

29. 5. 2019

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Vztah mezi insolvenčním řízením a správním řízením soudním pohledem recentní judikatury

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vydal dne 10. července 2018 rozsudek č. j. 4 As 149/2017 - 121, ve kterém se věnoval vztahu insolvenčního řízení a soudního řízení správního. Vztah těchto dvou řízení je dlouhodobě předmětem odborné diskuze.

**Ačkoliv mohou být zájmy dlužníka a insolvenčního správce protichůdné, je to insolvenční správce, na kterého dle ust. § 249 odst. 1 zákona č. [182/2006 Sb.](#), o úpadku a způsobech jeho řešení, ve zněních pozdějších předpisů (dále jen „insolvenční zákon“), přechází po prohlášení konkurzu aktivní legitimace k podání žaloby nebo jiného návrhu k vymožení nároku dlužníka včetně jeho zajištění, který se týká majetkové podstaty. Doposud tak byl zastáván právní názor, že aktivní legitimace náleží výlučně insolvenčnímu správci.**

Pro pochopení merita věci uvádí autoři modelový příklad. Finanční správa zahájí u daňového subjektu daňovou kontrolu, v jejímž v průběhu vydá zajišťovací příkazy spolu s exekučními příkazy na přikázání pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb. Tyto odčerpají peněžní prostředky daňového subjektu ve výši, která neumožní hradit jeho závazky, a tedy dojde u předmětného subjektu postupem správce daně k druhotné platební neschopnosti. Důsledkem takového postupu je v tomto modelovém příkladu zahájení insolvenčního řízení, v rámci něhož je rozhodnuto o řešení úpadku konkursem. Z pohledu daňového řízení je pak podstatné ust. § 243 odst. 2 zák. č. [280/2009 Sb.](#), daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), dle kterého ukončením přezkumného jednání nebo schválením zprávy o přezkumu soudem nabývá nepravomocné rozhodnutí v nalézacím řízení týkajícím se pohledávek, které nejsou pohledávkami za majetkovou podstatou, právní moci.

V rámci řešení úpadku formou konkursu, kdy je zároveň ustanoven insolvenční správce, a při splnění zákonných podmínek dle ust. § 243 odst. 2 daňového řádu, pak po přezkumném řízení nabývají nepravomocná rozhodnutí správce daně[1] ex lege právní moci. V takovém případě pak započne běžet lhůta pro podání správní žaloby. Meritem tohoto textu je seznámení čtenáře se závěry Nejvyššího správního soudu na vztah insolvenčního řízení a soudního řízení správního a možnými koncepčními problémy, které z těchto závěrů do budoucna vyplynou.

Čtvrtý senát v meritu řešené věci dospěl k závěru, že v rozhodné právní otázce je třeba se odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, a to především v otázce aktivní legitimace k podání správní žaloby. Dosavadní správní judikatura byla shodná s judikaturou civilní, tedy že oprávněn k podání správní žaloby byl v souladu s ust. § 249 insolvenčního zákona insolvenční správce. To bylo s ohledem na veřejnoprávní úpravu problematické, neboť zájmy dlužníka a insolvenčního správce se mohou například v případě uložení správních sankcí lišit. Na straně jedné je existující zájem dlužníka na soudní ochraně, na straně druhé pak insolvenční správce postupuje v souladu se zásadami insolvenčního řízení dle ust. § 5 insolvenčního zákona, který stanovuje, že insolvenční řízení musí být vedeno tak, aby se dosáhlo rychlého, hospodárneho a co nejvyššího uspokojení věřitelů. Výše uvedený příklad pak komplikuje celou situaci, neboť zajištěné částky ze

zajišťovacích příkazů je správce daně povinen insolvenčnímu správci vrátit do majetkové podstaty. Insolvenční správce tak není motivován k podání správní žaloby a obhajobě dlužníka.

K tomu právní úprava obsažená v ust. § 140a insolvenčního zákona určuje, že dochází k přerušení soudních a rozhodčích řízení o pohledávkách a jiných právech týkajících se majetkové podstaty, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou, nebo na které se v insolvenčním řízení pohlíží jako na přihlášené, anebo o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují. Dle ust. § 140c insolvenčního zákona pak platí, že po dobu, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze nově zahájit soudní a rozhodčí řízení o pohledávkách a jiných právech týkajících se majetkové podstaty, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou, nebo na které se v insolvenčním řízení pohlíží jako na přihlášené, nejde-li o incidenční spory, ani řízení o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují. Vzhledem k výše uvedenému tak vznikaly rozdíly v postavení účastníka řízení jakožto dlužníka v insolvenčním řízení a účastníka řízení, u kterého insolvenční řízení zahájeno nebylo.

S ohledem na dané dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že dlužník je (či se může stát) účastníkem řízení ve správním soudnictví a má plné oprávnění v něm činit veškeré procesní úkony. Svě úvahy opřel o ust. § 140d insolvenčního zákona, dle kterého platí:

*„(j)iná řízení než soudní a rozhodčí řízení se rozhodnutím o úpadku nepřerušují a lze je nově zahájit i v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku; v těchto řízeních však po dobu, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze rozhodnout o náhradě škody nebo jiné újmy. K rozhodnutím vydaným v rozporu s tímto zákazem se v insolvenčním řízení nepřihlíží. Nestanoví-li zákon jinak, je účastníkem těchto jiných řízení i nadále dlužník. Podle odst. 2 pak (r)ozhodnutím o úpadku se z jiných řízení podle odstavce 1 nepřerušují zejména a) daňové řízení, b) řízení ve věcech vkladu práva k nemovitostem, c) řízení o dlužných mzdových nárocích zaměstnanců dlužníka podle zvláštního právního předpisu (jde o správní řízení před Úřadem práce, viz zejm. § 4 zákona č. [118/2000 Sb.](#), o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), d) řízení o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.“*

Metodou logického výkladu právních předpisů *a maiori ad minus* pak musí platit, že „nejsou-li po dobu účinků rozhodnutí o úpadku omezeny pravomoci správních orgánů vůči dlužníkovi vydávat rozhodnutí v rámci formálních řízení, nejsou omezeny ani u jiných typů jejich pravomocí (typicky pravomocí k faktickým úkonům, kontrolním postupům, evidenci údajů o dlužníkovi aj.), ledaže by zákon takové omezení zřetelně stanovil (to platí např. pro správní či daňovou exekuci podle § 140e insolvenčního zákona). (...) **Je zřejmé, že mohou-li orgány veřejné správy zásadně (tj. až na insolvenčním zákonem stanovené výjimky) uplatňovat své pravomoci vůči dlužníkovi i po dobu účinnosti rozhodnutí o úpadku, musí být i po tuto dobu dlužníkovi zaručena účinná soudní kontrola vůči takovému jednání veřejné správy.**(...) Výsledek řízení ve správním soudnictví samozřejmě může mít význam, a často zcela zásadní, pro insolvenční řízení v tom smyslu, že může přímo či nepřímou ovlivnit majetkové poměry dlužníka, a tedy se „týkat majetkové podstaty“ ve smyslu terminologie užívané insolvenčním zákonem. Nicméně jde o soudní řízení specifické, vymykající se svou povahou, smyslem a účelem i předmětem těm soudním řízením, na něž typicky míří právní úprava v § 140a a násl. insolvenčního zákona. Proto je nutno dospět k závěru, že uvedená úprava na správní soudnictví vůbec nedopadá.“

V incidenčním sporu nebude žaloba meritorně projednávána vůbec, jak dovozuje rozšířený senát. **„Zajistit tuto kontrolu prostředky, jež zná insolvenční zákon, tedy zejména řešením incidenčních sporů, by mohlo být z řady důvodů málo účinné.** Soudní kontrola veřejné správy je totiž koncipována jako sice následná (jednotlivec brojí až na výjimky proti již nastalému jednání

*veřejné správy), avšak relativně bezprostřední (jednotlivec je povinen příslušné žaloby podat ve lhůtách počítaných zpravidla na měsíce).“*

Tímto se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odchýlil od dosavadní judikatury. Dlužník tedy může ve správním soudnictví vystupovat již samostatně a v zásadě není k tomu potřeba jakéhokoliv úkonu či jiné součinnosti ze strany insolvenčního správce. Nicméně v je nutné se věnovat otázce, zdali odchýlení od dosavadní rozhodovací praxe je koncepční, jelikož již na první pohled vyvolává několik zásadních otázek.

Ačkoliv rozšířený senát v daném rozsudku naznačil postavení insolvenčního správce[2] v soudním přezkumu správních rozhodnutí, tak nijak nevyloučil jeho aktivní oprávnění k podání správní žaloby. Nejvyšší správní soud tedy svým rozhodnutím projevil odvahu odchýlit se od ustálené rozhodovací praxe, nicméně již se dostatečně nevěnoval souvisejícím otázkám. Předmětný rozsudek se především nijak nevypořádává s existencí ust. § 249 odst. 1 insolvenčního zákona a nijak ani procesní legitimaci insolvenčního správce nepopírá.

Současně přitom platí, že dle zákona č. [549/1991](#) Sb., Zákon České národní rady o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, je osvobozen od soudních poplatků dle § 11 odst. 2 písm. n) insolvenční správce nebo dlužník s dispozičními oprávněními v řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku, což dle písm. e) odst. 3 daného zákona platí také pro kasační stížnosti. Pokud tedy je insolvenční správce ze zákona osvobozen od soudního poplatku, a priori by i on měl být aktivně legitimován k podání správní žaloby.

Další oblastí, která bude muset být v návaznosti na předmětné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dále řešena, je součinnosti insolvenčního správce a dlužníka v předmětných situacích. Může dojít k nespolupráci mezi insolvenčním správcem a dlužníkem, a dlužník se rozhodne podat žalobu sám (s ohledem na komplikovanost insolvenčního zákona a zaměření článku autoři vynechávají oprávnění věřitelského výboru a insolvenčního správce). Vzhledem k náročnosti a délce soudních řízení správních, tak může dojít k situaci, kdy bude insolvenční řízení ukončeno, aniž by bylo pravomocně rozhodnuto o řízeních vedených dlužníkem. V případě úspěchu žaloby ve správním soudnictví a vrácení rozděleného výtěžku z majetkové podstaty správcem daně dlužníkovi, jsou pak věřitelé dlužníka odkázáni k vymáhání svých pohledávek „běžnými“ nástroji a nedojde tedy k naplnění základních zásad insolvenčního řízení, zejména zásady poměrného uspokojení přihlášených pohledávek. Z uvedeného je zcela zřejmé, že finanční prostředky vrácené správcem daně dlužníkovi, nebudou distribuovány již v, pro věřitele „bezstarostném a bezpečném“, režimu insolvenčního řízení, ale budou odkázáni na exekuční vymožení těchto prostředků, a to včetně všech souvisejících problémů.

Předmětné rozhodnutí také neřeší vztah žaloby insolvenčního správce a dlužníka v případě, že ji podají oba dva. Insolvenčního správce považujeme mimo jiné s ohledem na ust. § 249 insolvenčního zákona za aktivně legitimovaného k podání žaloby ve správním soudnictví a dlužník je dle předmětného rozhodnutí taktéž nositelem aktivní legitimace. Otázkou tedy je, či žaloba bude mít přednost, pokud žalobu podají oba subjekty, zda automaticky vznikne překážka litispendence, či budou řízení sloučena, případně jaká jiná bude jejich procesní pozice.

V případě, kdy žalobu podá dlužník jako první, lze mít důvodně za to, že překážka litispendence nastane, neboť jak uvedl Nejvyšší správní soud, insolvenční správce dlužníka se může stát osobou zúčastněnou na řízení podle § 34 s. ř. s. Spornější situací bude, pokud správní žalobu podá insolvenční správce a následně teprve dlužník[3]. Ačkoliv dlužníkovi náleží plná procesní práva, je otázkou, zda podáním žaloby insolvenčním správcem nastane překážka litispendence také, nebo

bude preferována žaloba dlužníka, případně dojde ke spojení obou žalob a rozšíření o další žalobní body ve smyslu § 71 odst. 2 s.ř.s.

Na základě uvedeného autoři textu dospěli k závěru, že byť se argumentace Nejvyššího správního soudu na první pohled jeví logicky, tak z koncepčního hlediska přináší do průběhu insolvenčního řízení a správního řízení řadu otázek, jejichž zodpovězení bude muset být do budoucna v rámci rozhodovací praxe dále řešeno. Lze shledat, že závěry Nejvyššího správního soudu přináší výhodnější postavení pro dlužníka, především s ohledem na možnost ochrany jeho práv. Na straně druhé ovšem Nejvyšší správní soud zcela opomněl ust. § 249 insolvenčního zákona, který může do budoucna vyvolat řadu právních otázek uvedených výše a na první pohled cnostný záměr se může stát danajským darem.

**Mgr. Bc. Tomáš Rydval**

**Mgr. Ing. Tomáš Hobza**

---

[1] např. platební výměr, dodatečný platební výměr

[2] Dle bodu [70] platí, že se se insolvenční správce dlužníka může stát - s ohledem na své specifické postavení - v řízení před správním soudem osobou zúčastněnou na řízení podle § 34 s. ř. s.

[3] ponechme stranou důvod tohoto podání, zda například dlužník s odůvodněním podané žaloby nesouhlasil, neboť nebyla dostatečně kvalitní, nebo protože pro sepsání správní žaloby potřeboval více času

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Odpovědnost členů statutárního orgánu za nepodání insolvenčního návrhu včas](#)
- [Úmyslně zkracující právní jednání mezi dlužníkem a osobou blízkou](#)
- [Nejvyšší soud ČR: Úhrada úroků ze zápůjčky jako zvýhodňující jednání? Klíčový výklad k § 241 odst. 5 písm. b\) insolvenčního zákona](#)
- [K postavení zajištěného věřitele v insolvenčním řízení](#)
- [K \(ne\)způsobilosti notářského zápisu jako exekučního titulu pro nařízení exekuce prodejem zástavy](#)
- [Promlčení pracovněprávních pohledávek postavených na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou](#)
- [Preventivní restrukturalizace](#)
- [Odpovědnost státu za nesprávný úřední postup exekutora: Je stát skutečně „posledním dlužníkem“?](#)
- [Odstoupení od smlouvy v insolvenčním řízení](#)
- [Zřízení exekutorského zástavního práva - právní rámec, dopady a judikatura](#)
- [Novela nařízení o insolvenčním řízení nabyla účinnosti - jaké přinesla změny?](#)