku konkursu k jeho zrušení a zániku. Tímto postupem zároveň nebude stěžovatel dotčen na svém právu podat proti předmětnému rozsudku městského soudu opravný prostředek (kasační stížnost).

[28] Je tedy patrné, že ve věci, v níž bylo rozhodnuto usnesením NSS z roku 2015, žalobci nebyl upřen soudní přezkum správního rozhodnutí o deliktu. Tento přezkum byl totiž pouze „odložen“ na dobu, kdy odpadne překážka řízení podle § 140a insolvenčního zákona. Soudní řízení se poté může znovu „dát do pohybu“ a žalobce může dosáhnout autoritativního rozhodnutí správního soudu.

[29] Ve starším rozhodnutí (usnesení ze dne 28. 5. 2008, č. j. 8 Afs 31/2008 – 40, publ. pod č. 1682/2008 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud judikoval, že „[ř]ízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu, jímž byla odmítnuta žaloba, není řízením, jímž se bezprostředně rozhoduje o právech a povinnostech, které se týkají majetkové podstaty [§ 263 odst. 1 insolvenčního zákona (ve znění do 31. 12. 2013)]. Nejvyšší správní soud může takovou kasační stížnost odmítnout, aniž by předtím postupoval podle § 264 citovaného zákona“. Rozhodnutí odkazuje na dřívější znění insolvenčního zákona, nicméně je z něj *a contrario* patrné, že v jiných případech mohou správní soudy jednat o právech, týkajících se majetkové podstaty a ustanovení o přerušení řízení podle § 263 odst. 1 insolvenčního zákona (ve znění do 31. 12. 2013) na ně může dopadat.

[30] V ještě starším rozhodnutí, přijatém ještě za účinnosti zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, Nejvyšší správní soud rozšířil interpretaci pojmu *nároky, které se týkají majetku patřícího do konkursní podstaty* tak, že má zahrnovat i *nároky, jež by se konkursní podstaty mohly dotýkat* (zvýraznění přidáno – pozn. soudu) a odůvodnil to účelem konkursního řízení (rozsudek ze dne 3. 4. 2007, č. j. 8 Afs 88/2005 – 53). Tehdy projednávaná věc se týkala vrácení částky vymožené na základě exekučního příkazu s tím, že předmětná částka byla použita na úhradu nedoplatků vyplývajících z platebních výměrů.

[31] Důvodová zpráva k § 140 až § 141a insolvenčního zákona (vložených novelou insolvenčního zákona, provedenou zákonem č. 294/2013 Sb., s účinností od 1. 1. 2014) dosvědčuje, že historický zákonodárce neměl 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 „[p]raxe 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“. Jakkoli tento pragmatismus je zcela pochopitelný ohledně běžných civilních sporů o žalobách na plnění, tato koncepce se nedá aplikovat na případy řešené správním soudnictvím.

IVc. Ústavní nekonformita odeprání soudního přezkumu

[32] Posuzovaný případ je odlišný v tom, že zde nedochází k pojmově dočasnému *přerušení řízení* podle § 140a insolvenčního zákona, avšak k definitivnímu *zastavení řízení* podle § 141a insolvenčního zákona. Je tomu tak proto, že v prvním případě k přerušení řízení dochází *ex lege* v situaci, kdy soudní řízení správní bylo zahájeno *před* tím, než nastaly účinky rozhodnutí o úpadku. V druhém případě však soudní řízení správní bylo zahájeno *až poté*, kdy nastaly účinky rozhodnutí o úpadku.

[33] Stěžovatel správně upozorňuje na to, že cílem reorganizace je ozdravení hospodaření podniku úpadce (stěžovatele) (§ 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 mohl uplatnit procesní nástroj, jak docílit soudního přezkumu správního rozhodnutí (nepočítáme-li ústavní stížnost).

pokračování

[34] Stěžovatel současně také nemá možnost, aby se závazku k zaplacení smluvní pokuty 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. Tato prejudikatura ostatně odpovídá i gramatickému výkladu citovaného § 359 insolvenčního zákona, podle něhož „[p]ohledávky, které se v insolvenčním řízení neuspokojují (§ 170), přijetím reorganizačního plánu zanikají, **nejde-li o mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka** nebo není-li v reorganizačním plánu uvedeno jinak“ (zvýraznění přidáno).

[35] Pokud by tedy napadené usnesení krajského soudu obstálo, stěžovatel by se ocitl v situaci, kdy mu marně uplynula lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného a současně se nezproští svého závazku k zaplacení smluvní pokuty v rámci reorganizace v insolvenčním řízení. Taková situace by pro stěžovatele znamenala nemožnost domoci se svých základních práv - zejména pak práva na soudní ochranu (čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy). Jinými slovy – osobám, ohledně nichž byl prohlášen úpadek (či hrozící úpadek) – by byla odepřena soudní ochrana poskytovaná správními soudy, a tyto osoby by byly zjevně v horším právním postavení než osoby, o nichž úpadek (hrozící úpadek) prohlášen nebyl, což je ve zjevném rozporu s principem rovnosti.

[36] Předkládající senát považuje za vhodné doplnit, že prakticky totožný problém by nastal i v případě, kdy 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“ – tj. 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.

[37] Podle názoru předkládajícího senátu je řešením této situace přijetí ústavně konformního výkladu relevantních ustanovení insolvenčního zákona: takového, že jeho ustanovení (§ 140a a § 141a) o zastavení (resp. přerušení) řízení se pojmově vůbec nedotýkají a nemohou dotýkat soudního řízení správního.

[38] Výše uvedená ustanovení ve spojení s § 140c normují přerušování, resp. 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 poblíží jako na přihlášené, anebo o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují“ (dále krátce jen „řízení o pohledávkách“).

[39] Usnesení NSS z roku 2015 vychází z názoru, že soudní řízení správní o přezkumu správního rozhodnutí, jímž byla navrhovatelé uložena pokuta (tedy *mimosmluvní sankce*), spadají pod pojem *řízení o pohledávkách*. Tím evidentně akcentuje právě kompenzační povahu správní sankce – pokuty – která pro tyto účely vystupuje jako pouhá pohledávka státu na zaplacení pokuty. Pokuta však nehraje jen roli kompenzační; není to jen prostá ekonomická či účetní položka, náklad podnikatele, vynaložený v souvislosti s jinak legitimním podnikáním.

[40] Judikatura správních soudů (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS), učebnice správního práva i další odborná literatura (např. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2012, s. 385) se shodují, že pokuta a ostatně i jiné tresty za správní delikty mají další funkce – funkci represivní, preventivní a působí konec konců i jako jistá morální újma, jíž má utrpět pachatel správního deliktu. Je přeci rozdíl v morálním hodnocení osoby, která je povinna zaplatit např. *správní poplatek*, a osoby, která je povinna zaplatit *pokutu* za správní delikt. Rozhodnutí o deliktu či přestupku s sebou přináší vedle finanční a morální újmy pro obviněného i další újmu, např. body v registru řidičů dle § 123e zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) nebo zápis v evidenci přestupků (srov. § 106 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

[41] Podle názoru předkládajícího senátu existují velmi dobré důvody, proč soudní řízení správní není řízením o *pohledávkách*. Na rozdíl od civilní žaloby na plnění v případě soudního přezkumu správního rozhodnutí o pokutě je 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.

[42] Jak je demonstrováno v odstavci [31] výše, historický zákonodárce, když tvořil znění § 141a insolvenčního zákona, které dopadá na řízení o pohledávkách, neměl 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.

[43] V soudním řízení správním je však situace odlišná – dlužník zde usiluje o nápravu (dle jeho názoru) nezákonného rozhodnutí, 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.

[44] Předkládající senát si je vědom toho, že tato otázka má význam nejen pro projednávání 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.

[45] Jistě není úlohou předkládajícího senátu na tuto otázku odpovídat, nicméně je obtížné odpustit si poznámku, že za současné situace je dlužník, u něhož byl zjištěn úpadek, 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

pokračování

by se totiž zdálo být optimálním řešením, 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.

V. Otázka předložená rozšířenému senátu

[37] Ze shora uvedených důvodů je věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládána rozšířenému senátu k zodpovězení této otázky:

Dopadá ustanovení insolvenčního zákona o přerušení (§ 140a) a zastavení řízení o pohledávkách (§ 141a) i na soudní řízení správní o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci správního trestání?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Jana Brothánková, Zdeněk Kühn, Lenka Matyášová, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 23. listopadu 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu