



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: Cool Media, s.r.o., IČ 241 70 291
se sídlem Palackého náměstí 320, Kutná Hora -Vnitřní Město
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Teryngelem,
se sídlem Ke Klimentce 15, Praha 5

proti

žalovanému: Ministerstvo spravedlnosti ČR
sídlem Vyšehradská 16, 120 00 Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 2. 8. 2018, č. j. MSP-18/2018-ORA-ROZ/3

takto:

- I. Žaloba se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Rozhodnutím ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 16. 3. 2018, č. j. MSP-85/2017- OINS-SRIS/14 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“) byla žalobkyně uznána vinnou přestupkem podle § 418j odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (dále jen „*insolvenční zákon*“) a byla jí uložena pokuta ve výši 200.000 Kč za jednání, které spočívalo v tom, že žalobkyně celkem ve čtyřech případech u Městského soudu v Praze a v jenom případě u Krajského soudu v Ústí nad Labem v období od 22. 8. 2016 (patrně se jedná o chybu v psaní; dle spisové dokumentace mělo být správné datum 22. 8. 2017 – pozn. městského soudu) do 25. 9. 2017 způsobem popsáním ve výroku rozhodnutí v záměru sepsovat a podávat insolvenční návrhy podala za dlužníky ve výroku uvedené insolvenční návrhy spojené s návrhem na povolení oddlužení, přičemž uplatnila nárok na odměnu v insolvenčním řízení v celkové výši 25.180 Kč za všechny uvedené případy, a to přestože nebyla osobou oprávněnou k sepsání a podání návrhu podle § 390 odst. 1 insolvenčního zákona.
2. Ministr spravedlnosti žalovaným rozhodnutím ze dne 2. 8. 2018, č. j. MSP-18/2018-ORA-ROZ/3 zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

II. Žaloba a další vyjádření

3. Žalobkyně v žalobě nejprve zrekapitulovala námitky, které uplatnila v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí. Namítla, že žalovaný ministr spravedlnosti se se všemi nevypořádal. Namítla, že byla nesprávně zhodnocena přičitatelnost přestupku. Poukázala na to, že zákonem č. 250/2016 Sb., o přestupcích (dále jen „*zákon o přestupcích*“) byla zavedena liberace z odpovědnosti právnické osoby. Zdůraznila, že je nesporné, že nebyla akreditovanou právnickou osobou a nemohla tedy sama o sobě vystupovat v insolvenčním řízení. Jestliže jí však byla osobou, která toto oprávnění má, vystavena plná moc, byť nazvaná „*substituční plnou mocí*“, pak se řídila právním stanoviskem této odpovědné osoby, konkrétně Mgr. B. N., advokátky a insolvenční správkyně. Jestliže tedy žalobkyně prostřednictvím svého jednatele učinila vše, co považovala za potřebné pro součinnost s insolvenční správkyní, uzavřela s ní příkazní smlouvu a přijala substituční plnou moc, která ovšem objektivně platná není, ale byla podepsána osobou, o níž obviněná zcela důvodně předpokládala, že je práva znalá, pak je nedostatkem prvostupňového rozhodnutí to, že sice rozebírá, proč její jednání objektivně naplňuje znaky přestupku, ale nijak se nezmiňuje o tom, proč opatření, která žalobkyně přijala, nejsou postačující a jak v daném případě tedy měla postupovat. Žalobkyně rovněž poznamenala, že právní úprava insolvenčního zákona je oproti předchozímu zákonu o konkursu a vyrovnání složitější.
4. V další části žaloby se neztotožnila s názorem ministra, že trestní odpovědnost právnických osob se od jejich odpovědnosti za přestupky zásadně odlišuje tím, že je založena na zavinění (resp. zvláštní subjektivní odpovědnosti právnické osoby) dovozeného ze zaviněného jednání osoby fyzické, jejíž jednání je dotyčné právnické osobě přičitatelné, zatímco odpovědnost právnických osob za přestupky je založena na principu objektivní odpovědnosti.
5. Žalobkyně namítla, že zákonem o přestupcích byla v zájmu jednoty právního řádu odpovědnost právnické osoby za přestupek upravena shodně jako trestní odpovědnost právnické osoby. Žalobkyně poukázala na ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, v němž je definováno jednání právnické osoby jako pachatele přestupku. Žalobkyně je toho názoru, že u fyzické osoby, která za právnickou osobu jednala, je třeba zkoumat zavinění. Míra zavinění u fyzických osob, které sepsovaly jednotlivé insolvenční návrhy, však zkoumána nebyla. Tyto osoby důvodně spoléhaly na to, že tzv. „substituční plná moc“ je opravňuje jednat jménem osob, které k podání

insolvenčního návrhu oprávněny jsou. Protiprávního jednání se dopustily subjekty, které takovou „substituční plnou moc“ vystavily, aniž by do spisu založily plnou moc vlastní.

6. Za takové situace jde o nedostatek zavinění k průběhu příčinné souvislosti mezi jednáním osoby, která jednala za žalobkyni, a následkem, který byl způsobem jednáním osoby jiné, konkrétně pak osob, které vystavily plné moci. Tyto osoby v řízení o přestupky nebyly vůbec vyslechnuty, ani požádány o vyjádření, rozhodnutí tedy bylo vydáno na základě neúplně zjištěného skutkového stavu věci. Žalobkyně v této souvislosti poukázala na nezbytný rozsah zjišťování skutkového stavu v řízení podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „*správní řád*“).
7. Žalobkyně dále namítla nesprávnost stanovení pokuty. Poukázala na náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3062/14, jenž se mj. zabýval přiměřeností sankce vzhledem k osobě delikventa a jeho osobním poměrům s tím, že dolní hranice zmenšuje možnost úvah správního orgánu o rozpětí sankce. Žalobkyně je toho názoru, že ustanovení § 418j odst. 3 písm. c) insolvenčního zákona požadavku Ústavního soudu vyjádřeném v citovaném nálezu neodpovídá, neboť spodní hranici vůbec neobsahuje.
8. Podle názoru žalobkyně správní orgán I. stupně (ministerstvo spravedlnosti) neměl při stanovení druhu a výše správního trestu dostatek podkladů o jeho majetkových poměrech, a nevzal tak tyto v úvahu ani k nim neprovedl žádné důkazy, což je v rozporu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. Správní orgán I. stupně v rámci správního uvážení o stanovení správního trestu pak dle názoru žalobkyně nesprávně nepřihlédl k „velmi malé“ výši odměny, k níž jednání směřovalo, tedy v souhrnu 25.180 Kč. Správní trest by přitom podle žalobkyně měl být v relaci s neoprávněným obohacením.
9. Pokud rozhodnutí ministra uvádí toliko, že správní orgán „*může v rámci správního uvážení zvolit jakoukoli výši pokuty do výše 500 000 Kč v závislosti na povaze a závažnosti spáchaného přestupku a dalších relevantních okolnostech*“, žalobkyně namítla, že právě tyto další relevantní okolnosti vůbec nebyly zjišťovány.
10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že co se týká tvrzení žalobkyně, že se žalovaný nevypořádal se všemi námitkami uvedenými v rozkladu, sama žalobkyně neobjasnila, o které konkrétní námitky se má jednat. Žalovaný k tomu proto uvedl, že námitky žalobkyně uvedené v rozkladu byly řádně vypořádány v bodech 25 až 66 žalovaného rozhodnutí.
11. Žalovaný dále odcitoval ustanovení §§ 20 a 21 zákona o přestupcích i literaturu k otázce zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek (Prášková H., *Nové přestupkové právo*, Praha: Leges, 2017, str. 151.). Je toho názoru, že odpovědnost právnické osoby za přestupek je objektivní, tedy odpovědností bez ohledu na zavinění, které se právnická osoba může zprostit cestou liberace podle § 21 zákona o přestupcích. Je proto toho názoru, že jeho závěry v žalovaném rozhodnutí (body 35 a 36 odůvodnění) obstojí a že správně dovedl odpovědnost právnické osoby jako objektivní, a proto nebylo namístě hodnotit míru zavinění fyzických osob, které insolvenční návrhy za žalobkyni jakožto právnickou osobu podávaly.
12. Odborný článek J. Vedrala citovaný žalobkyní není přílehlavý, neboť se týká řešení otázky zavinění u konkrétních institutů přestupkového zákona, které se ovšem v předmětné věci neaplikují. Naopak, co se týká obecné koncepce odpovědnosti právnické osoby za přestupek, vyplývá z tohoto článku závěr shodný s názorem žalovaného. Tuto námitku žalobkyně tedy žalovaný považuje za nedůvodnou.
13. Z hlediska skutkové podstaty přestupku podle § 418j odst. 2 insolvenčního zákona je rozhodující, kdo za dlužníky sepsal a podal insolvenční návrh, přičemž z bodu 16 prvoinstančního rozhodnutí vyplývá, že z listin dostupných v elektronickém insolvenčním rejstříku a předložených Městským soudem v Praze žalovaný zjistil, že insolvenční návrhy za dlužníky sepsala a podala žalobkyně, aniž by byla osobou k tomu oprávněnou (viz body 19 až 20 prvoinstančního rozhodnutí) a za

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

zpracování těchto návrhů si také nárokovala odměnu. Jednání insolvenční správkyne, která žalobkyni vystavila plnou moc, nijak nevylučuje závěr, že žalobkyně jí přičitatelným jednáním spočívajícím v sepsání a podání insolvenčních návrhů na základě této plné moci naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 418j odst. 2 insolvenčního zákona. Jednání dotčené insolvenční správkyne bylo navíc žalovaným posuzováno v samostatném správním řízení. Námitka žalobkyně, že za protiprávní jednání by měly být odpovědné osoby, které substituční plné moci vystavily, proto podle žalovaného není důvodná.

14. Dále žalovaný uvedl, že námitka stran vnitřního přesvědčení osob, které sepisovaly insolvenční návrhy, že je jejich jednání oprávněné, již byla vypořádána v bodech 37 a 38 žalovaného rozhodnutí.
15. Žalovaný nepovažuje za důvodnou ani námitku, podle níž měl vyslechnout v žalobě navržené svědky. Podle § 15 odst. 1 správního řádu je správní řízení ze zásady písemné, ústní jednání nařídí podle § 49 odst. 1 správního řádu správní orgán pouze za předpokladu, že je to ke splnění účelu řízení nezbytné. Vzhledem k tomu, že žalovaný v souladu s § 3 a § 50 správního řádu zjistil skutečný stav věci (k tomu viz body 16 až 22 prvoinstančního rozhodnutí) a je toho názoru, že nade vší důvodnou pochybnost prokázal, že žalobkyně svým jednáním specifikovaným ve výroku I. prvoinstančního rozhodnutí spáchal přestupek podle § 418j odst. 2 insolvenčního zákona, v souladu se zásadou hospodárnosti a rychlosti správního řízení podle § 6 správního řádu ke zjištění stavu věci nebylo třeba provádět navržené výslechy. Navržené svědecké výpovědi by totiž nemohly zjištěný skutkový stav zpochybnit, neboť ten je založen na objektivní skutečnosti, že žalobkyně, aniž byla osobou k tomu oprávněnou, sepsala a podala insolvenční návrhy za několik dlužníků.
16. Z nálezu, který v žalobě žalobkyně citovala, vyplývá, že Ústavní soud dolní hranici v uvedené věci zrušil proto, že jejím stanovením bylo omezeno správní uvážení při ukládání konkrétní výše pokuty; úplná absence dolní hranice pokuty naopak podle Ústavního soudu vede k žádoucímu stavu, kdy správní orgán disponuje správním uvážením v plném rozsahu a může tak flexibilně reagovat na konkrétní okolnosti případu. V předmětné věci zákonodárce dolní hranici pokuty za předmětný přestupek nestanovil, a proto ustanovení § 418j odst. 3 písm. c), podle něž lze udělit pokutu do 500 000 Kč, požadavkům citovaného nálezu Ústavního soudu vyhovuje.
17. Žalovaný má za to, že v bodech 49 až 57 prvoinstančního rozhodnutí zohlednil všechny relevantní okolnosti pro určení druhu a výše správního trestu, když bral v úvahu závažnost právní kvalifikace, závažnost deliktního jednání a přitěžující i polehčující okolnosti. V bodech 57 až 66 žalovaného rozhodnutí se žalovaný rovněž vypořádal se všemi námitkami žalobkyně, které se týkaly dalších okolností, jež měl žalovaný při uložení správního trestu opomenout a které uvedl v rozkladu.
18. Žalobkyně k vyjádření žalovaného repliku již nepodala.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Městský soud přezkoumal žalované rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.)
20. O věci městský soud rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalovaná s tím vyjádřila souhlas a žalobkyně se k výzvě městského soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádřila (její souhlas byl tedy presumován). Městský soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – veškeré podklady jsou totiž součástí správního spisu, z něhož žalovaný vycházel a jehož postup je předmětem přezkumu městským soudem.

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

21. Městský soud předesílá, že žalobkyně v žalobě jen obecně namítla, že žalovaný se v rozhodnutí o rozkladu nevypořádal se všemi jejími námitkami. Žalobkyně tuto námitku však uplatnila obecně a nekonkrétně; není tedy zřejmé, které námitky žalovaný řádně podle názoru žalobkyně nevypořádal. Obsah žaloby a míra její konkrétnosti přitom předurčuje i obecnost jejího vypořádání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 35/2012 - 42 ze dne 18. 7. 2013). Městský soud nicméně shledal, že žalovaný rekapituloval rozklad žalobkyně na stranách 4 – 6 žalovaného rozhodnutí. Na jednotlivé rozkladové námitky pak žalovaný ve svém rozhodnutí reagoval na stranách 6 - 12 rozhodnutí, přičemž ke každé rozkladové námitce podřadil konkrétní části odůvodnění. Městskému soudu pak *ex officio* nevyplynulo, že by žalovaný opomněl některou z rozkladových námitek vypořádat a už vůbec, že by snad výrok žalovaného rozhodnutí neměl oporu v odůvodnění. Městský soud obecně shledal žalované rozhodnutí přezkoumatelným a srozumitelným a tento žalobní bod neshledal důvodným.
22. K věci samé ze správního spisu vyplynulo, že ministerstvo spravedlnosti zajistilo následujících 5 insolvenčních návrhů a to:
- insolvenční návrh spojený s návrhem na povolení oddlužení, podaný za dlužníka J. B. dne 22. 8. 2017 vedený u Městského soudu v Praze pod spisovou značkou MSPH xx INS xxxxx/xxxx;
 - insolvenční návrh spojený s návrhem na povolení oddlužení, podaný za dlužníky A. R. a A. R. dne 22. 8. 2017 a vedený u Městského soudu v Praze pod spisovou značkou MSPH xx INS xxxxx/xxxx;
 - insolvenční návrh spojený s návrhem na povolení oddlužení, podaný za dlužníka P. H. dne 19. 9. 2017, a vedený u Městského soudu v Praze pod spisovou značkou x Nc xxxx/xxxx;
 - insolvenční návrh spojený s návrhem na povolení oddlužení, podaný za dlužníka M. G. dne 25. 9. 2017 a vedený u Městského soudu v Praze pod spisovou značkou MSPH xx IMS xxxxx/xxxx;
 - insolvenční návrh spojený s návrhem na povolení oddlužení, podaný za dlužníka V. B. M. dne 1. 9. 2017 a vedený u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod spisovou značkou KSUL xx INS xxxxx/xxxx.
23. Tyto návrhy byly podány u jednotlivých insolvenčních soudů ve dnech 22. 8. – 25. 9. 2017. Ze všech těchto návrhů vyplývá, že je jménem dlužníků podala žalobkyně: vždy k tomuto návrhu předložila plnou moc vystavenou od dlužníka mj. k zastoupení při podání návrhu, dále v bodě 07 každého návrhu vždy uvedla formulaci „za dlužníka podáváme“ a dále se jako podávající osoba jménem dlužníka označila v bodě 06 návrhu a podepisovala se v závěru návrhu. Žalobkyně ve 4 návrzích uplatnila odměnu za zpracování insolvenčního návrhu ve výši 4.840 Kč, v jednom případě pak 7.260 Kč (6.000 Kč + daň z přidané hodnoty).
24. Součástí návrhů je taky plná moc od advokátky a insolvenční správkyně Mgr. B. N., která zmocnila žalobkyni „ke všem úkonům a činnostem, které je insolvenční správce povinen pojišťovat ve své provozovně Vrchovská 364, 286 01 Čáslav, zejména k vypracovávání a podávání insolvenčních návrhů spojených s návrhy na povolení oddlužení dle zákona č. 182/2006 Sb., § 97 odst. 2 a 3, § 390 a § 390a“, s tím, že „zmocněnec je oprávněn pověřit ve smyslu § 438 obč. zák. dalšího zástupce, aby jednal za zmocnitele ve stejném rozsahu.“. Dále z příkazní smlouvy ze dne 5. 10. 2016 sjednané mezi 3 insolvenčními správci jako příkazci a žalobkyní jako příkazníkem vyplývá, že žalobkyně jako příkazník měla provádět zejména porady s dlužníky (Preambule bod 4, článek VI smlouvy). Z příkazní smlouvy ze dne 14. 8. 2017 sjednané mezi advokátkou a insolvenční správkyní Mgr. B. N. jako příkazcem a žalobkyní jako příkazníkem rovněž vyplývá, že žalobkyně měla vykonávat toliko administrativní činnosti směřující k podání návrhů insolvenční správkyní samotnou (článek I.).

25. Podle ustanovení § 390a odst. 1 insolvenčního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 platí, že „*není-li dále stanoveno jinak, musí být návrh podle § 390 ods.1 sepsán a za dlužníka podán a) advokátem, notářem, soudním exekutorem, insolvenčním správcem*“ nebo „*b) akreditovanou osobou; akreditovanou osobou je právnická osoba, které byla rozhodnutím ministerstva udělena akreditace pro poskytování služeb v oblasti oddlužení podle tohoto zákona*“. Podle ustanovení § 418j odst. 2 insolvenčního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 platí, že „*právnická osoba se dopustí přestupku tím, že poskytuje služby v oblasti oddlužení bez akreditace.*“
26. Podle ustanovení § 418a insolvenčního zákona platí, že: „*službami poskytovanými v oblasti oddlužení jsou seps a podání návrhu na povolení oddlužení anebo také insolvenčního návrhu podle § 390 odst. 1 a další činnosti s tím nezbytně spojené, zejména porada s klientem a odstranění vad návrhu.*“
27. Žalobkyně nijak nespornuje to, že nebyla společností, která by byla oprávněna podávat za dlužníky insolvenční návrhy. Současně není sporu o tom, že by žalobkyně (jelikož za sepsání návrhu zjevně požadovala úhradu) měla být právnickou osobou, na jejíž činnost se po dobu 12 měsíců od účinnosti zákona č. 64/2017 Sb. vztahovala výjimka dle bodu 2 článku II. Přejícných ustanovení a mohla tak služby poskytovat bez akreditace (srov. „*Právnická osoba, která ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona vykonává nikoliv za účelem dosažení zisku nejméně po dobu 6 měsíců činnost odpovídající některé z činností, které jsou zahrnuty mezi služby v oblasti oddlužení ve smyslu § 418a zákona č. 182/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, může poskytovat služby v oblasti oddlužení podle § 418a zákona č. 182/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, po dobu 12 měsíců ode dne nabytí účinnosti toho zákona bez akreditace.*“)
28. Uvedené skutečnosti beze vší pochybnosti vyplývají z podkladů, které jsou založeny ve správním spisu. Je tak prokázáno, že žalobkyně svým jednáním naplnila formální znaky přestupku podle § 418j odst. 2 insolvenčního zákona. Žalobkyně je nicméně toho názoru, že v jejím případě nastaly důvody pro zproštění odpovědnosti právnické osoby podle § 21 odst. 1 zákona o přestupcích, podle něhož platí, že „*právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*“
29. První důvod má vyplývat z konstrukce odpovědnosti právnických osob za přestupek; žalobkyně je toho názoru, že k naplnění znaků skutkové podstaty je třeba subjektivního zavinění jednajících osob.
30. Podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích platí, že „*právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.*“
31. Z citovaného ustanovení vyplývá, že aby jednání fyzické osoby mohlo být přičitatelné právnické osobě, je třeba, aby byly kumulativně splněny čtyři podmínky:
- k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby,
 - šlo o osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a
 - která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě,
 - a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu.
32. Osobami, jejichž jednání je typicky přičitatelné právnické osobě, jsou osoby vyjmenované v ustanovení § 20 odst. 2 zákona o přestupcích, mj. „*a) statutární orgán nebo člen statutárního orgánu*“ nebo „*c) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení*“.
33. Předně z uvedené konstrukce odpovědnosti právnické osoby nevyplývá, že by k naplnění znaků přestupku právnické osoby mělo dojít pouze zaviněným jednáním příslušné fyzické osoby. Rozdíl

je zde patrný již oproti konstrukci přestupku fyzické osoby, u níž zákon o přestupcích naopak výslovně vyžaduje zaviněné jednání (srov. § 13 odst. 1 zákona o přestupcích). Svým pojetím, tj. formálním naplněním znaků skutkové podstaty bez ohledu na zavinění jednatelky osoby, je tak odpovědnost za přestupek právnické osoby konstruována jako odpovědnost objektivní, tj. jako odpovědnost za výsledek – protiprávní stav (srov. např. bod 55 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 2 As 218/2015 – 62). Smysl této úpravy je, aby za porušení povinnosti, jež svědčí právnické osobě, byla postižena jako pachatel právnická osoba bez ohledu na to, podaří – li se spolehlivě zjistit, která konkrétní fyzická osoba jménem právnické osoby takto deliktně jednala. Koncepce objektivní odpovědnosti právnické osoby za přestupky je pak odůvodněna i tím, že tyto delikty jsou typově méně závažné než trestné činy (vše viz. důvodová zpráva vlády ČR k ustanovení § 20 zákona o přestupcích, dostupná na www.psp.cz jako sněmovní tisk v roce 2015, č. 555/0).

34. Z uvedeného vyplývá, že pro vznik odpovědnosti právnické osoby je nerozhodné, jaký byl subjektivní vztah konkrétních osob k následkům jejich jednání, tj. zkoumání, zda jednatelky osoby jednaly zaviněně jménem právnické osoby. Naopak platí podle § 20 odst. 7 zákona o přestupcích, že „*odpovědností právnické osoby za přestupek není dotčena odpovědnost za přestupek fyzických osob uvedených v odstavcích 1 a 2 a odpovědností za přestupek těchto fyzických osob není dotčena odpovědnost právnické osoby za přestupek.*“ Žalovaný ani ministerstvo spravedlnosti tak nijak nepochybili, pokud dále nezjišťovali, jaký byl subjektivní vztah osob jednatelky jménem žalobkyně k následkům jednání; z hlediska naplnění znaků skutkové podstaty podle § 418j insolvenčního zákona bylo takové zjišťování nadbytečné.
35. Jako druhý důvod pro zproštění své odpovědnosti žalobkyně namítla, že byla k tomuto jednání zmocněna insolvenční správkyň, byla tak v dobré víře a předpokládala, že její jednání je právně dovolené. Tuto obhajobu městský soud nemůže akceptovat.
36. Z podkladů vyplývá, že Mgr. N. vystavila substituční plnou moc pro žalobkyni, na základě níž snad i mohla žalobkyně nabýt dojmu, že by mohla zastupovat insolvenční správkyň při podání insolvenčních návrhů. Návrhy však žalobkyně podávala svým jménem a nikoliv jménem insolvenční správkyň. Z obsahu návrhů pak zřetelně vyplývá, že žalobkyně ani nijak nepoukazovala na to, že by návrh podávala v interní substituci za insolvenční správkyň; ostatně z návrhů vyplývá, že svým jménem i požadovala odměnu za sepsání a podání insolvenčních návrhů.
37. Městský soud rovněž poukazuje na to, že žalobkyni mohlo a mělo být známo, že sama svým jménem není oprávněna podávat insolvenční návrhy. Ustanovení § 390a insolvenčního zákona, které omezuje podmínky pro podávání insolvenčních návrhů, zde bylo označeno přímo v plné moci od insolvenční správkyň. Žalobkyně si tedy mohla a měla ověřit, k jakým úkonům takto byla zmocněna, a že tato část zmocnění je v rozporu se zákonným ustanovením. Sama žalobkyně bez větších obtíží tedy mohla vědět, že podávat insolvenční návrhy svým jménem za dlužníky nemůže. Podle názoru městského soudu je zde tedy právní omyl žalobkyně zcela vyloučen, neboť s protiprávností svého jednání se mohla žalobkyně sama seznámit a vyvarovat se ho (§ 17 zákona o přestupcích – „*omylu bylo možno se vyvarovat, pokud povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou vyplývala pro pachatele ze zákona nebo jiného právního předpisu, úředního rozhodnutí nebo smlouvy, z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, anebo mohl-li pachatel protiprávnost činu rozpoznat bez zřejmých obtíží.*“). Ani tato námitka tedy není důvodná.
38. Žalobkyně dále uplatnila námitky k výměře sankce. Předně je třeba uvést, že „*úbrada pokuty se zpravidla vždy negativně odrazí v některé oblasti hospodaření společnosti. Citelnost pokuty je jejím zamýšleným účinkem, aby odradila soutěžitele od opakování porušení zákona. Jen tak může plnit funkci preventivní a represivní.*“ (srov. bod 247 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 – 541).

39. Insolvenční zákon sám pravidla pro stanovení sankce za přestupek neobsahuje, v ustanovení §418j určuje (bez spodní hranice) pouze maximální výměru sankce 500.000 Kč. K ústavnosti stanovení spodní hranice pokuty se vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 14/09 z 25. 10. 2011 (in <http://nalus.usoud.cz>) tak, že „[ú]stavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit 'nulovou' hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu - musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a vyšší sankční sazbou.“ Jako názorný příklad typové závažnosti deliktů, při nichž je důležité stanovit i dolní hranici sankce, stanovil ústavní soud, že „současný stav nekázně řidičů v silničním provozu, projevující se mj. i ve značném výskytu řízení bez řidičského oprávnění a ve znepokojivém stavu dopravní nehodovosti, opravňuje zákonodárce k tomu, aby stanovil přísnější požadavky na všechny řidiče bez výjimky a aby vyloučil nulovou výměru trestu. Tím lze dosáhnout i sekundárních pozitivních výsledků - totiž omezení interpretační libovůle policejních a správních orgánů při praktické aplikaci předpisů a omezení korupčního jednání při vyměřování sankcí.“
40. Nevymezením spodní hranice sankce v těchto případech tedy zákonodárce deklaroval poměrně široké rozpětí správního uvážení (srov. bod 237 rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 – 541) o individuální závažnosti jednání přestupce. V této skutečnosti poté městský soud neshledal žádný rozpor s výše uvedenými závěry Ústavního soudu.
41. Druhy správních trestů a zásady pro jejich ukládání poté vycházejí z ustanovení § 35 a násl. zákona o přestupcích. Zejména ustanovení § 37 zákona o přestupcích vyslovuje, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména „a) k povaze a závažnosti přestupku, b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo, e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku, f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti, h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užítky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán, i) u pokračujícího, trvajícího a bromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.“
42. Ministerstvo spravedlnosti se s jednotlivými kritérii vypořádalo na stranách 12 - 14 svého rozhodnutí; k rozkladovým námitkám žalobkyně pak i žalovaný ministr spravedlnosti na stranách 10 – 12 žalovaného rozhodnutí.
43. Ministerstvo spravedlnosti zohlednilo závažnost deliktního jednání (kterou hodnotilo jako velmi vysokou), přitěžující a polehčující okolnosti (jednání za účelem zisku, mnohost útoků a dosavadní bezúhonnost žalobkyně). Při určení výměry pokuty ministerstvo tedy zohlednilo uvedené okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán a pokutu ve výši 40 % maximální výměry hodnotil jako přiměřenou.
44. Žalovaný ministr spravedlnosti pak v žalovaném rozhodnutí konstatoval, že ministerstvo spravedlnosti nedisponovalo dostatkem podkladů o majetkových poměrech žalobkyně. To přesto, že žalobkyně byla s maximální možnou sankcí seznámena již při zahájení řízení. Zdůraznil pak, že žalobkyně řádně neplní svou publikační povinnost stanovenou v § 21a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Ve sbírce listin obchodního rejstříku vedeného Městským soudem v Praze byla ke dni vydání napadeného rozhodnutí jako poslední založena účetní závěrka obviněného za účetní období roku 2014. Účetní závěrky za účetní období roků 2015 a 2016 žalobkyně v rozporu se zákonem nezveřejnila. Při vážení dopadů proto ministerstvo postupovalo

s odhadem, a to v duchu zásad usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. Žalobkyně sama neuvedla, jaká je její ekonomická situace, ani jak se likvidační účinek pokuty projeví na její podnikatelské činnosti. Ministr proto neshledal důvodnými námitky žalobkyně, že za zdaňovací období od 1. 1. do 31. 12. 2016 převýšily odpisy reálný zisk, ani to, že základní vklad činí 200.000 Kč – zde žalovaný uvedl, že základní kapitál z účetní závěrky činí 1.000.000 Kč, nic to však nevypovídá o aktuálním majetku společnosti. Navíc žalovaný shledal, že žalobkyně ve svém daňovém přiznání uvádí, že ve zdaňovací období roku 2016 činil její čistý obrát 9.573.975 Kč, což koresponduje i s údaji obsaženými v předloženém výkazu zisku a ztráty ke dni 31. 3. 2017. Žalobkyně tedy podniká s dostatečně vysokým obrátem.

45. Z uvedeného vyplývá, že ministerstvo spravedlnosti i žalovaný zohlednili a hodnotili zákonná kritéria pro stanovení druhu i výměry trestu. Žalobkyně z provedeného hodnocení sporuje předně to, že nebyly podle jejího názoru dostatečně zjištěny skutečnosti o její majetkové situaci a tedy o možném likvidačním dopadu sankce. Adekvátnost výše pokuty poté zpochybňuje i tím, že odměna za podání návrhů v uvedených 5 případech měla činit „jen“ ca 25.000 Kč.
46. Městský soud je toho názoru, že pokud jde o zohlednění možného zisku z těchto návrhů do výměry sankce, jistě tuto skutečnost žalovaný i ministerstvo spravedlnosti mohli výslovně ve svých rozhodnutích hodnotit. Z prvostupňového i žalovaného rozhodnutí je však patrné, že jako vysoká závažnost jednání bylo hodnoceno to, že žalobkyně návrhy podala za účelem dosažení zisku a rovněž mnohost jednání – tj. celkem pět dílčích útoků pokračujícího jednání. Pokud v konkrétních 5 případech měl být takový zisk ca. 25.000 Kč (o které žalobkyně v návrzích požádala), jednak to potvrzuje zmíněné zistné motivy žalobkyně a rovněž i mnohost útoků /žalobkyně za jeden návrh většinou žádala o 4.840 Kč (4 x) a 1x 7.260 Kč/. Výši možného zisku žalobkyně je tak v projednávané věci na místě zohlednit skutečně u závažnosti jednání žalobkyně a mnohosti jejích útoků než jako samostatný korektiv přiměřenosti výše pokuty.
47. Likvidační výši pokuty definoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133 jako „sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty, a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“. Rozšířený senát poté v odstavcích 30 a 31 svého usnesení víceméně zdůraznil, že ve správním trestání by mělo být pravidlem posouzení osobních a majetkových poměrů delikventa.
48. K rozložení důkazního břemene o osobní a majetkové situaci delikventa rozšířený senát vyložil, že „je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjišťovat veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu).“ Celkově pak rozšířený senát shrnul, že „bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjišťovat bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědi svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného § 68 odst. 4 trestního zákoníku.“

49. Pokud v tomto ohledu žalobkyně sporuje zjišťování majetkových poměrů, městský soud shledal, že žalobkyně byla v tomto ohledu v řízení na I. stupni zcela pasivní, byť o tom, z jakého skutku byla obviněna, a o jeho právní kvalifikaci byla srozuměna již oznámením o zahájení řízení ze dne 6. 10. 2017 popř. v rozšíření skutku ze dne 17. 1. 2018. Přesto však žalobkyně, přestože jinak v řízení uplatnila několik podání a stanovisek, o možné likvidační výši případné sankce nic neuvedla. Nelze tedy klást k tíži ministerstvu spravedlnosti, že při úvahách o přiměřenosti sankce v I. stupni vycházelo jen z veřejně přístupných zdrojů – tj. z obchodního rejstříku.
50. V řízení o rozkladu byla žalobkyně v tomto směru již aktivnější. Žalovaný tedy uvedená zjištění doplnil na základě poskytnutých dokladů od žalobkyně – tj. na základě přiznání k dani z příjmů žalobkyně za rok 2016 a z přiložené rozvahy ke dni 31. 3. 2017. Z nich městský soud zjistil, že žalobkyně vykázala v roce 2016 zisk 309.999 Kč, roční obrat činil 9.573.975 Kč, žalobkyně zaměstnávala 7 osob. Základní kapitál společnosti činil 1.000.000 Kč, celková aktiva činila 4.098.000 Kč (dlouhodobý majetek, oběžná aktiva, zásoby, pohledávky, peněžní prostředky), pasiva činila 3.942.000 Kč (vlastní kapitál, základní kapitál, fondy ze zisku, výsledek hospodaření z minulých let – 816.000 Kč, závazky). Žalobkyně k uvedeným podkladům v rozkladu uvedla pouze tolik, že její zisk v roce 2016 činil 309.999 Kč, zatímco odpisy z předchozích období činily větší částku. Bližší komentář své majetkové a finanční situace k předloženým podkladům nepředložila ani v rozkladu a ani v žalobě. Městský soud podotýká, že žalobkyně předložila tyto podklady v době rozhodování o sankci tj. v roce 2018, avšak nepředložila žalovanému ani ministerstvu spravedlnosti žádné tehdy aktuální podklady o své majetkové situaci, tj. ať už z roku 2018 nebo z roku 2017.
51. Městský soud je toho názoru, že žalobkyně byla schopná v době ukládání sankce hospodařit s částkami mnohem vyššími, než byla uložena pokuta. Z předložených podkladů nevyplývá, že by zaplacení pokuty mělo žalobkyni způsobit platební neschopnost žalobkyně a z jakého důvodu by tomu tak mělo být. Ze žalobkyní předložených podkladů tedy nevyplývá, že by uložena povinnost zaplatit pokutu ve výši 200.000 Kč měla pak nutně znamenat likvidační účinek sankce.
52. Žalovaný podle názoru městského soudu při úvahách o druhu a výši trestu zhodnotil všechny relevantní skutečnosti o povaze a závažnosti přestupku a rovněž správně zhodnotil skutečnosti, které o majetkové situaci žalobkyně vyplynuly z řízení. Městský soud proto neshledal, že by žalovaný a správní orgán I. stupně překročili meze správního uvážení při stanovení výše pokuty. Sankce byla uložena v dolní polovině zákonné sazby (40%), není tedy excesivní a podle názoru městského soudu vystihuje individuální závažnost jednání žalobkyně. Městský soud se proto s úvahami o situaci žalobkyně, jak ji shrnul žalovaný (a předtím ministerstvo spravedlnosti), zcela ztotožnil. Uložená sankce tedy není nepřiměřená a není likvidační.

IV. Závěr a náklady řízení

53. Na základě všech shora uvedených skutečností se městský soud neztotožnil se žádným žalobním bodem, shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
54. O nákladech řízení rozhodl městský soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl v řízení procesní úspěch, městský soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť neshledal, že by mu vznikly účelně vynaložené náklady nad rámec běžné činnosti (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze 13. října 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje x.