



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **INS-SPRÁVCE v.o.s.**, se sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové, zastoupená JUDr. Bc. Karlem Rohrem, advokátem se sídlem Borová 537, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 426/16, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 26. 1. 2018, č. j. MSP-50/2017-ORA-ROZ/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2019, č. j. 1 A 33/2018 – 44,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2019, č. j. 1 A 33/2018 - 44, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 26. 1. 2018, č. j. MSP-50/2017-ORA-ROZ/3, a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 9. 2017, č. j. MSP 189/2016-OINS-SRIS/11, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti částku 21 600 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Bc. Karla Rohra, advokáta se sídlem Borová 537, Pardubice, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím ministra spravedlnosti (dále jen „ministr“) ze dne 26. 1. 2018, č. j. MSP-50/2017-ORA-ROZ/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“) byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti (dále jen „žalovaný“ či „prvostupňový správní orgán“) ze dne 22. 9. 2017, č. j. MSP 189/2016-OINS-SRIS/11 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“). Tím bylo rozhodnuto, že žalobkyně spáchala správní

delikt dle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona č. 312/2006 Sb. o insolvenčních správcích, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“), neboť v rozporu s § 19 odst. 2 téhož zákona neuvedla jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost insolvenčního správce ve vymezených úředních hodinách. Žalovaný totiž dne 5. 5. 2016 v době od 13:27 hodin do 14:39 hodin provedl kontrolu provozovny žalobkyně na adrese Hrnčířská 761/75, Česká Lípa (dále jen „provozovna“), o čemž byl vyhotoven protokol o kontrole provozovny ze dne 16. 5. 2016, č. j. MSP-48/2016-OINS-KRIS/4 (dále jen „protokol o kontrole“); žalobkyně přitom nejméně v této době nebyla přítomna ve své provozovně a ani zde nebyla přítomna žádná jí pověřená osoba. Za toto jednání byla žalobkyni dle § 36b odst. 3 písm. b) zákona o insolvenčních správcích uložena pokuta ve výši 15 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady správního řízení v částce 1000 Kč.

[2] Rozhodnutí ministra napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou, již se domáhala jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Předně nesouhlasila se správností skutkových zjištění; jediným důkazním prostředkem je totiž kontrolní protokol, z něž však není zřejmé, jak kontrolní orgán formuloval své dotazy k jednotlivým kontrolovaným subjektům. Osobě přítomné v provozovně žalobkyně (paní W.) nebylo předloženo žádné pověření ke kontrole a žalovaný ani nezjistil, zda byla pověřenou osobou žalobkyně, či nikoliv; dále nebyla dodržena podmínka individualizace kontroly, neboť nelze připustit výkon simultánní kontroly vůči více kontrolovaným osobám. Kontrola proto nebyla zahájena v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (dále jen „kontrolní řád“), protože je z ní pořízený protokol nepoužitelný jako důkaz; žalovaný ani ministr přitom nezohlednili podklady pro rozhodnutí, které jim sama žalobkyně doložila. Skutková zjištění pak nereflektují, že paní W. byla zaměstnancem ohlášeného společníka žalobkyně, který vykonával činnost insolvenčního správce jejím prostřednictvím; přítomná osoba tak byla implicitně též pověřenou osobou žalobkyně. Namítala též, že správní orgány nevyložily zákon o insolvenčních správcích ústavně korektním způsobem a dále rezignovaly na svou povinnost zkoumat materiální stránku správního deliktu.

#### *Rozsudek městského soudu*

[3] Městský soud podanou žalobu rozsudkem ze dne 13. 5. 2019, č. j. 1 A 33/2018 - 44 (dále též „napadený rozsudek“), zamítl. Neshledal žádné pochybení v postupu žalovaného, který prováděl kontrolu vůči více subjektům (insolvenčním správcům) v téže provozovně, a to ve stejném čase; ke kontrole každého z nich totiž měly kontrolní osoby samostatné pověření a o každé kontrole byl vyhotoven samostatný protokol. Ten o kontrole žalobkyně popisuje skutková zjištění pouze ve vztahu k ní, nikoliv k ostatním insolvenčním správcům sdílejícím s ní tutéž provozovnu; z ničeho tedy dle městského soudu nevyplývá, že by byl porušen individuální charakter provedené kontroly. Odkázal taktéž na zásadu hospodárnosti, v jejímž světle žalovaný kontrolu realizoval. Nadto provedením kontroly více subjektů ve stejném čase nebyla nikterak zkrácena práva žalobkyně.

[4] Ohledně zákonnosti zahájení kontroly poukázal městský soud na § 5 odst. 3 kontrolního řádu. Žalovaný vycházel z tvrzení paní W., že je osobou pověřenou k výkonu činnosti pouze jiné insolvenční správkyně (Jany Horákové). Úřední záznam o kontrole paní W. bez jakýchkoli výhrad podepsala; je přitom nerozhodné, že její podpis není uveden přímo pod poznámkami kontrolujících osob, neboť je dostatečně prokázáno, že se s jeho obsahem seznámila. Městský soud proto naznal, že pokud se v provozovně nenacházela žádná oprávněná osoba žalobkyně, postupoval kontrolující orgán v souladu s § 5 odst. 3 kontrolního řádu a nedošlo k žádnému pochybení při zahájení kontroly. Protokol o kontrole tedy byl pořízen v souladu se zákonem a mohl sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí. Nadto městský soud uvedl, že i kdyby žalovaný

pokračování

postupoval tak, jak požadovala žalobkyně (tj. paní W. by bylo nejprve předloženo příslušné pověření ke kontrole a až poté by bylo zjišťováno, zda se jedná o pověřenou osobu), nic by to nemohlo změnit na zjištěném skutkovém stavu, totiž že paní W. jako pověřená osoba žalobkyně nevystupovala.

[5] Dále městský soud konstatoval, že se ztotožňuje se závěry správních orgánů ohledně zjištění skutkového stavu věci. Insolvenční správce musí ve své provozovně zajistit skutečný výkon činnosti; není tedy vůbec rozhodné, zda žalobkyně paní W. k výkonu činnosti pověřila, či nikoliv, pokud ta v době předmětné kontroly jako pověřená osoba nevystupovala. Důkazy přitom nebyly hodnoceny selektivně; ministr nepochybil, když uvedl, že důkazy předkládané žalobkyní jsou irelevantní ve vztahu k jí vytykánému pochybení, tj. absenci osoby vystupující jako osoba pověřená žalobkyní k výkonu její činnosti v době prováděné kontroly.

[6] Jestliže žalobkyně namítala, že znakem „*skutečného výkonu činnosti*“ je soustavnost, odkázal městský soud na § 4 vyhlášky č. 355/2013 Sb., o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně (dále jen „*vyhláška č. 355/2013 Sb.*“); výjimku ze skutečného výkonu činnosti mohou tvořit jen vážné a výjimečné situace, které umožňují (pouze přechodně) uzavření provozovny insolvenčního správce. Běžné překážky, jako je účast insolvenčního správce u jednání soudu, nejsou důvodem pro uzavření provozovny; v těchto případech je insolvenční správce povinen zajistit chod své provozovny alespoň v rozsahu dle § 4 odst. 1 téže vyhlášky. Žalovaný zjistil, že v úředních hodinách nebyl v provozovně žalobkyně nikdo, kdo by vystupoval jako pověřená osoba; logicky proto dospěl k závěru o nevykonávání skutečné činnosti insolvenčního správce. Pokud se totiž insolvenční správce rozhodne pro zřízení provozovny a právní předpis mu stanoví povinnost otevřít každou provozovnu pro veřejnost alespoň na šest hodin denně nejméně jeden den v týdnu, má být činnost insolvenčního správce vykonávána po celou tuto dobu. V situaci, kdy nejméně jednu hodinu (z povinných šesti hodin) nebyla žalobkyní v předmětné provozovně vykonávána činnost insolvenčního správce, jedná se dle městského soudu o dostatečně závažné pochybení, které naplňuje skutkovou podstatu příslušného správního deliktu. Nepřisvědčil ani námitce týkající se nenaplnění materiální stránky deliktu; odkázal přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, a ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 As 330/2017 - 75. Správní orgány jsou dle nich povinny se zabývat otázkou materiální stránky správního deliktu v odůvodnění rozhodnutí jen výjimečně. Pravidelně to bude tehdy, je-li dle okolností případu společenská nebezpečnost sporná. Taková situace v posuzovaném případě však nenastala, neboť nebyly shledány žádné výjimečné okolnosti, které by společenskou škodlivost jednání žalobkyně snižovaly.

## II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

### II.1 Kasační stížnost žalobkyně

[7] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, ve které navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Namítá, že městský soud nečinil v podstatě žádné autonomní právní posouzení, nýbrž pouze převzal dosavadní argumentaci žalovaného; rezignoval dle ní tak na komplexnost a přezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[8] Osobě přítomné v provozovně (paní W.) nebylo kontrolujícími osobami předloženo žádné pověření ke kontrole. Jediným v úvahu přicházejícím prvním kontrolním úkonem v daném případě bylo předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, jež byla přítomna na místě kontroly. O jakémkoliv iniciačním

úkonu spočívajícím v předložení pověření komukoliv v provozovně však není v kontrolním protokolu ani zmínka, ač přítomnost přinejmenším paní W. je nesporná. Žalovaný tedy chybně tvrdí, že řádně zahájil kontrolu dodatečným oznámením stěžovatelce podle § 5 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 5 odst. 3 téhož zákona.

[9] Dle stěžovatelky jde v každém okamžiku kontroly o vztah individualizovaný na konkrétní dotčený subjekt, pročez nelze připustit simultánní výkon kontroly vůči více subjektům, neboť takový postup postrádá veškeré znaky individualizace. Připouští sice časově bezprostředně navazující kontrolu více subjektů, avšak vždy se speciálním okamžikem právně konformního zahájení a ukončení jednotlivé kontroly. Za zcela absurdní považuje argumentaci městského soudu založenou na zásadě hospodárnosti, kterou kontrolní řád ani nezná; případné subsidiární použití správního řádu musí být ovládáno restriktivním výkladem. Akceptuje, že je namístě kontrolu, jež byla spojena s cestovními a jinými náklady, spojit s jinou kontrolní činností; to však nemůže znamenat, že namísto konsekventní individuální kontroly se kontrolní orgán dostaví na místo a nepřezkoumatelným a vzájemně neoddělitelným způsobem smísí kontroly více subjektů. Zásada hospodárnosti nemůže být dle stěžovatelky aplikována tak, že si skrze ni stát svévolně nastolí „zjednodušující“ postupy za účelem ušetření finančních prostředků, v jejichž důsledku je ztížena rozpoznatelnost, určitost, adresnost, srozumitelnost a další aspekty legitimního očekávání adresáta kontrolní činnosti.

[10] Ohrazuje se též proti tomu, že protokol o kontrole je jakýmsi „králem důkazů“, jenž ovládá celé řízení a jehož presumpce správnosti je městským soudem považována za neotřesitelnou. Stěžovatelka předložila správním orgánům řadu důkazů prokazujících, že v předmětný den bylo na její provozovně v České Lípě provedeno jednání s dlužníkem a také že tato provozovna je skutečným místem výkonu činnosti insolvenčního správce. Při nepředsudečném posouzení jí doložených důkazů by bylo nezbytné dospět k závěru, že skutková podstata příslušného správního deliktu nemohla být naplněna; namísto zevrubného hodnocení všech podkladů založených ve spise však městský soud zcela formalisticky akcentoval výhradně protokol o kontrole. Příkládal taktéž nemístný význam skutečnosti, že paní W. se obsahu protokolu o kontrole nebránila; stěžovatelka však poukazuje jednak na fakt přítomnosti dvou mužů vůči jedné ženě a dále na zmatečnost zahájení a provádění kontroly. Závěr městského soudu, že se v provozovně stěžovatelky nenacházela žádná oprávněná osoba, proto považuje za naprosto nepodložený.

[11] Stěžovatelka vyčítá městskému soudu též to, že v napadeném rozsudku vycházel z vyhlášky č. 355/2013 Sb., ač mu muselo být známo, že její ústavní konformita je předmětem mimořádně vyhrocené odborné polemiky; částečně přitom byla zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 17/15. Ke způsobu, jakým se soud vypořádal s otázkou soustavnosti „*skutečně vykonávané činnosti*“, pak stěžovatelka konstatuje, že popírá zjevný úmysl zákonodárce vztáhnout uvedený zákonný znak k regulérnímu výkonu činnosti insolvenčního správce v provozovně. Má za to, že městský soud se s žalobou vypořádal mimořádně formalisticky; jeho posouzení, že došlo k dostatečně závažnému pochybení, a tedy naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu, je jen excesivní akcentací pouze jednoho podkladu v řízení, o němž jsou navíc důvodné pochybnosti. Stěžovatelka zdůrazňuje, že městský soud zcela ignoroval ostatní podklady, přičemž však měl povinnost se s nimi vypořádat, neboť to je základním předpokladem přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Je proto na místě zkoumat i to, zda vůbec městský soud dostal zásadě kontradiktornosti řízení.

pokračování

## II.2 Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[12] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že pověření ke kontrole nebylo paní W. předloženo zcela v souladu s kontrolním řádem; tato osoba totiž v době provádění kontroly (jak sama uvedla a stvrdila svým podpisem) nevystupovala jako pověřená osoba stěžovatelky a žádná jiná pověřená osoba se tam nenacházela. Pověření ke kontrole se přitom dle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu předkládá toliko kontrolované osobě nebo osobě povinné, jež je na místě kontroly přítomna; není proto vůbec relevantní, zda paní W. jindy činila nějaké úkony vůči třetím osobám jakožto pověřená osoba stěžovatelky, neboť během realizace předmětné kontroly tak nevystupovala. Argumentaci ohledně zmatečnosti zahájení a provádění kontroly, lidského nedorozumění či uvedení přítomné osoby v omyl považuje žalovaný za neopodstatněnou. Paní W. v obdobném případě kontroly insolvenční správkyně Jany Horákové vystupovala v pozici pověřené osoby, tudíž musela mít povědomí o tom, v čem tato činnost spočívá.

[13] Je přesvědčen, že byl zachován individuální charakter kontroly; ke každé z nich totiž měly kontrolující osoby samostatné pověření, stejně tak byly o každé kontrole zvláště vyhotoveny samostatné protokoly. Jednotlivé kontroly byly též jasně časově ohraničeny; k žádnému smísení kontrol více subjektů tedy nedošlo. Skutečnost, že se různé kontroly ve stejné provozovně časově překrývaly, je v tomto konkrétním případě dána jejich povahou a objektivními okolnostmi; v případě stěžovatelky kontrolující osoby toliko vyčkávaly jejího případného příchodu do provozovny. Žalovanému také není zřejmé, v čem stěžovatelka spatřuje nezákonnou aplikaci zásady hospodárnosti a údajné svévolné nastolení zjednodušujících postupů.

[14] K námitce stěžovatelky, že protokol o kontrole byl jediným podkladem rozhodnutí, žalovaný poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle níž jsou součástí protokolu též zajištěné doklady, výpovědi osob na místě kontroly a další; jako podklad pro rozhodnutí ve správním řízení tedy slouží jak skutková zjištění uvedená v protokolu o kontrole (tj. sám protokol jako důkazní prostředek), tak i důkazní prostředky zajištěné v rámci státní kontroly. Skutečnosti zjištěné při kontrole zanesené v protokolu pak mohou sloužit jako jediný podklad pro rozhodnutí o spáchání správního deliktu, pokud jsou dostatečné pro vyslovení viny a uložení správního trestu; z téhož principu ostatně vychází i § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dle něž v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Povinnost správního orgánu řádně objasnit skutečný stav věci přitom není absolutní, nýbrž je korigována zásadou procesní ekonomie; správní orgán má povinnost zjistit pouze ty skutečnosti, které jsou relevantní pro předmět řízení, a do takové míry, že o skutkovém stavu nejsou žádné rozumné pochybnosti. V posuzovaném případě bylo relevantní prokázat, zda se v provozovně stěžovatelky v době kontroly nacházela jí pověřená osoba, tedy zda byla skutečně vykonávána činnost insolvenčního správce; to je z protokolu o kontrole jednoznačně patrné. Toto zjištění nevyvrací žádný jiný stěžovatelkou navržený důkaz; provádění dalších důkazních návrhů proto bylo shledáno nadbytečným. Ke stejnému názoru přitom dospěl i městský soud, když naznal, že další navržené důkazy jsou ve vztahu k předmětu řízení irelevantní, čímž se řádně vypořádal s námitkou stran dokazování.

[15] Žalovaný taktéž uvedl, že „skutečný výkon činnosti“ insolvenčního správce v provozovně je činností kontinuální; správce je proto povinen ji vykonávat po celou dobu svých úředních hodin. Takový výklad je zcela v souladu se smyslem a účelem § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích, neboť tím je skutečně zajištěn výkon činnosti insolvenčního správce vůči subjektům insolvenčního řízení, případně i širší veřejnosti. Vyhláška č. 355/2013 Sb. byla jak v době konání kontroly, tak k okamžiku vydání napadeného rozsudku platným pramenem práva. Skutečnost, že Ústavní soud její část zrušil, neměla žádný vliv na její aplikaci v řešené věci;

shledal totiž ústavně nekonformním pouze uložení povinnosti fyzické přítomnosti samotného insolvenčního správce v provozovně bez možnosti pověření třetí osoby, a to ještě pro vybočení prováděcím právním předpisem z mezí zákonného zmocnění.

### *II.3 Replika stěžovatelky k vyjádření žalovaného*

[16] Stěžovatelka v replice konstatovala, že je zcela v souladu s kontrolním řádem požadovat po kontrolním orgánu prokázání své totožnosti předložením pověření ke kontrole; nelze si dle ní představit žádný jiný postup, který by kontrolované osobě zajistil ověření, že se skutečně jedná o výkon kontroly osobami, jež jsou k tomu oprávněny. Teze předložená žalovaným by znamenala, že kontrolovaný subjekt nemá ani právo zjistit, zda se někdo za kontrolní osobu pouze nevydává; předložení pověření ke kontrole nemůže být svěřeno diskreční pravomoci kontrolujících osob. Jestliže tedy kontrolní orgán nepředložil paní W. pověření ke kontrole, pak se jedná o zjevné, nezhojitelné a zásadní pochybení krátcí práva stěžovatelky.

[17] V otázce legality simultánní kontroly má stěžovatelka za to, že obsah správního spisu neprokazuje, že by v daném případě byly řádně prováděny časově konsekvenční kontroly jednotlivých insolvenčních správců; to dle ní ostatně vylučuje samotný obsah kontrolního protokolu. Městský soud zcela ignoroval argumentaci opírající se o konkrétní časové údaje o době vykonání kontroly u všech kontrolovaných osob, což dokazuje kontrolu jako smíšenou, tedy stíženou neurčitostí a nepřezkoumatelností.

[18] Brojí též proti označení jí navržených důkazů za nadbytečné; takový procesní postup totiž odpovídá praxi „koruny důkazů“ ve vztahu ke kontrolnímu protokolu, o níž však doufá, že je v praxi demokratického právního státu nadobro překonána. Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 5 Ads 75/2014 - 40, z nějž obsáhle cituje, považuje za naprosto nepřipadný; Nejvyšší správní soud však poznamenává, že žádné takové rozhodnutí není v napadeném rozsudku zmiňováno. Stěžovatelka závěrem shrnuje, že to byl jen a pouze postup výkonu kontroly, který objektivní kontrolní zjištění k přítomnosti pověřené osoby zmařil.

## **III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

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

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

[21] Kasační stížnost je důvodná.

### *III.1 Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku*

[22] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce; srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 17. 1. 2008,

pokračování

č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245. Stěžovatelka přitom shledává napadený rozsudek nepřezkoumatelný z důvodu nekritického převzetí názoru žalovaného městským soudem, dále pro kusé a zjevně povrchní posouzení žalobních námitek, resp. nevypořádání některých z nich (body 11, 24 a 26 - 35 žaloby), především pak akcentuje údajné ignorování podkladů založených stěžovatelkou do správního spisu.

[23] Pokud jde o namítané převzetí argumentace žalovaného (resp. ministra) městským soudem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že sama skutečnost, kdy se soud přikloní k právnímu názoru jedné ze stran, nemůže zakládat nepřezkoumatelnost rozsudku. Při rozhodování soudu totiž nelze vyloučit, že shledá argumentaci některého z účastníků natolik správnou a odůvodněnou, že není nutné či dokonce možné ji dále rozvádět (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018 – 87). Odkázat lze taktéž na rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2016, č. j. 5 As 168/2015 - 36, dle něžž *„nepřezkoumatelnost rozsudku nemůže být způsobena ani tím, pokud krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí zhodnotí průběh správního řízení, ztotožní se s postupem správního orgánu a jeho závěry soublasně aprobuje. Z uvedeného nelze dovozovat, že by se soud námitkami stěžovatele nezabýval, nepodrobil hodnocení žalovaného vlastním úvahám, ale pouze převzal jeho názory“*. Městský soud se v projednávaném případě skutečně v rozhodných otázkách shoduje s právním posouzením učiněným žalovaným, resp. ministrem. Je ovšem také zřejmé, že sám vycházel ze skutečností obsažených ve správním spise a uvážil o nich; nelze tedy tvrdit, že se jednalo o automatické převzetí názoru žalovaného bez autonomního poměření se zjištěným skutkovým stavem a rozhodnou právní úpravou. Kasační námitka není důvodná.

[24] K výtce kusého a povrchního vypořádání žalobních bodů Nejvyšší správní soud předesílá, že *„nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno“* (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 76). Povinnost orgánů moci soudní svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku (srov. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Van de Hurk v. Nizozemí*); soud totiž na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a tím se s námitkami účastníka řízení implicitně vypořádá. Absence odpovědi na konkrétní argument bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí; zejména u velmi obsáhlých podání by tento přístup vedl až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se soud vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13). Taktéž dle Ústavního soudu, *„nereaguje-li soud na určitou argumentaci žalobce, ovšem jinak je zřejmé, jak s danou námitkou ve výsledku naložil, neznamená tento drobný procesní nedostatek nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí. (...) není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém“* (nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Nejvyšší správní soud připouští, že právní posouzení provedené městským soudem není příliš obsáhlé co do jeho rozsahu, má však za to, že (minimálně ve svém kontextu) dostatečně, srozumitelně a přezkoumatelně vypořádává všechny stěžejní žalobní námítky. Nelze přisvědčit stěžovatelce v tom, že by body 11, 24 a 26 - 35 žaloby obsahovaly pro věc rozhodnou argumentaci, již by městský soud zcela ignoroval; nadto není, jak shora citováno, nezbytné explicitně komentovat každou dílčí tezi žalobce. Jestliže pak stěžovatelka zdůrazňovala především absenci posouzení jí v řízení předložených podkladů, lze poukázat na zcela explicitní závěr městského soudu, že *„žalovaný nepochybil, když uvedl, že důkazy předkládané žalobkyní jsou irelevantní ve vztahu k namítanému pochybení, tedy tomu, že v době prováděné kontroly v provozovně žalobkyně nebyla žádná osoba, která by vystupovala jako osoba pověřená žalobkyní k výkonu její činnosti“*; v kontextu dalších pasáží

odůvodnění (srov. odst. 24 napadeného rozsudku) je přitom zjevné, proč tyto důkazní prostředky považoval za zcela nesouvisející s podstatou řízení. Kasační námitka není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů; z jeho odůvodnění je totiž, i přes relativní stručnost, jasně seznatelné, jak městský soud uvážil o všech stěžejních žalobních námitkách. Samotná polemika stěžovatelky se zaujatým právním názorem přitom není důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí; správnosti posouzení městského soudu se v tomto kroku ostatně Nejvyšší správní soud vůbec nezabýval.

### III.2 Zákonnost zahájení a provedení kontroly

[26] Podle § 5 odst. 2 kontrolního řádu je *kontrola zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, (...) nebo c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba“*. Dle § 5 odst. 3 *„je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.*

[27] Úřední záznam o kontrole ze dne 5. 5. 2016 obsahuje v rámci poznámek kontrolujících osob mimo jiné informace, že *„v provozovně je přítomna paní R. W., která je pověřenou osobou pouze k výkonu činnosti ins. správkyně Ing. Jany Horákové. Ve vztahu ke zbyvajícím kontrolovaným osobám INS-SPRÁVCE, v.o.s. (...) se dle vyjádření povinné osoby žádná pověřená osoba nenachází. Pí W. je pověřenou osobou pro ins. správkyni Ing. Janu Horákovou na základě PM od 2. 5. 2016“*. Níže se pod textem *„přítomné osoby měly možnost se seznámit s obsahem tohoto záznamu, přičemž s výše uvedenými skutečnostmi souhlasí“* nachází podpis přítomné paní W.

[28] V protokole o kontrole pak žalovaný uvedl: *„kontrolující osoby následně vstoupily do provozovny kontrolované osoby (...) v provozovně byla přítomna paní R. W., která na dotaz kontrolujících osob sděluje, že je pověřenou osobou pouze ve vztahu k insolvenční správkyni – paní Ing. Janě Horákové. Ve vztahu ke kontrolované osobě se, dle jejího vyjádření, žádná pověřená osoba nenachází.“*

[29] Stěžovatelka přitom vytýká žalovanému, že paní W. jakožto osobě přítomné v její provozovně nebylo kontrolujícími osobami dle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu předloženo pověření ke kontrole; dále tvrdí, že prokázání totožnosti kontrolujících osob právě předložením pověření ke kontrole je nezbytné pro ověření, že se z jejich strany skutečně jedná o oprávněný výkon kontrolní činnosti [kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s městským soudem, který aproboval postup žalovaného. Paní W. v předmětné provozovně v době provádění kontroly sama naprosto jasně a bez jakýchkoli projevených pochybností sdělila kontrolujícím osobám, že není pověřenou osobou stěžovatelky (není oprávněna k výkonu činnosti insolvenčního správce vůči třetím osobám), pročez na ni nelze hledět ani jako na povinnou osobou dle § 5 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Pro tvrzení stěžovatelky, že paní W. mohla být v této své výpovědi snad zastrašena přítomností kontrolujících osob (dvou mužů) či uvedena v omyl jejich jednáním nebo mohlo nastat komunikační nedorozumění, neexistují žádné konkrétní indicie plynoucí ze správního spisu. Žádná jiná osoba, jež by mohla vůči stěžovateli vystupovat jako povinná osoba ve smyslu výše uvedeného ustanovení, se přitom v provozovně nenacházela. Žalovanému lze taktéž přisvědčit, že je irelevantní (pročez nebylo vůbec jeho povinností ve správním řízení toto prokazovat), zda paní W. někdy jindy, mimo průběh dané kontroly, jakožto pověřená osoba skutečně činila



pokračování

jménem stěžovatelky určité úkony insolvenčního správce vůči třetím osobám; během předmětné kontroly, což je jediný stěžovatelce vytýkaný časový interval, takto dle vlastních slov přítomná osoba nevystupovala. Za této situace tedy žalovaný nemohl zahájit kontrolu dle § 5 odst. 2 písm.

a) kontrolního řádu (ten totiž předpokládá předložení příslušného pověření ke kontrole mimo kontrolovanou osobu pouze jí povinné osobě, jíž paní W. zjevně nebyla), protože mu nezbyl jiný postup zahájení kontroly než podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu, což ve spojení s § 5 odst. 3 téhož zákona správně učinil.

[30] Jestliže stěžovatelka dále brojí proti postupu, jakým se kontrolující osoby prezentovaly vůči paní W., pak ani tuto námitku nelze akceptovat. Stěžovatelce sice lze jistě dát za pravdu v tom, že pokud je jakákoli osoba nacházející se na místě kontroly (v tomto případě paní W.) vyzvána osobami provádějícími kontrolu k poskytnutí součinnosti (zodpovězení otázky, zdali je povinnou osobou kontrolované osoby i nikoliv), je tato oprávněna po nich požadovat prokázání jejich úředního postavení opravňující je k výkonu dané kontrolní činnosti; pakliže tak kontrolující osoby již samy neučinily. Ty to ovšem mohou uskutečnit například předložením svého služebního průkazu, nikoliv nutně přímo samotného pověření ke kontrole. Tento úkon je přitom rozhodný pouze a výhradně pro prokázání oprávnění kontrolujících osob činit vůči osobě přítomné na místě kontroly činnost vedoucí k získání informací rozhodných pro způsob zahájení samotné kontroly (tj. zda je či není povinnou osobou kontrolovaného subjektu). Takovýmto (případným) prokázáním oprávnění se však nezahajuje samotná kontrola [nejedná se o úkon dle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu], nemusí proto být explicitně zmíněn ani v úředním záznamu o kontrole ani v protokolu o kontrole. Absence jeho uvedení není důvodem nezákonnosti kontroly, ale spíše dokladem bezproblémovosti jednání kontrolujících osob s přítomnou osobou; pakliže totiž kontrolní osoby nepovažovaly za nezbytné do úředního záznamu o kontrole tuto skutečnost uvést, přičemž se toho nedožadovala ani paní W. před jeho podpisem, zjevně o oprávnění kontrolních osob k výkonu předmětné kontroly nebylo ze strany přítomné osoby žádných pochyb. Nejvyšší správní soud ovšem především konstatuje, že otázka prokázání oprávnění kontrolujících osob k výzvě poskytnutí součinnosti vůči paní W. je pro věc samotnou nerozhodná, neboť se nijak nedotýká práv stěžovatelky; nemá totiž přímý vliv na zákonnost zahájení kontroly dle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu. Ostatně oznámení o zahájení kontroly spolu s protokolem o kontrole byly stěžovatelce řádně doručeny. Kasační námitka je proto nedůvodná.

[31] Stěžovatelka brojí též proti údajně simultánnímu průběhu více kontrol různých subjektů, které měly být nepřezkoumatelným a vzájemně neoddělitelným způsobem smíseny dohromady; předmětná kontrola tak dle ní postrádá veškeré znaky individualizace. Nesouhlasí taktéž s aplikací zásady hospodárnosti řízení takovým způsobem, že byla ztížena rozpoznatelnost, určitost, adresnost a srozumitelnost proběhnuvší kontroly [taktéž kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Ani s těmito výhradami se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Sama skutečnost, že žalovaný provedl v témže čase kontrolu více insolvenčních správců sídlících v provozovně na stejné adrese, není bez dalšího důvodem její nepřezkoumatelnosti či zmatečnosti, obzvláště byly-li tyto kontroly provedeny v nepřítomnosti kontrolovaných osob. Jak již správně konstatoval žalovaný a následně potvrdil též městský soud, rozhodné je, že ke každé z těchto kontrol měly kontrolující osoby samostatné pověření a o každé z nich byl vyhotoven vlastní protokol; ten o kontrole stěžovatelky se přitom týká výlučně popisu zahájení a průběhu kontroly vůči ní, stejně tak je v něm shrnuto pouze jí vytýkané pochybení. Každá kontrola byla taktéž zahájena samostatným úkonem. Nejvyššímu správnímu soudu tak není zřejmé, v čem (zcela konkrétně) stěžovatelka spatřuje opakovaně vytýkané porušení individualizace proběhnuvší kontroly; nenaznal proto, že by postupem žalovaného tkvicím ve snaze o co možná nejehospodárnější průběh řízení, byla jakkoli dotčena práva stěžovatelky. Předmětná kontrola totiž byla provedena způsobem přezkoumatelně ji oddělujícím od jiných

(téhož času na tomtéž místě učiněných) jiných kontrolních procesů. Kasační námitka je nedůvodná.

[32] Nejvyšší správní soud shrnuje, že předmětná kontrola vůči stěžovatelce byla zahájena a provedena v souladu s kontrolním řádem; z ní vzešlý protokol o kontrole byl řádně pořízeným, a tedy přípustným, důkazním prostředkem. Stejně tak lze aprobovat skutková zjištění správních orgánů potvrzená městským soudem, totiž že osoba přítomná v provozovně stěžovatelky (paní W.) v době kontroly vůči třetím osobám (zde konkrétně kontrolujícím osobám) zjevně nevystupovala jakožto osoba pověřená k výkonu činnosti insolvenčního správce namísto stěžovatelky.

### III.3 Naplnění skutkové podstaty správního deliktu

[33] Podle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích, ve znění do 30. 6. 2017 (tj. pro nyní posuzovanou věc rozhodném znění), se insolvenční správce dopustil správního deliktu tím, že *v rozporu s § 19 odst. 2 nevede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách.* Dne 1. 7. 2017 pak nabyla účinnosti novela zákona o insolvenčních správcích č. 64/2017 Sb. (terminologicky dotčená zákonem č. 183/2017 Sb.), dle níž se citovaná materie přesunula do § 36b odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích, podle něhož se insolvenční správce totožně dopustí přestupku tím, že *v rozporu s § 19 odst. 2 a § 5a odst. 4 nevede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost v úředních hodinách;* zároveň však došlo k vložení nového ustanovení § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, jež od 1. 7. 2017 zní: *insolvenční správce nebo oblášený společník insolvenčního správce, je-li insolvenčním správcem veřejná obchodní společnost, se dopustí přestupku tím, že nevykonává činnost v úředních hodinách sídla nebo provozovny insolvenčního správce.*

[34] Dle § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, který ani předmětnou novelou nedoznal žádné změny, se přitom *na základě písemné žádosti insolvenčního správce do seznamu zapíše adresa provozovny insolvenčního správce a úřední hodiny, ve kterých bude činnost vykonávat.*

[35] Podle vyhlášky č. 355/2013 Sb. pak platí, že *provozovna musí být pro veřejnost otevřena v pracovních dnech v časovém rozmezí od 7 do 18 hodin alespoň šest hodin denně, a to pravidelně alespoň jeden den v týdnu (§ 3 odst. 1). Úřední hodiny každé provozovny musí být stanoveny tak, aby insolvenční správce v každé provozovně zajišťoval činnosti podle § 4 (§ 3 odst. 2). Provozovna může být výjimečně na přechodnou dobu uzavřena z vážných důvodů, a to zejména zdravotních nebo provozních. Nebrání-li tomu vážné důvody, umístí insolvenční správce v dostatečném předstihu na vhodném a viditelném místě u vstupu do dotčené provozovny informační tabuli s uvedením důvodu uzavření a označením počátku a konce uzavření. Informační tabule musí být takto umístěna po celou dobu uzavření provozovny (§ 3 odst. 3). Insolvenční správce je povinen v každé své provozovně v úředních hodinách zajišťovat činnosti stanovené insolvenčním zákonem, a to zejména a) přijímání písemností, b) poskytování součinnosti insolvenčního správce, c) umožnění proplácení částek určených pro jednotlivé věřitele v rozvrhovém usnesení, d) evidování doby a důvodů přechodného uzavření provozovny (§ 4 odst. 1). Je-li insolvenční správce určen v insolvenčním řízení (...), je povinen v provozovně po celou dobu úředních hodin zajišťovat alespoň (...) činnosti bezprostředně související s tímto insolvenčním řízením, a to zejména a) sbromažďování podkladů pro insolvenční řízení, b) umožnění účastníkům insolvenčního řízení nablédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven, c) jednání s dlužníkem (§ 4 odst. 2).*

[36] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti mimo jiné také namítá, že jí vytýkaným jednáním nemohla být naplněna příslušná skutková podstata správního deliktu; městský soud se dle jejího názoru nesprávně vypořádal s otázkou soustavnosti „*skutečně vykonávané činnosti*“ insolvenčního správce v jeho provozovně, a to způsobem, který popírá zjevný úmysl zákonodárce [kasační

pokračování

důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud poukazuje, že právní otázkou, zda § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích (ve znění do 30. 6. 2017) umožňoval žalovanému postihnout takový výkon činnosti insolvenčního správce, kdy se v jeho provozovně zapsané do příslušného seznamu v úředních hodinách nevyskytoval buď sám insolvenční správce, nebo jím pověřená osoba, zabýval již ve svém nedávném rozsudku ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 431/2018 - 47; v jeho odst. [14 - 18] přitom dospěl k následujícím závěrům:

[37] *Mezi znaky tvořící součást skutkové podstaty správního deliktu (po 1. 7. 2017 přestupku) je vždy objektivní stránka, objekt a subjekt, u přestupku fyzické osoby je pak třeba zkoumat ještě stránku subjektivní, jež však pro účely nyní posuzovaného správního deliktu není podstatná. Klíčové je pro posouzení nyní vznesené otázky vymezení objektivní stránky. Ta může být naplněna buď konáním, nebo opomenutím. To, jaká forma přichází v ten který případ do úvahy, lze dovodit primárně gramatickým výkladem normy. V nyní aplikované skutkové podstatě správního deliktu je objektivní stránka vyjádřena pomocí výrazu „neuvede“. Z použitého výrazu je pak možné případně výkladem dovodit určitý význam, tím však dle soudu nemůže být pro účely právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 význam dovozovaný žalovaným a reprezentovaný výrazem „nevykonává“. Především je k tomu třeba vzít v úvahu i normu, na niž ustanovení § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích odkazuje, tedy § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, na jehož porušení je uplatnění skutkové podstaty vázáno. Uvedené ustanovení definuje povinnost insolvenčního správce uvést adresu provozovny insolvenčního správce a úřední hodiny, ve kterých bude činnost vykonávat. V žádosti insolvenční správce rovněž uvede datum zahájení výkonu činnosti v provozovně. Žádnou jinou povinnost dané ustanovení nestanoví, porušit lze tedy pouze povinnost „uvést“. Insolvenční správce se pak správního deliktu dopustí tehdy, kdy neuvede v žádosti místo provozovny, v níž skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, nikoli tehdy, kdy jako místo v žádosti uvede takové, v němž činnost skutečně nevykonává. Jakkoli by možná z pohledu žalovaného bylo logické postihnout i podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 jednak neuvedení místa provozovny, v níž je činnost vykonávána, tak i jednání, kdy je místo nahlášeno, ale nejsou dodržovány úřední hodiny pro ně stanovené, muselo by to být jasně vyjádřeno, což v tomto případě nebylo. Možná analogie či hledání smyslu právní normy znamenající rozšíření věcné působnosti nad rámec doslovného výkladu a v konečném důsledku i rozšíření správně trestní odpovědnosti v neprospěch obviněného je pak v příkrém rozporu se zásadou vyjádřenou v čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1, resp. čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a zásadou nullum crimen sine lege (mimo jiné rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 2. 2015, č. j. 1 As 236/2014 - 22). Argumentace krajského soudu v napadeném rozsudku, že výklad zvolený žalovaným je jediný možný, je pak ve světle právě uvedeného zcela chybná, naopak žalovaný měl užít takovou formu výkladu, která šetří práva adresátů právní normy a jejich legitimní očekávání. Skutková podstata nejen trestného činu, ale i správního deliktu, by měla být dostatečně určitá, konkrétní a jednoznačná, aby adresáti právní normy mohli svoje jednání právní normě přizpůsobit (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, publ. pod č. 1258/2007 Sb. NSS). To, že výklad zvolený jako krajským soudem, tak i žalovaným, je zcela chybný a ve snaze postihnout i jednání, jež podle dříve účinné úpravy postihnout nebylo možné, zcela účelový a se shora citovanou judikaturou zdejšího soudu rozporný, pak zřetelně vyvstane především ve srovnání s právní úpravou účinnou od 1. 7. 2017. Lze sice souhlasit s názorem krajského soudu i žalovaného, že došlo k precizaci znaků skutkové podstaty, avšak nikoli k pouhé precizaci, ale i k zakotvení do té doby v zákoně neobsažených skutkových podstat správních deliktů. Skutečností, že před 1. 7. 2017 nebylo možné postihnout jednání, jež u stěžovatele postiženo bylo, nasvědčuje nově zakotvené ustanovení § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, jež zcela explicitně dopadá právě na projednávanou věc. Z toho lze dovodit, že podle dříve formulované skutkové podstaty užitě žalovaným takové jednání postihnutelné nebylo. Nasvědčuje tomu ale rovněž prakticky z hlediska významu nezmeněná skutková podstata správního deliktu (ve smyslu zákona č. 64/2017 Sb.) podle § 36b odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích pracující opět pouze s objektivní stránkou v podobě výrazu „neuvede“. Stěží by bylo možné najít smysl nové právní úpravy podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, kdyby stejné jednání již bylo možné postihnout podle dosavadní úpravy § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích. K tomu, že přijetí nové úpravy bylo vedeno mimo jiné účelem zaplnění určitých mezer v dohledové činnosti žalovaného nad výkonem činnosti insolvenčních správců, se ostatně hrdě hlásí i důvodová zpráva, jež mimo jiné v obecné části uvádí v bodech 1.5.2: „Současná kontrolní a správně-právní*

*pravomoc ministerstva vyplývající z § 36 a 36b ZIS se totiž nevztahuje k povinnostem při výkonu funkce insolvenčního správce, nýbrž toliko k povinnostem, které výkonu funkce insolvenčního správce nutně předcházejí (např. informační povinnosti insolvenčního správce o změnách v podmínkách pro vstup do profese insolvenčního správce nebo povinnosti uvést za provozovnu místo, ve kterém insolvenční správce skutečně vykonává činnost)“; nebo v bodu 1.6.2: „V případě nepřijetí navrhované právní úpravy broží pro případ obcházení a porušování zákona ze strany insolvenčních správců a porušování povinností při výkonu jejich funkce absence reálné možnosti ministerstva spravedlnosti na tuto závadnou činnost insolvenčních správců dohlížet a sankcionovat ji“, případně bodu 2.2.2 „Dohledový orgán (při přijetí navrhovaného řešení, které počítá s rozšířením jeho pravomocí, resp. s možností dohledu a sankcionování neplnění povinností i tam, kde toto dle stávající úpravy možné není) tak může bezprostředně, a tedy účinně a efektivně, dohlížet a případně sankcionovat pochybení jednotlivých insolvenčních správců“. Bylo-li smyslem novely posílení dohledových kompetencí žalovaného nad výkonem činnosti insolvenčních správců nejen pro dobu při vstupu do systému, ale i poté při běžném výkonu jejich činnosti, přičemž mělo dojít k postihu dříve nepostižitelných jednání, a výsledkem je mimo jiné zakotvení nové skutkové podstaty správního deliktu podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, jediným možným rozumným výkladem je, že do 30. 6. 2017 jednání stěžovatele, jež je popsáno ve skutkové větě, postižitelné nebylo, resp. nebylo možné postihnout nevykonávání činnosti insolvenčního správce v provozovně v úředních hodinách této provozovny.*

[38] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní projednávaném případě nemá žádný důvod se od svého výše citovaného posouzení totožné právní otázky odchýlit. Shrnuje proto, že byť v provozovně stěžovatelky v jejích úředních hodinách nevykonávala činnost insolvenčního správce ani ona sama, ani žádná jí pověřená osoba (srov. bod III. 2 tohoto rozhodnutí), nelze toto jednání subsumovat pod skutkovou podstatu správního deliktu vyjádřeného v § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích (ve znění do 30. 6. 2017). To je samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu; Nejvyšší správní soud se proto již nezabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatelky brojícími proti právnímu posouzení zjištěného skutkového stavu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud chybně označil za žalovaného ministra spravedlnosti, který však není samostatným správním orgánem. Směřuje-li totiž žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným sám tento ústřední orgán. Toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí městského soudu, neboť ministr je funkční složkou žalovaného (tj. Ministerstva spravedlnosti) a soud tak fakticky jednal s žalovaným.

[40] Protože však, jak shora uvedeno, napadený rozsudek spočívá na nesprávném posouzení právní otázky městským soudem, Nejvyšší správní soud jej zrušil. Důvody, pro něž tak učinil, zde ovšem existovaly již v průběhu řízení před městským soudem, pročez současně zrušil i napadené rozhodnutí ministra a též prvostupňové správní rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému [srov. § 110 odst. 1 a 2 písm. a) s. ř. s.]. Ten je v dalším řízení vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[41] Protože je Nejvyšší správní soud posledním soudem, který se věcí zabýval, rozhodl jak o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, tak také o žalobě; při posouzení práva účastníků na náhradu nákladů řízení přitom vyšel z přiměřeného užití § 60 odst. 1 s. ř. s. (v souladu s § 120 téhož zákona), které spojuje právo na náhradu nákladů řízení s kritériem procesního úspěchu účastníka ve věci samé. Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a vyhověl stížnému petitu stěžovatelky a zároveň zrušil i předtím žalobou napadené rozhodnutí ministra, nelze než uzavřít, že stěžovatelka zaznamenala úspěch ve věci, a to jak v řízení o kasační stížnosti, tak *de facto* i v řízení před městským soudem; za obě soudní řízení jí proto náleží náhrada

pokračování

účelně vynaložených nákladů. Tyto náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků a z nákladů zastoupení. Stěžovatelka zaplatila soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí ministra ve výši 3000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) Sazebníku soudních poplatků, jenž je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v rozhodném znění]; soudní poplatek zaplatila rovněž za řízení o kasační stížnosti, a to ve výši 5000 Kč (položka 19 téhož Sazebníku). Pokud jde o náhradu nákladů jejího zastoupení advokátem, tato spočívá v částce odpovídající mimosmluvní odměně za celkem čtyři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], 3x písemné podání ve věci, tj. žaloba proti napadenému rozhodnutí, kasační stížnost, replika k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. d) téže vyhlášky]; to vše v hodnotě 3100 Kč za každý úkon právní služby [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky], včetně čtyř paušálních částek náhrady hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 4 vyhlášky]. Nejvyšší správní soud přitom stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů za účtovaný úkon právní služby „*porada ve věci po obdržení napadeného rozsudku*“ (srov. č. I. 18 spisu NSS), neboť její uskutečnění nebylo zdejšímu soudu stěžovatelkou nikterak doloženo; nadto je tato činnost podřaditelná pod úkon právní služby podání kasační stížnosti. Zástupce stěžovatelky není plátcem DPH. Celkem tedy, včetně soudního poplatku, je žalovaný povinen nahradit stěžovatelce na účelně vynaložených nákladech řízení o žalobě a kasační stížnosti částku ve výši 21 600 Kč, a to k rukám zástupce stěžovatelky JUDr. Bc. Karla Rohra, advokáta se sídlem Borová 537, Pardubice, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. dubna 2020

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu