



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. P.R.**, zast. Mgr. Tomášem Zahumenským, advokátem se sídlem Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2019, č. j. 11 A 236/2018 - 108,

t a k t o:

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2019, č. j. 11 A 236/2018 - 108, **se ruší.**
- II.** Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 22. 10. 2018, č. j. MSP-30/2018-ORA-ROZ/3, a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 6. 6. 2018, č. j. MSP-71/2017-OINS-SRIS/9, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 41 798 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Zahumenského, advokáta se sídlem Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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 citovaného 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. Tímto rozhodnutím byl zamítnut stěžovatelův rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2018, č. j. MSP-71/2017-OINS-SRIS/9, jímž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání tří správních deliktů podle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“).

[2] Uvedených správních deliktů se měl stěžovatel dopustit jednáními popsány v výrocích I. až III. prvostupňového rozhodnutí tím, že nesplnil svou povinnost stanovenou v § 19 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích a ve třech případech „*nevedl jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách*“. Citovaná tzv. právní věta uvedená ve všech třech dílčích výrocích 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, **vedl 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 provozně insolvenčního správce, neboť v provozně 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 provozně ve vymezených úředních hodinách, neměla přístup k podkladům pro insolvenční řízení, neboť ty nebyly fyzicky přítomné v provozně, 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, **vedl 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 provozně insolvenčního správce, neboť v provozně 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 provozně ve vymezených úředních hodinách, neměla přístup k podkladům pro insolvenční řízení, neboť ty nebyly fyzicky přítomné v provozně, 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, **vedl adresu provozovny KPustinám 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 provozně insolvenčního správce, když na provozně 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 byla zajišťována 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, nepřipustnost stanovení konkrétních povinností pro činnost

pokračování

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.

II. Rozhodnutí městského soudu

[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 rozsudkem ze dne 19. 6. 2019, č. j. 11 A 236/2018 – 61. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 18. 10. 2019, č. j. 5 As 163/2019 – 79, zrušil napadený rozsudek městského soudu, neboť jej shledal nepřezkoumatelným, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Jedinou námitkou, kterou se Nejvyšší správní soud mohl věcně zabývat, protože ji městský soud vypořádal přezkoumatelným způsobem, byla námitka porušení zásady totožnosti skutku. Nejvyšší správní soud ji však shledal nedůvodnou.

[6] Městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, se věcí zabýval znovu a vydal nyní přezkoumávaný rozsudek. V něm uvedl, že není v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*, pokud zákon stanoví skutkovou podstatu správního deliktu, která je blíže upravena v podzákoněm předpisu, jestliže tento podzákoný předpis jen doplňuje v zákoně stanovené znaky skutkové podstaty a nepřekračuje zmocnění stanovené zákonem k jeho přijetí. Přesně tak tomu je i v nyní projednávaném případě – zákon stanoví skutkovou podstatu správního deliktu, která je pouze blíže upravena ve vyhlášce č. 355/2013 Sb., o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 355/2013 Sb.“). Ve vztahu k pardubické provozovně se navíc stěžovatel dopustil správního deliktu, jehož skutková podstata je zcela obsažena v zákoně o insolvenčních správcích – zákon totiž stanoví, že správním deliktem je nesplnění povinností, které konkretizuje vyhláška č. 355/2013 Sb. Pokud však nikdo nebyl v provozovně přítomen, postrádá smyslu zkoumat porušení konkrétních povinností stanovených vyhláškou. Městský soud neměl ani pochyb o tom, že jednání, ke kterému byl stěžovatel povinen, je dostatečně určité.

[7] Co se týče porušení zásady totožnosti skutku, městský soud, obdobně jako ve svém předchozím rozsudku ze dne 19. 6. 2019, dospěl k závěru, že popis skutků v prvostupňovém rozhodnutí je pouze upřesněním skutků rámcově vymezených v oznámení o zahájení řízení. Zásada totožnosti skutku tak porušena nebyla.

[8] Vytýkaná jednání bylo podle městského soudu možné podřadit pod skutkovou podstatu správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích. Insolvenční správce se tohoto správního deliktu dopustí, pokud v zapsané provozovně (tedy po jejím zápisu) nevykonává činnost v úředních hodinách. Výklad, že se tohoto správního deliktu lze dopustit jen v době podání žádosti o schválení provozovny, by dle městského soudu odporoval logice, neboť správní orgány v tuto dobu nemohou vědět, zda v ní bude skutečně vykonávána činnost. Svůj závěr podpořil důvodovou zprávou k novele provedené zákonem č. 294/2013 Sb., podle které § 36b zákona o insolvenčních správcích nově upravuje delikt, kterého se insolvenční správce dopustí tím, že ve vymezených hodinách nevykonává v zapsané provozovně svou činnost. Stěžovatel svou nepřítomnost v provozovnách v úřední hodiny omlouval pracovní neschopností. Městský soud měl ovšem důvodné pochybnosti, že byl stěžovatel skutečně v pracovní neschopnosti, když ta trvala přes půl roku a stěžovatel se ve

stejném období, kdy probíhaly kontroly provozoven, účastnil několika soudních jednání jako insolvenční správce. Nadto může jen stěží omlouvat pracovní neschopností svoji nepřítomnost v provozovnách v Pardubicích a v Praze 6, když v obou provozovnách měl úřední hodiny stanoveny na úterý (od 8 do 14 hodin v případě Pardubic a od 8 do 16 hodin v případě Prahy 6). Navíc nemusí zajišťovat činnost insolvenčního správce jen osobně a pokud byl v pracovní neschopnosti ode dne 20. 10. 2016, pak jen stěží lze touto pracovní neschopností omlouvat, že nezajistil řádný výkon činností insolvenčního správce ve svých provozovnách v březnu a dubnu 2017, kdy kontroly proběhly.

[9] K námitce týkající se zákonnosti postupu správních orgánů při určení výše sankce městský soud zdůraznil, že výše stanovené pokuty je otázkou správního uvážení, které může soud při hodnocení zákonnosti přezkoumat jen omezeně – soudu náleží ověřit, že správní orgán nevybočil ze zákonem stanovených mezí správního uvážení nebo jej nezneužil. Ve svém dalším hodnocení pak dospěl k závěru, že správní orgány při stanovení výše pokuty ze zákonného rámce nevybočily, správní uvážení nezneužily, a stěžovatelova námitka tak byla nedůvodná. A konečně nebylo možné přisvědčit ani stěžovatelově námitce, že správní orgány nevzaly v potaz jeho dosavadní bezúhonnost jako polehčující okolnost. Stěžovateli totiž byla za tři (z hlediska právní kvalifikace) zcela shodné skutky uložena pokuta 140 000 Kč rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 3. 2018, č. j. MSP-3/2017-OINS-SRIS/13. Rozklad proti tomuto rozhodnutí byl zamítnut rozhodnutím ministra spravedlnosti ze dne 26. 6. 2018, č. j. MSP-17/2018-ORA-ROZ/3, a prvoinstanční rozhodnutí v nyní projednávané věci bylo vydáno teprve dne 22. 10. 2018. Je tak zřejmé, že v době rozhodování žalovaného jej nebylo možné považovat za bezúhonného. Stěžovatel neměl pravdu ani v tom, že žalovaný nepřihlédl při výpočtu výše pokuty k polehčující okolnosti, že napravil některé zjištěné nedostatky – v napadeném rozhodnutí totiž žalovaný výslovně uvedl, že tato polehčující okolnost odůvodňuje snížení částky pokuty o 20 %. Městský soud nepřisvědčil ani stěžovatelovým námitkám, že mu byly neoprávněně přičítány přítěžující okolnosti.

[10] Na základě toho městský soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[11] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V prvé řadě namítal, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku. Podle Nejvyššího správního soudu totiž bylo nutné posoudit dílčí námitku, že při stanovení výše sankce nebyly zohledněny stěžovatelovy skutečné výdaje. Městský soud naopak dospěl k závěru, že tato námitka v projednávaném případě není relevantní a její zodpovězení by mělo pouze akademický charakter. Navíc v předešlém rozsudku městský soud dospěl k závěru, že neopatření skutečných majetkových poměrů stěžovatele bylo pochybením, ale v napadeném rozhodnutí byl jeho závěr opačný, aniž by bylo jasné, na základě čeho svůj předchozí závěr opravil. Nadto se městský soud nevypořádal se všemi stěžovatelovými námitkami. V důsledku toho je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[12] Stěžovatel dále nesouhlasil s městským soudem, že skutková podstata správního deliktu, který mu byl kladen za vinu, byla zakotvena v zákoně o insolvenčních správcích a ve vyhlášce č. 355/2013 Sb. byla jen dílčím způsobem konkretizována. Tato vyhláška sice může konkretizovat povinnosti insolvenčního správce, nicméně § 36b odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích odkazuje pouze na povinnosti správce stanovené v § 19 odst. 2 téhož zákona, a naopak neodkazuje na podzákoné předpisy, a tudíž doplnění skutkové podstaty podzákonými předpisy ani nepředpokládá.

pokračování

[13] Městský soud dále pochybil, pokud v projednávaném případě neshledal porušení zásady totožnosti skutku, neboť skutek, který byl popsán v oznámení o zahájení řízení je zcela odlišný od skutku, který je popsán v prvostupňovém rozhodnutí.

[14] Jednání, kterými se měl stěžovatel dopustit správních deliktů, nenaplnují skutkovou podstatu správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích, který spočívá v tom, že insolvenční správce neuvede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách. Skutková podstata správního deliktu je nejasná, a proto je třeba přijmout stěžovatelův výklad, který je pro něj výhodnější. Vzhledem k tomu, že správní delikt spočívá v neuvedení adresy, je nutno dojít k závěru, že jej lze spáchat pouze při zápisu provozovny, a nikoliv později. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud této argumentaci nepřisvědčil, uvedl stěžovatel, že jistě nebylo úmyslem zákonodárce trestat krátkodobou nepřítomnost insolvenčního správce v provozovně, byť by k ní došlo během úředních hodin. Během první kontroly přitom podle zjištění správních orgánů nebyl stěžovatel přítomen pouze hodinu a během druhé kontroly nebyl přítomen pouhých 23 minut a v obou případech byly přítomny pověřené osoby, které zajišťovaly chod provozovny, ale po krátkou dobu nemohly zajistit všechny činnosti vyžadované právními předpisy.

[15] Stěžovatel dále ohledně výše sankce setrval na názoru, který zastával po celou dobu řízení – určení výše pokuty podle metodiky je nezákonné, neboť popírá individualizaci správního trestání; při stanovování výše pokuty nebyly zohledněny stěžovatelovy majetkové poměry; vyměřená výše pokuty byla nepřiměřená; stěžovatelovi byly přičteny přitěžující okolnosti, které mu přičteny být neměly.

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

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil souhlas se závěry městského soudu a na jeho odůvodnění odkázal. Ohledně námítky porušení zásady totožnosti skutku upozornil, že se jí Nejvyšší správní soud již zabýval v řízení o předešlé kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná. Dále žalovaný zdůraznil, že použití metodiky při stanovení výše sankce zvyšuje transparentnost, neboť je slovním vyjádřením principů přestupkové politiky a kodifikuje správní praxi. Metodika navíc výslovně připouští možnost přihlídnutí k jiným relevantním okolnostem, než jaké sama uvádí. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[18] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel uvedl, že metodika není kodifikací správní praxe, ale představuje změnu předešlé praxe v podobě zpřísnění postupu při ukládání sankcí. Poukázal přitom na to, že pokud by byla jedna (hypotetická) věc projednávána těsně před přijetím metodiky a druhá těsně po jejím přijetí, byla by uložena za stejné jednání zcela odlišná sankce. Takový přístup však porušuje zásadu legitimního očekávání.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] 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, a stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost směřuje proti rozsudku městského soudu, jímž rozhodl znovu poté, co jeho původní rozhodnutí bylo ke kasační stížnosti stěžovatele zrušeno, musel Nejvyšší správní soud ověřit, zda je kasační stížnost přípustná. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je totiž kasační stížnost „nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“.

[22] V nyní projednávané věci byl původní rozsudek městského soudu zrušen pro nepřezkoumatelnost, kasační stížnost proti němu tedy je přípustná (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Námitka porušení zásady totožnosti skutku je však nepřípustná – Nejvyšší správní soud se jí věcně zabýval ve svém předešlém rozsudku a dospěl k závěru, že je nedůvodná. Městský soud již tuto část odůvodnění věcně nezměnil a stěžovatel ani nenamítá, že by se v této části odůvodnění odchýlil od závazného názoru Nejvyššího správního soudu.

[23] Následně bylo nutné se zabývat namítanou nepřezkoumatelností, která představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[24] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek městského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – městský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Bylo na městském soudu, aby žalobní body vypořádal, logicky odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, což se v projednávaném případě stalo.

[25] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k meritornímu posouzení vznesených přípustných námitek. Předně se zabýval námitkou, že jednání, které stěžovateli správní orgány kladly za vinu, neodpovídá skutkové podstatě vyjádřené v § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích, podle něhož: „Insolvenční správce se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 19 odst. 2 neuvede jako svou provozovnu místo, ve kterém skutečně vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách.“ Tohoto správního deliktu se dle žalovaného dopustil tím, že v úředních hodinách ve svých provozovnách nebyl sám přítomen a pověřené osoby nemohly zajistit určité činnosti, které je insolvenční správce povinen vykonat, v jedné z provozoven pak nebyl přítomen nikdo.

[26] Shodnou otázkou se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudcích ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 431/2018 - 47, ze dne 29. 4. 2020, č. j. 2 As 157/2019 - 35, a ze dne 29. 4. 2020, č. j. 1 As 66/2019 - 71. Dospěl k závěru, že popsané jednání nenaplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu, který byl insolvenčním správcům kladen za vinu. Nejvyšší správní soud nemá důvod se od těchto závěrů odklonit, a proto shrne, co již vyřkl ve výše citovaných rozsudcích.

[27] V posuzovaném případě je klíčovou otázkou naplnění objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu. Ta je v zákoně vyjádřena pomocí výrazu „neuvede“, a správní delikt tak spočívá v neuvedení provozovny, ve které skutečně vykonává činnost. Naproti tomu žalovaný klade za vinu stěžovateli, že v provozovně „nevykonává“ činnost v úředních hodinách. Takový výklad je však v rozporu s tím, co zákon o insolvenčních správcích stanoví – insolvenční správce se správního deliktu dopustí, pokud neuvede v žádosti místo provozovny, v níž skutečně

pokračování

vykonává činnost ve vymezených úředních hodinách, nikoli tehdy, kdy jako místo v žádosti uvede takové, v němž činnost skutečně nevykonává.

[28] Výše uvedené potvrzuje i skutečnost, že § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích odkazuje na § 19 odst. 2 téhož zákona, podle něhož „[n]a základě písemné žádosti insolvenčního správce se do seznamu zapíše adresa provozovny insolvenčního správce a úřední hodiny, ve kterých bude činnost vykonávat. Ve své žádosti insolvenční správce uvede datum zahájení výkonu činnosti v provozovně. K žádosti musí být připojen doklad prokazující právní důvod pro užívání místa, v němž má insolvenční správce provozovnu; k doložení právního důvodu pro užívání místa postačí písemné prohlášení vlastníka nemovitosti, ve které jsou prostory umístěny, že s umístěním soubhlasí.“ I toto ustanovení stanoví insolvenčnímu správci toliko povinnost uvést určité informace o provozovně, a nikoliv v této provozovně následně skutečně vykonávat činnost.

[29] Z pohledu žalovaného se mohlo jevit jako logické postihnout jak neuvedení místa provozovny, v níž je činnost vykonávána, tak i jednání, kdy je místo nahlášeno, ale nejsou dodržovány úřední hodiny pro ně stanovené. Pro postih druhého ze zmíněných typů jednání však v zákoně nebyla opora. 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* (srov. mimo jiné rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 2. 2015, č. j. 1 As 236/2014 - 22). 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 96, č. 1258/2007 Sb. NSS, podle kterého je nutno „trvat na dostatečně určitém vymezení povinností, jejichž porušení lze postihovat, a teleologickým výkladem okruh těchto povinností rozšiřovat jen krajně omezeně; v pochybnostech proto nutno sankční ustanovení vykládat restriktivně ve prospěch osoby, na niž může sankční ustanovení dopadnout“).

[30] Snaha žalovaného postihnout stěžovatelovo jednání, které v době, kdy k němu došlo, nebylo možné postihnout, je ještě zřetelnější, pokud se přihlédne k pozdější právní úpravě. S účinností ode dne 1. 7. 2017 totiž zákon o insolvenčních správcích obsahuje § 36b odst. 2 v tomto znění: „Insolvenční správce se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 5a v sídle nebo provozovně v úředních hodinách nevykonává činnost insolvenčního správce.“ Toto ustanovení popisuje skutkovou podstatu správního deliktu, který v zákoně o insolvenčních správcích dříve stanoven vůbec nebyl.

[31] Skutečnosti, že před 1. 7. 2017 nebylo možné postihnout jednání, jež žalovaný napadeným rozhodnutím postihl, nasvědčuje nově zakotvené ustanovení § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, jež zcela explicitně dopadá na jednání, jehož se stěžovatel dopustil. Z toho lze dovodit, že podle dříve formulované skutkové podstaty užití žalovaným takové jednání postihnutelné nebylo. Nadto shodná skutková podstata, kterou žalovaný nepřipadně aplikoval v nyní projednávaném případě, byla novelou provedenou zákonem č. 64/2017 Sb. přesunuta do § 36b odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích ve znění účinném od 1. 7. 2017. Správní delikt neuvedení provozovny tedy zůstal zachován a vedle něj přibyl nový správní delikt spočívající v nezajištění činnosti insolvenčního správce v jeho provozovně nebo sídle v úředních hodinách. Za této situace nelze akceptovat názor, že bylo možné za staré právní úpravy postihnout jednání spočívající v nezajištění činnosti insolvenčního správce v jeho provozovně v úředních hodinách jako správní delikt neuvedení provozovny, ve které je skutečně vykonávána činnost insolvenčního správce – přidání nové skutkové podstaty podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném od 1. 7. 2017, by totiž zcela postrádalo smysl.

[32] Výše uvedené potvrzuje také důvodová zpráva k novele č. 64/2017 Sb., ve které je uvedeno: „*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).*“ V důvodové zprávě dále stojí, že „[v] případě nepřijetí navrhované právní úpravy brozí 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“. Pro projednávanou věc je taktéž relevantní tato část důvodové zprávy: „*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.*“ (srov. sněmovní tisk č. 785/0, důvodová zpráva, body 1.5.2, 1.6.2 a 2.2.2, 7. volební období, 2013-2017, www.psp.cz).

[33] Pokud bylo cílem novely posílit dohledové kompetence žalovaného nad výkonem činnosti insolvenčních správců, a to nejen při zahájení činnosti, ale i poté při běžném výkonu této činnosti a mělo dojít k postihu dříve nepostížitelných jednání, přičemž výsledkem popsaného záměru je zakotvení nové skutkové podstaty správního deliktu podle § 36b odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném od 1. 7. 2017, jediným možným výkladem je, že do 30. 6. 2017 jednání stěžovatele, jež je popsáno ve skutkové větě, postížitelné nebylo, resp. nebylo možné postihnout nevykonávání činnosti insolvenčního správce v provozovně v úředních hodinách této provozovny.

[34] Z výše uvedeného je patrné, že názor, který zastávají městský soud a žalovaný, nemůže obstát. Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že z důvodové zprávy k novele provedené zákonem č. 294/2013 Sb. vyplývá, že změna učiněná touto novelou má umožnit stíhat insolvenční správce za to, že nezajistí výkon své činnosti ve svých provozovnách v úředních hodinách. Umožnit stíhání tohoto jednání měl bezesporu § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích, když právě toto ustanovení bylo do tohoto zákona uvedenou novelou přidáno. Důvodová zpráva nicméně není závazným pramenem práva a nelze na jejím základě rozšířit skutkovou podstatu správního deliktu nad rámec toho, co stanoví zákon. Pokud tedy bylo cílem zákonodárce postihnout i nezajištění výkonu činnosti insolvenčního správce v provozovně v úředních hodinách, měl svůj úmysl formulovat jasně – jak ostatně učinil pozdější novelou, která vstoupila v účinnost dne 1. 7. 2017.

[35] Nejvyšší správní soud tedy stěžovatelovu námitku shledal důvodnou. Vzhledem k tomu, že v daném případě nebylo možné stěžovatelovo jednání postihnout jako správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o insolvenčních správcích, jak však žalovaný učinil, a rozhodnutí městského soudu, žalovaného ani správního orgánu I. stupně již z tohoto důvodu nemohla obstát, bylo nadbytečné, aby se soud zabýval zbývajícími námitkami v kasační stížnosti, jimiž stěžovatel napadal uloženou sankci.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu (výrok I.).

[37] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110

pokračování

odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil (výrok II.).

[38] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s., pro část řízení o kasační stížnosti ve spojení s § 120 s. ř. s.

[39] Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou tvořeny souhrnnou částkou 13 000 Kč za soudní poplatky: (i) za žalobu ve výši 3000 Kč, (ii) za kasační stížnost ze dne 1. 7. 2019 ve výši 5 000 Kč a (iii) za kasační stížnost ze dne 31. 12. 2019 ve výši 5000 Kč. Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatele advokátem Mgr. Tomášem Zahumenským – a to jak v řízení před městským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce stěžovatele učinil ve věci celkem sedm úkonů právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby k městskému soudu a replika k vyjádření k žalobě, dvě kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu a dvě repliky k vyjádřením ke kasačním stížnostem. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že ve věci bylo učiněno sedm úkonů právní služby, náleží stěžovateli částka 23 800 Kč (7 × 3400 Kč), zvýšená o DPH v sazbě 21% na částku 28 798 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení před městským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 41 798 Kč (13 000 Kč + 28 798 Kč), kterou je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Zahumenského, advokáta se sídlem Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 9. října 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu