



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. P. R.**, zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Záhumenským, se sídlem Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2019, č. j. 11 A 236/2018 - 63,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2019, č. j. 11 A 236/2018 - 63, **se ruší** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 22. 10. 2018, č. j. MSP-30/2018-ORA-ROZ/3 (dále jen „rozhodnutí ministra“).

[2] Tímto rozhodnutím ministr zamítl rozklad stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 6. 6. 2018, č. j. MSP-71/2017-OINS-SRIS/9 (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání tří správních deliktů dle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále též „zákon o insolvenčních správcích“). Uvedených správních deliktů se měl stěžovatel dopustit jednáními popsány v výročí I. – III. prvostupňového rozhodnutí tím, že nesplnil svou povinnost stanovenou v § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích a ve třech případech „*newvedl jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách*“. Citovaná tzv. právní věta uvedená ve všech třech dílčích výročí o vině je zobecněním konkrétních skutků, kterých se stěžovatel podle zjištění žalovaného dopustil a které žalovaný stručně shrnul v následujících třech tzv. skutkových větách:

- I. Stěžovatel „...*ačkoliv ve své žádosti ze dne 17. 9. 2016 o zápis provozovny podle § 19 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, doručené*

Ministerstvu spravedlnosti dne 18. 9. 2016, uvedl adresu provozovny Husova 22/10, 795 01 Rýmařov, s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost, a to každou středu od 8:00 do 16:00 hod., tak ve středu dne 8. 3. 2017 v úředních hodinách, nejméně v době od 14:40 do 15:40 hod., nezajišťoval v době úředních hodin skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce, neboť v provozovně neshromažďoval podklady pro insolvenční řízení, a tedy ani nezajistil poskytování součinnosti insolvenčního správce v případě potřeby, jelikož pověřená osoba, prostřednictvím níž zajišťoval výkon činnosti insolvenčního správce v provozovně ve vymezených úředních hodinách, neměla přístup k podkladům pro insolvenční řízení, neboť ty nebyly fyzicky přítomné v provozovně, ani prostřednictvím vzdáleného přístupu.

- II. Stěžovatel „...ačkoliv ve své žádosti ze dne 17. 3. 2017 o zápis provozovny podle § 19 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, doručené Ministerstvu spravedlnosti dne 19. 3. 2017, **uvedl adresu provozovny Krátký Lán 138/8, 160 00 Praha 6, s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost, a to každé úterý od 8:00 do 14:00 hod., tak v úterý dne 4. 4. 2017 v úředních hodinách, nejméně v době od 8:15 do 8:38 hod., nezajišťoval v době úředních hodin skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce, neboť v provozovně neshromažďoval podklady pro insolvenční řízení, a tedy ani nezajistil poskytování součinnosti insolvenčního správce v případě potřeby, jelikož pověřená osoba, prostřednictvím níž zajišťoval výkon činnosti insolvenčního správce v provozovně ve vymezených úředních hodinách, neměla přístup k podkladům pro insolvenční řízení, neboť ty nebyly fyzicky přítomné v provozovně, ani prostřednictvím vzdáleného přístupu.**
- III. Stěžovatel „...ačkoliv ve své žádosti ze dne 16. 2. 2017 o zápis provozovny podle § 19 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, doručené Ministerstvu spravedlnosti dne 16. 2. 2017, **uvedl adresu provozovny K Pustinám 64, 530 02 Pardubice-Staročernsko, s úředními hodinami, ve kterých bude vykonávat činnost, a to každé úterý od 8:00 do 16:00 hod., tak v úterý dne 4. 4. 2017 v úředních hodinách, nejméně v době od 11:16 do 11:40 hod. a opakovaně od 13:15 do 13:28 hod., nezajišťoval v době úředních hodin skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce, když na provozovně nebyl nikdo přítomen“.**

[3] Jednoduše řečeno – na základě provedených kontrol v provozovnách stěžovatele v Rýmařově, v Praze a v Pardubicích žalovaný zjistil, že zde stěžovatelem nebyla ve vymezených úředních hodinách zajišťována činnost insolvenčního správce buď vůbec (provozovna v Pardubicích), nebo osobou, jež neměla přístup k podkladům pro insolvenční řízení (provozovny v Rýmařově a v Praze). Tím se měl stěžovatel dopustit správních deliktů, za něž mu žalovaný uložil pokutu ve výši 60 000 Kč (výrok IV. prvostupňového rozhodnutí); současně žalovaný rozhodl o povinnosti stěžovatele zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč (výrok V.).

[4] V rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí stěžovatel předně připomněl, že řízení o správních deliktech se řídí obdobnými zásadami jako řízení trestní, a konkrétně namítl nedostatečné vymezení skutku a porušení zásady totožnosti skutku, nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu, nepřípustnost stanovení konkrétních povinností pro činnost provozovny prováděcí vyhláškou k zákonu o insolvenčních správcích, nesprávné stanovení sankce a nepřiměřenost její výše. Ministr spravedlnosti k rozkladu stěžovatele závěry žalovaného potvrdil jak v otázce viny, tak v otázce výše sankce. Jediné pochybení shledal v tom, že se žalovaný – v rámci hodnocení polehčujících a přitěžujících okolností – výslovně nevyjádřil k tvrzení stěžovatele, že hodlá přistoupit, resp. přistoupil k nápravě; toto opomenutí ovšem vyhodnotil tak, že nemá vliv na správnost výroku o uložení pokutě.

pokračování

[5] Proti rozhodnutí ministra podal stěžovatel žalobu, v níž v zásadě zopakoval své dřívější námitky. Městský soud shledal podanou žalobu nedůvodnou, a proto ji zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

/vč. repliky stěžovatele/

[6] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uvedl, že ji podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele je napadený rozsudek především nepřezkoumatelný, neboť městský soud se některými námitkami stěžovatele nezabýval vůbec a některé námitky vypořádal způsobem, z něhož není patrné, jaký je jeho názor na argumenty stěžovatele; rozsudek je dle stěžovatele rovněž nesrozumitelný.

[7] Konkrétně stěžovatel namítal, že se městský soud nedostatečně vypořádal s jeho námitkou, že jednání popsané ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu nenaplnuje skutkovou podstatu správního deliktu, za který byl stěžovatel uznán vinným. Stěžovatel totiž v žalobě poukazoval na skutečnost, že k naplnění skutkové podstaty je nezbytné dosažení určité intenzity závadného jednání. Odůvodnění napadeného rozsudku se však zcela míjí s touto argumentací stěžovatele. Soud se nijak nevyjádřil k tomu, zda konkrétní popsané skutky naplňují skutkovou podstatu konkrétního správního deliktu a uvedl pouze obecné a nekonkrétní fráze, které nijak neodpovídají posuzované věci. Městský soud se dále nijak nevypořádal s námitkou protiprávnosti a protiústavnosti vymezení správního deliktu – a to, že celková konstrukce skutkové podstaty správního deliktu je nejasná, neboť není jasné, jaké povinnosti má insolvenční správce plnit, a nadto je částečně tvořena podzákonným právním předpisem.

[8] Městský soud se podle stěžovatele nijak nevypořádal ani s námitkami týkajícími se uložení sankce, pokud jde o nesprávné zohlednění přitěžujících okolností; stejně tak městský soud zcela pominul námitky týkající se nezohlednění polehčujících okolností, konkrétně dosavadní bezúhonnost stěžovatele. Soud se nijak nevypořádal ani s námitkami stran uložení sankce na základě metodiky, kdy stěžovatel namítal porušení principů správního trestání, konkrétně principu *nulla poena sine lege* a porušení zásady legitimního očekávání, neboť žalovaný bez jakékoli změny právního předpisu na základě metodiky ukládal výrazně přísnější sankce, než byla předchozí praxe.

[9] Podle stěžovatele je napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, protože městský soud v bodě 28 odůvodnění konstatoval, že správní orgány pochybily při vypořádání námitky „žalobkyně“ o naplnění liberačního důvodu, což je důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. V této části tak odůvodnění rozsudku zjevně nekoresponduje s jeho výrokem.

[10] Z pohledu namítané nezákonnosti stěžovatel městskému soudu vytýkal, že se nesprávně vypořádal s jeho námitkou nedodržení zásady totožnosti skutku. Podle stěžovatele je zjevné, že skutek popsaný v oznámení o zahájení správního řízení je zcela odlišný od skutku popsaného v prvostupňovém rozhodnutí. Skutek popsaný v oznámení o zahájení řízení totiž shledává pochybení účastníka řízení v tom, že neposkytl kontrolnímu orgánu dostatečnou součinnost, tedy neumožnil kontrolnímu orgánu nahlédnout do určitých podkladů. Takové jednání, pokud by bylo prokázáno, by mohlo být správním deliktem, zcela jistě však nikoli správním deliktem dle zákona o insolvenčních správcích, teoreticky si lze představit postih dle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), tedy postih za neposkytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu. Podle stěžovatele se sice popisy skutků shodují

co do místa a času, rozhodně však není pravdou, že by se shodovaly i co do popisu podstaty jednání. Tento závěr považuje za zcela zásadní, neboť je zjevné, že ve vztahu ke skutku popsaném v oznámení o zahájení správního řízení připadá v úvahu i postih podle jiného právního předpisu; v takovém případě je pak podle názoru stěžovatele podstatné, aby bylo vymezení skutku naprosto jednoznačné a nezaměnitelné tak, aby nebyl účastník správního řízení postižen opakovaně za stejné jednání a aby bylo jasné, kdy dojde k „promlčení“, resp. uplynutí prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt, a jaké skutečnosti má účastník uvádět na svou obranu.

[11] Ve vztahu k uložené sankci stěžovatel namítal chybné přihlídnutí k přitěžujícím okolnostem, nezohlednění majetkových poměrů stěžovatele při ukládání sankce, její nepřiměřenou výši a skutečnost, že byla stanovena na základě metodiky.

[12] Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozsudku ponechává na úvaze Nejvyššího správního soudu. Pouze zdůraznil, že povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, případně i s akceptací odpovědi implicitní. V ostatním stěžovatel převážně odkazoval na odůvodnění rozhodnutí ministra. K otázce totožnosti skutku žalovaný připomněl, že z povahy věci je vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení obecnější než v samotném rozhodnutí vydaném po řádném provedení správního řízení. Smyslem správního řízení je totiž právě podrobně zjistit všechny skutečnosti podstatné pro prokázání, že obviněný se dopustil předmětného správního deliktu.

[14] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel souhlasil se žalovaným, že v určitých případech nemusí být nezbytné zareagovat na všechny dílčí námitky uvedené ve správní žalobě, vždy však musí být pro žalobce zjistitelné, jak správní soud s námitkou žalobce naložil a proč žalobce s touto námitkou nebyl úspěšný. Závěry, na které odkazoval žalovaný, se nemohou uplatnit v nyní posuzované věci, neboť městský soud v napadeném rozhodnutí zcela pominul celou řadu zásadních námitek stěžovatele. Současně městský soud nevznnesl žádnou ucelenou argumentaci, která by alespoň implicitně vypořádala stěžovatelem vznesené námitky.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Podstatou projednávané věci je posouzení viny stěžovatele za spáchání správních deliktů dle § 36b odst. 1 písm. d) bodu 2. zákona o insolvenčních správcích, jakož i uložené sankce. S ohledem na obsah kasační stížnosti je ovšem klíčovou otázkou především přezkoumatelnost napadeného rozsudku. Touto otázkou by se ostatně Nejvyšší správní soud musel zabývat z úřední povinnosti, neboť jde o nutný předpoklad dalšího přezkumu.

pokračování

III.1. K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[18] Rozhodnutí krajského, resp. městského soudu může být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, podle něhož lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Současně je ovšem nutné zdůraznit, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).

[19] Nejvyšší správní soud zohlednil uvedená východiska a dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, a to z části pro nesrozumitelnost, z části pro nedostatek důvodů. Předně, jak správně upozornil stěžovatel, městský soud na úvod vlastního posouzení věci (odst. 28. odůvodnění) správním orgánům vytkl, že se nezabývaly námitkou naplnění liberačního důvodu podle § 36c odst. 1 zákona o insolvenčních správcích, což označil za důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. V řešené věci ovšem námitka liberace v žalobě vůbec vznesena nebyla a městský soud především žalobu stěžovatele zamítl; vzhledem k tomu, že se v předmětném odstavci odůvodnění o stěžovateli hovoří jako o „žalobkyni“, lze předpokládat, že daný odstavec byl při tvorbě rozhodnutí omylem převzat z konceptu rozhodnutí v jiné věci. Předmětná část odůvodnění je tak ve zjevném rozporu s výrokem rozsudku a z tohoto pohledu tak činí rozsudek částečně nesrozumitelným.

[20] K této skutečnosti pak přistupují i vady dalších částí odůvodnění napadeného rozsudku, které jej činí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů a dílem také pro nesrozumitelnost. Způsob, jakým se městský soud vypořádal se žalobními námitkami, totiž Nejvyšší správní soud hodnotí jako zcela nedostatečný, přičemž s některými námitkami se soud nevypořádal vůbec. Nejvyšším správní soud rozhodně nijak nezpochybuje, že požadavek náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí nelze interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každý jednotlivý argument; krajské soudy jsou povinny vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, když postačí, pokud je reakce na určitou námitku v odůvodnění rozsudku obsažena alespoň implicitně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13 či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, a ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/1). To však neznamená, že by bylo možné pominout zcela konkrétní či stěžejní žalobní námitky.

[21] V první řadě jde o námitku nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu. Ve své žalobě stěžovatel namítal, že předmětný správní delikt (jehož se dopustí ten, kdo „*neuvede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách*“) míří na jednání

při zápisu provozovny, nikoli na jednání pozdější. A i kdyby skutečně dopadalo na pozdější jednání insolvenčního správce, odpovědnost za správní delikt by mohla být založena pouze v případě, že by absence správce v provozovně byla natolik závažná (nikoli v rozsahu několika desítek minut), že by o provozovně nemohlo být hovořeno jako o místu, kde insolvenční správce vykonává skutečně svou činnost. Městský soud na předmětný žalobní bod sice reagoval, nicméně pouze ve zcela obecné rovině, jež fakticky opomíjí konkrétní žalobní námitky stěžovatele. V odst. 29. a zejména v odst. 36. - 40. odůvodnění napadeného rozsudku městský soud poukázal na problematickou praxi při zřizování provozoven a na činnosti, které by měl insolvenční správce v provozovně reálně zajišťovat, nicméně tato obecná východiska již nevztáhl na konkrétní případ stěžovatele.

[22] Porovnáním uvedených odstavců odůvodnění s textem komentáře k zákonu o insolvenčních správcích (Stanislav, A., Kozák, J.: *Zákon o insolvenčních správcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, právní stav ke dni 1. 10. 2016, dostupný v ASPI), Nejvyšší správní soud zjistil, že městský soud své argumenty doslova převzal (v textu odůvodnění rozsudku tak např. zůstala formulace „podle názoru autorů“), aniž by je jakkoli citoval a aniž by tyto pasáže komentáře uzpůsobil pro potřeby projednávané věci a vysvětlil, co z nich s ohledem na žalobní námitky dovozuje (k tomu obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, který se týkal doslovného převzetí pasáží jiného soudního rozhodnutí). Vypořádání předmětného žalobního bodu proto působí neúplně a chaoticky. Městský soud tak např. do textu rozsudku vložil pasáže komentáře, jež se vztahují k rozdílnému znění předmětné právní úpravy a jež vyznívají do jisté míry rozporně (srov. odst. 37 a 39 odůvodnění), když odst. 37. se zjevně vztahuje k dřívější právní úpravě zrušené nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 17/15, publ. pod č. 77/2016 Sb., který městský soud smlčel. Městský soud také odkazoval na relevantní judikaturu Vrchního soudu v Olomouci a Ústavního soudu (z pohledu výkladu pojmu *skutečný výkon činnosti insolvenčního správce*), tuto judikaturu však ani příkladmo nespécifikoval.

[23] Řadu dalších žalobních námitek pak městský soud zcela pominul. Nijak se nevyjádřil k tvrzenému neurčitému vymezení skutkové podstaty správního deliktu a k tomu, že skutková podstata je zpřesněna v podzákoněm předpise, konkrétně v § 4 tehdy účinné 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. Tyto – spolu související – námitky přitom nelze označit za dílčí či okrajové, neboť se týkají řádného vymezení správního deliktu v souladu s ústavní zásadou *nullum crimen sine lege* a vůbec otázky trestnosti – odpovědnosti stěžovatele za správní delikt. Zároveň nelze říci, že by se s těmito námitkami městský soud vypořádal implicitně v souvislosti s jinými žalobními body.

[24] Vedle námitek vztahujících se k otázce viny se městský soud řádně nevypořádal ani s námitkami týkajícími se uložené sankce. Městský soud se nijak nevyjádřil k namítanému uložení sankce na základě metodiky, kdy stěžovatel namítal porušení principů správního trestání (principu *nulla poena sine lege*) a porušení zásady legitimního očekávání (zprůsnění dosavadní praxe); pominul také námitky týkající se nezohlednění polehčujících okolností, konkrétně nezohlednění dosavadní bezúhonnosti stěžovatele.

[25] Nepřezkoumatelné je rovněž vypořádání dvou zcela konkrétních námitek týkajících se přitěžujících okolností. Jednou z námitek se městský soud opomněl zabývat úplně, druhou pak vypořádal v rozporu s obsahem spisového materiálu. Konkrétně stěžovatel v žalobě namítal, že žalovaný k jeho tíži nesprávně zohlednil skutečnost, že provozovna č. 3 nebyla řádně označena. Podle stěžovatele se jedná o samostatný skutek, pro nějž vůbec nebylo zahájeno správní řízení a který nebyl pojat do výroku rozhodnutí, a nelze jej proto klást k tíži stěžovateli v rámci posouzení způsobu spáchání deliktu. Dále stěžovatel v žalobě namítal, že mu bylo

pokračování

kladeno k tíži, že prostory provozovny byly umístěny v domě patřící panu Š., aniž by bylo zřejmé, o jakou provozovnu jde, kdo je pan Š. a především, v čem je spatřováno pochybení stěžovatele.

[26] K umístění provozovny v domě pana Š. se městský soud nevyjádřil vůbec. Ve vztahu k chybějícímu označení provozovny v napadeném rozsudku připustil, že se skutečně jedná o samostatný skutek spočívající v nesprávném označení provozovny, nicméně dodal, že absence označení provozovny nebyla vyhodnocena jako přitěžující okolnost, ale byla toliko popsána jako součást souhrnu skutkových zjištění v rámci provedené kontroly. Tato argumentace je však rozporu s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný totiž v odst. 93. odůvodnění zcela jednoznačně uvedl, že „přihlédl i ke způsobu spáchání správního deliktu, konkrétně k tomu, že prostory provozovny č. 3 nebyly řádně označeny tak, aby je mohl kdokoli identifikovat (...) Tento způsob spáchání správního deliktu považuje správní orgán za výrazně přitěžující (...)“. Citované závěry žalovaného nelze vyložit jiným způsobem, než že žalovaný k neoznačení provozovny č. 3 přihlédl jako k okolnosti přitěžující (dokonce výrazně přitěžující). A nutno dodat, že ministr spravedlnosti tento závěr nijak nekorigoval. Argumentace městského soudu proto naprosto neodpovídá odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a do značné míry tak představuje projev svévole.

[27] Jestliže městský soud dospěl k závěru, že neoznačení provozovny je samostatným skutkem – a přistoupil tak na argumentaci stěžovatele –, měl se také řádně vypořádat s tím, zda tento závěr nějak dopadá na možnost zohlednit nesprávné označení provozovny jako přitěžující okolnost v případě nyní posuzovaného správního deliktu, což neučinil. Již jen pro úplnost lze k tomuto bodu doplnit, že městský soud nijak neodůvodnil, proč považuje nesprávné označení provozovny za samostatný skutek, když zákon o insolvenčních správcích ve znění do 30. 6. 2017 neznal správní delikt, pod nějž by bylo možné toto pochybení podřadit. Takový správní delikt (resp. přestupek) byl do zákona o insolvenčních správcích vložen až s účinností od 1. 7. 2017 [§ 36b odst. 1 písm. a) uvedeného zákona].

[28] Konečně, za nedostatečnou lze považovat i reakci městského soudu na žalobní námitku týkající se nezohlednění majetkových poměrů stěžovatele při uložení pokuty. Městský soud uvedl, že žalovaný pochybil, pokud si neopatrčil podklady pro zjištění skutečných majetkových poměrů stěžovatele. To však podle něj nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí, protože žalovaný vycházel z nejnižší možné státem garantované odměny insolvenčního správce (tj. nižší částky, než je průměrná výše odměny insolvenčního správce), a tudíž ve prospěch stěžovatele. Tato argumentace má nepochybně své ratio, nicméně městský soud nijak nereagoval na konkrétní námitku nezohlednění skutečných výdajů stěžovatele (např. nájmu), jež výpočet na základě metodiky nijak nezohledňuje. Stěžovatel k tomu v žalobě namítal, že z paušální výše minimální odměny lze vycházet pouze tehdy, pokud skutečné majetkové poměry pachatele nelze zjistit, přičemž se opíral i o názory autorů shora citovaného komentáře k zákonu o insolvenčních správcích. I tato námitka zůstala nezodpovězena.

[29] Vzhledem ke shora uvedenému jsou pak ostatní (věcné) námitky stěžovatele již bezpředmětné – a to s jedinou níže uvedenou výjimkou. Nejvyšší správní soud totiž nemůže sám zaujímat stanovisko k námitkám uplatněným před městským soudem, neboť by tak nahrazoval jeho závěry a vyloučil by tímto postupem možnost bránit se takto formulovaným právním závěrům kasační stížností. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil k dalšímu řízení, aniž by se zabýval meritorním posouzením věci.

III.2. K totožnosti skutku

[30] Popsaná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku Nejvyššímu správnímu soudu nebrání zabývat se kasační námitkou, jež se týká totožnosti skutku popsaného v oznámení o zahájení správního řízení a v prvostupňovém rozhodnutí; k této jediné námitce se městský soud přezkoumatelně vyjádřil. Ostatně otázka totožnosti skutku má význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci, přičemž shora zjištěná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku jejím posouzení nebrání. Naopak, v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, vyšel soud z toho, že „... není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jebož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné“.

[31] Městský soud v napadeném rozsudku předestřel teoretické základy vycházející především z trestněprocesní doktríny (zásada zachování totožnosti skutku má ostatně původ v trestním právu procesním), podle které z pohledu zachování totožnosti skutku postačí alespoň částečná shoda v jednání nebo jeho následku, pokud je tato shoda dána v podstatných okolnostech. Tato východiska městský soud aplikoval na řešený případ stěžovatele a uvedl, že popisy skutků se v prvostupňovém rozhodnutí i oznámení o zahájení řízení shodují co do času a místa spáchání deliktů a tentýž závěr platí i pro popis podstaty jednání, kterého se měl stěžovatel dopustit. Ta spočívala v tom, že pověřená osoba zastupující stěžovatele, pokud vůbec byla v provozovně přítomna, neměla přístup k podkladům insolvenčního řízení.

[32] Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Stejně jako v řízení trestním, nepochybně i ve správním sankčním řízení, platí, že popis skutku se v průběhu řízení vyvíjí, upravuje a zpřesňuje. Popis skutku ve výroku rozhodnutí tak jistě nemusí přesně odpovídat popisu skutku obsaženému v oznámení o zahájení správního řízení; nelze totiž pomíjet, že zachování totožnosti skutku neznamená zachování popisu skutku (slovního vyjádření), ale skutku samotného. Dále je nutné zdůraznit, že otázku řádného popisu skutku nelze posuzovat jako hodnotu samu o sobě, ale především v návaznosti na jeho praktickou relevanci, tj. zejména relevanci pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek (zásada *ne bis in idem*), pro vyloučení překážky věci rozhodnuté či pro zajištění řádného práva na obhajobu. Současně nelze jednotlivé části vymezení skutku (místo, čas a způsob) hodnotit nezávisle na sobě. Popis skutku je totiž vymezen místem, časem a způsobem jeho spáchání současně.

[33] Rozdíl mezi popisy skutku v nyní posuzovaném případě spočíval v tom, že v oznámení o zahájení řízení ze dne 27. 5. 2017, č. j. MSP-71/2017-OINS-SRIS/4, bylo u skutků týkajících se provozoven v Rýmařově a v Praze uvedeno, že stěžovatel nezajišťoval v provozovně (v době úředních hodin) skutečný výkon činnosti insolvenčního správce: „...neboť neumožnil kontrolnímu orgánu nablédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven“. Naproti tomu v prvostupňovém rozhodnutí citovaný popis skutku žalovaný poupravil tak, že stěžovatel nezajišťoval v provozovně (v době úředních hodin) skutečný výkon činnosti insolvenčního správce: „...neboť v provozovně neshromažďoval podklady pro insolvenční řízení, a tedy ani nezajistil poskytování součinnosti insolvenčního správce v případě potřeby, jelikož pověřená osoba, prostřednictvím níž zajišťoval výkon činnosti insolvenčního správce v provozovně ve vymezených úředních hodinách, neměla přístup k podkladům pro insolvenční řízení, neboť ty nebyly fyzicky přítomné v provozovně, ani prostřednictvím vzdáleného přístupu“ (v podobnostech k popisu skutku viz výše část I. odůvodnění tohoto rozsudku).

[34] Z prostého porovnání obou citovaných textů je nepochybné, že došlo k určité úpravě v popisu daných skutků – konkrétně, pokud jde o způsob jejich spáchání. Na podstatě těchto skutků to ovšem ničeho nezměnilo. Jak v oznámení o zahájení řízení, tak v prvostupňovém

pokračování

rozhodnutí jsou navíc správní delikty stěžovatele shodně vymezeny uvedením zcela konkrétního místa a času spáchání, jakož i odkazem na shodná zákonná ustanovení [§ 19 odst. 2 a § 36b odst. 1 písm. d) bod 2. zákona o insolvenčních správcích]. Vedle totožné právní kvalifikace je v obou dokumentech shodně vymezena podstata jednání i z pohledu tzv. právní věty, tedy že stěžovatel nezajišťoval v úředních hodinách skutečný výkon činnosti v provozovně insolvenčního správce.

[35] Podle názoru zdejšího soudu se proto v prvostupňovém rozhodnutí nejednalo o zcela jiné skutky, ale o podrobnější popis – původně stručného a zjednodušeného – vymezení těchto skutků, jež nepochybně vycházelo pouze z výsledků proběhlých kontrol; tomu do jisté míry odpovídá i zachovaná terminologie. Sama podstata skutků stěžovatele (tj. neumožnění přístupu k podkladům insolvenčního řízení) zůstala zachována, přičemž i použitá právní věta a právní kvalifikace zůstala shodná s obsahem oznámení o zahájení řízení. Je zřejmé, že popis skutku v obou případech mířil na správní delikt dle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2. zákona o insolvenčních správcích, nikoli např. na správní delikt podle kontrolního řádu spočívající v neposkytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu (v daném případě primárně nešlo o odepření součinnosti kontrolnímu orgánu, nýbrž o neschopnost poskytnout obecnou součinnost „klientům“ a dotčeným osobám z důvodu nedostatečného zajištění skutečného chodu provozovny insolvenčního správce). Stěžovatel tak nepochybně mohl mít a měl od počátku jasnou představu o tom, v čem jeho správní delikt spočíval. V tomto ohledu ostatně ani nijak nezpochybňuje možnost své obhajoby a ani nedovozuje jiný konkrétní dopad do svých práv v důsledku provedené úpravy v popisu jednotlivých skutků.

[36] Pokud stěžovatel v obecné rovině hovořil o zaměnitelnosti skutku z pohledu možného porušení zásady *ne bis in idem* či relevance pro určení okamžiku prekluze, tyto otázky se vážou primárně k popisu skutku v konečném rozhodnutí ve věci. Vymezení skutku provedené při zahájení řízení je nepochybně velmi důležité pro celé další sankční řízení, neznamená to však, že by ho nebylo možno v průběhu řízení vůbec změnit či upravit tak, jako se to stalo v nyní souzené věci. To ostatně výslovně připustil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, v němž byla sice primárně řešena otázka popisu skutku ve výroku rozhodnutí, avšak současně řečeno, že „*v průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. ... Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá*“.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal v postupu městského soudu důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto napadený rozsudek městského soudu s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[38] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To znamená, že znovu posoudí všechny dosud nevypořádané žalobní body a posoudí zásadní otázky a problémy, které jsou v nich obsaženy a které zdejší soud naznačil v odůvodnění svého rozsudku.

[39] Městský soud v novém rozhodnutí o věci rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 18. října 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu