

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ústavního soudu Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Radovana Suchánka, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny 21 senátorů**, jejímž jménem jedná senátor Petr Bratský, zastoupené prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, 128 00 Praha 2, na zrušení **ustanovení § 3 odst. 2 a § 4 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 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 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 101/2015 Sb., za účasti Ministerstva spravedlnosti jako účastníka řízení, t a k t o:

I. Ustanovení § 3 odst. 2 věta druhá a slova „svou nepřetržitou fyzickou přítomností“ v ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 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 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 101/2015 Sb. se ruší.

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

O d ů v o d n ě n í

I.

Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatelů

1. Ústavnímu soudu byl dne 24. července 2015 doručen návrh skupiny 21 senátorů (dále též „navrhovatelé“) na zrušení ustanovení § 3 odst. 2 a § 4 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 355/2013 Sb. ze dne 30. října 2013, o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně, v platném znění (dále též „vyhláška“). Napadená ustanovení upravují otázky spojené s úřední dobou provozoven insolvenčních správců a jejich přítomnost v těchto provozovnách.

2. Navrhovatelé mají za to, že napadená vyhláška klade naplnění cílů revizní novely insolvenčního zákona závažné překážky. Stanoví, že insolvenční správce musí

být v provozovně vždy osobně přítomen, a proto v tu dobu nemůže vykonávat jinou činnost, např. být přítomen na soudních jednáních. Tvůrce vyhlášky dle názoru navrhovatelů záměrně klade na insolvenční správce takové povinnosti, o kterých dopředu ví, že je žádný insolvenční správce nebude schopen splnit. Stěžejní náplní každého insolvenčního správce dle nich není a nikdy nebylo nečinné setrvávání v provozovně, ale účast na soudních jednáních, potažmo kontakt s dlužníky při soupisech majetku, jeho zpeněžování. Ovšem nikoli v provozovně, ale tam, kde se dlužník nebo jeho majetek nachází. Plnění povinnosti přítomnosti v provozovně by prý fakticky kolidovalo s plněním řady jiných povinností, které zákon insolvenčnímu správci ukládá. Další limit, který zákonodárce nestanovil a který naopak zavádí vyhláška, je dle navrhovatelů zákaz překryvu úředních hodin v provozovnách a sídle, což znamená, že insolvenční správce nemůže mít překrývající se úřední hodiny u více provozoven současně. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že tvůrce vyhlášky tak jen sofistikovaným způsobem sleduje opačný záměr, než jaký legislativně vyjádřil zákonodárce. Ministerstvo spravedlnosti tuto vůli zákonodárce umožnit svobodné zřizování provozoven insolvenčního správce dle jejich mínění nahradilo vlastní specifickou vůlí, tedy znemožnit insolvenčním správcům zřizování provozoven. V této spojitosti navrhovatelé poznamenali, že ministr spravedlnosti sice deklaroval, že touto vyhláškou bojuje proti fiktivním provozovnám, ovšem samotná úprava vyhlášky se nijak potíráním fiktivních provozoven nezabývá, ale zabývá se pouze provozovny jako takovými, tedy s negativními dopady i na nikoli fiktivní provozovny.

3. Navrhovatelé konkrétně uvádějí, že napadená vyhláška vybočuje z kautel stanovených čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), když normotvorná kompetence Ministerstva spravedlnosti ve vazbě na provozovny insolvenčních správců dle ustanovení § 5a odst. 8 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších změn, zahrnuje jen a pouze stanovení podrobností o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně. Ministerstvo spravedlnosti ovšem limity tohoto zákonného zmocnění dle navrhovatelů výrazně překročilo, když v novelizovaném znění ustanovení § 4 odst. 2 napadené vyhlášky totiž nad rámec zákona založilo povinnost fyzické přítomnosti insolvenčních správců v provozovně po celou dobu úředních hodin. Ministerstvo spravedlnosti tudíž v rozporu se zákonem stanovilo svou vyhláškou povinnost insolvenčních správců zdržovat se nepřetržitě v době úředních hodin v provozovně. Navrhovatelé namítli, že tato povinnost ze zákona o insolvenčních správcích nevyplývá, což dle nich jasně dovodila judikatura obecných soudů, a je to závěr, s nímž se prý evidentně ztotožňuje i samo Ministerstvo spravedlnosti, jež jako správní orgán nadaný dohledovou a sankční pravomocí dosud nepovažuje za porušení zákona o insolvenčních správcích skutečnost, nachází-li se v provozovně osoba odlišná od insolvenčního správce, byla-li jím k předmětným činnostem řádně pověřena a zmocněna. Ministerstvo spravedlnosti proto zcela vědomě zavádí na úrovni vyhlášky zcela novou právní povinnost, o níž ví, že nemá v zákoně žádnou oporu.

4. Navrhovatelé dále tvrdí, že vydání vyhlášky je excesem výkonné moci, a to nejen ve vztahu k moci zákonodárné, ale též moci soudní. Vyhláška je v rozporu s tím, k čemu by měla podzákonná exekutivní normotvorba sloužit. Její úlohou totiž není a nemůže být výklad zákona (v daném případě zákona o insolvenčních správcích). Tím totiž dochází k nepřipustnému zásahu též do moci soudní, která již výklad zákona podala. Vyhláška dle názoru navrhovatelů nerespektuje výklad zákona o insolvenčních

správcech zaujatý Občanskoprávním a obchodním kolegiem Nejvyššího soudu prostřednictvím publikace rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 6. 2014, č. j. 2 VSOL 358/2014-B-17 (publikováno jako R 91/2014), které interpretovalo příslušná ustanovení zákona o insolvenčních správcech tak, že skutečný výkon činnosti insolvenčního správce v jeho sídle a provozovně (provozovnách) není podmíněn faktickou přítomností insolvenčního správce. Podle názoru Nejvyššího soudu tedy ze zákona o insolvenčních správcech povinnost osobní přítomnosti insolvenčního správce na provozovně nevyplývá. Přitom v pojetí moderní liberální demokracie je soudní moc chráněna před zásahy výkonné moci mimo jiné tím, že soudce je vázán jen zákonem, nikoli nařízeními a vyhláškami, které přijímá moc výkonná. Navrhovatelé usuzují, že pokud tedy nezávislý soud dospěl k závěru, že výkon činnosti insolvenčního správce v jeho sídle a provozovně (provozovnách) není podmíněn faktickou přítomností insolvenčního správce, je zakotvení povinnosti osobní přítomnosti správce pokusem o popření demokratického principu, a to ochrany soudní moci před zásahy ze strany výkonných orgánů státní moci. K tomu navrhovatelé dodávají, že i kdyby bylo lze zmocňovací ustanovení § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcech vyložit tak, že svěřuje Ministerstvu spravedlnosti kompetenci uložit insolvenčním správcům povinnost osobní přítomnosti v provozovně, jednalo by se o neústavní postup delegující na exekutivu zákonodárnou pravomoc. Jedině Parlament je totiž povolán k tomu, aby měnil zákon, a v demokratickém právním státě je nemyslitelné, aby byl zákon měněn orgány moci výkonné.

5. Navrhovatelé jsou též názoru, že vyhláška porušuje i čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), dle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Nejen že v daném případě dle jejich mínění není splněna formální podmínka v podobě zákonného zmocnění, ale lze pochybovat i o tom, je-li splněna materiální podmínka záležející v zachování základních práv a svobod. Nucená osobní přítomnost insolvenčních správců v provozovnách představuje nadměrný zásah do jejich osobní svobody a svobody pohybu a pobytu dle čl. 8 a čl. 14 Listiny. Sleduje-li se citovanou novelou zkvalitnění a zajištění potřebné odbornosti při výkonu veškeré činnosti insolvenčního správce v průběhu celého insolvenčního řízení, pak lze mít dle navrhovatelů za to, že prostředky uvedenými ve vyhlášce (přijímat písemnosti, shromažďovat podklady pro insolvenční řízení, umožňovat účastníkům insolvenčního řízení nahlížení do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven apod.) nebude sledovaného účelu docíleno. Tyto úkony budou činěny na úkor nepochybně důležitější a pro naplnění řádného účelu insolvenčního řízení smysluplnější činnosti spočívající ve zjišťování stavu majetku dlužníka v terénu a vyvíjení potřebného úsilí o zachování provozu dlužníkovy závodu, osobní účasti při soudních jednáních (kterých se bude moci namísto něj paradoxně účastnit jakákoliv svéprávná fyzická osoba bez ohledu na dosažené vzdělání a kvalifikaci) a osobní účasti při jednání s věřitelskými orgány, orgány veřejné správy a plněním celé řady co do své podstaty sofistikovanějších úkonů. Navrhovatelé uzavírají, že úkolem insolvenčního správce je vykonávat funkci s odbornou péčí a ve společném zájmu věřitelů (§ 36 odst. 1 insolvenčního zákona) tak, aby došlo k co nejrychlejšímu a co nejvyššímu uspokojení věřitelů uplatňujících pohledávky za insolvenčním dlužníkem (§ 5 téhož předpisu). Dle jejich přesvědčení v rozporu s představou Ministerstva spravedlnosti není úkolem insolvenčního správce obstarávat pomocné administrativní práce vyjmenované v § 4 vyhlášky. Zatížení insolvenčního správce nadměrnou administrativou je ve skutečnosti kontraproduktivní a naplnění cílů insolvenčního řízení výrazně ztěžuje.

6. Závěrem skupina 21 senátorů navrhla, aby Ústavní soud svým nálezením ustanovení § 3 odst. 2 a ustanovení § 4 odst. 2 napadené vyhlášky zrušil.

II.

Vyjádření účastníka řízení

7. Podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu byl stejnopis návrhu zaslán Ministerstvu spravedlnosti jako účastníku řízení (dále též „Ministerstvo“). To ve svém vyjádření vyslovalo nesouhlas s návrhem na zrušení napadených ustanovení vyhlášky.

8. Ministerstvo nejprve zdůraznilo, že potřeba přijmout vyhlášku, která by blíže specifikovala zákonné povinnosti ohledně činností, které je insolvenční správce ve vymezených úředních hodinách ve své provozovně povinen vykonávat, podrobnosti o úředních hodinách provozoven a pravidla pro jejich označování, vyvstala v souvislosti s přijetím revizní novely insolvenčního zákona, která nabyla účinnosti 1. ledna 2014. V důvodové zprávě k revizní novele se dle Ministerstva uvádí, že se změnou principu určování insolvenčních správců a jejich seznamu souvisí změna nového vymezení provozovny insolvenčního správce, která je ve své podstatě zrovnoprávněna se sídlem. Reakce na vydání nyní napadené vyhlášky ze strany insolvenčních správců prý byla z jejich pohledu pragmatická - zvyšování počtu provozoven za účelem zvýšení objemu nápadu kauz. Tento fakt dle Ministerstva ale znamenal jejich větší časové zatížení, nemožnost osobního výkonu činnosti insolvenčního správce vůči dlužníkům a nárůst nákladů, a to na obou stranách. Z povahy věci pak jednoznačně vyplývá, že insolvenční správci s vysokým počtem provozoven nebyli objektivně schopni veškeré činnosti, které podle zákona musí s odbornou péčí vykonávat, ve velkém množství zapsaných provozoven zajišťovat, v důsledku čehož docházelo následně též k nepříznivému zásahu do kvality průběhu insolvenčních řízení, a tím i k porušování jak zákona o insolvenčních správcích, tak i insolvenčního zákona.

9. Ministerstvo uvedlo, že pro vyhodnocení naplnění ústavních požadavků je významné, že insolvenční zákon a zákon o insolvenčních správcích obecně obsahují povinnosti, ze kterých plyne povinnost osobního výkonu funkce insolvenčního správce, přičemž tam, kde je možné, aby za insolvenčního správce jednala jiná osoba, je toto výslovně stanoveno zákonem. Nejedná se tedy o vybočení z principů čl. 2 odst. 3 a odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 či čl. 4 Listiny. Ze zákonné úpravy, smyslu a účelu zákona a jeho výkladu tak dle názoru Ministerstva jasně vyplývá, že není-li stanoveno výslovně jinak, existuje v rámci insolvenčního řízení povinnost osobního výkonu činnosti insolvenčního správce. Pouze v případě výslovné úpravy je možné, aby za insolvenčního správce jednala jiná osoba. Vyhláška po novele sama nikterak nestanovuje jiné či nové povinnosti, které by již nebyly stanoveny zákonem. Zákon o insolvenčních správcích v § 5a odst. 4 zcela jasně stanoví, že provozovnou insolvenčního správce je místo, ve kterém ve vymezených dnech a hodinách insolvenční správce skutečně vykonává činnost. V kontextu § 36 insolvenčního zákona a konečně i insolvenčního zákona obecně zcela jasně vyplývá, bez ohledu na podzákonný text vyhlášky, povinnost osobní přítomnosti insolvenčního správce v provozovně. Skutečný výkon činnosti v provozovně přitom dle Ministerstva znamená, že by se ve svých provozovnách měl insolvenční správce (vyjma určitých zákonem předvídaných případů, kterými jsou např. účast na nařízeném soudním jednání, účast na přezkumném jednání a schůzi věřitelů apod., kdy je zřejmé, že nebude v sídle nebo v úředních hodinách v dané

provozovně osobně přítomen) pravidelně fyzicky zdržovat, aby v důsledku zřizování nepřiměřeného počtu provozoven nedocházelo k porušování společného zájmu věřitelů na řádném (a ve vztahu k provozovněm myšleno též osobním) výkonu jeho funkce. Konečně má být tímto požadavkem především zajištěn kontakt insolvenčního správce s dlužníkem, do jehož řízení byl ustanoven, a svědomitý výkon funkce s odbornou péčí, tedy v souladu se zákonem.

10. Namítaný nedostatek zákonného zmocnění ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy vzhledem k požadavku fyzické přítomnosti insolvenčního správce v provozovně po dobu úředních hodin pokládá Ministerstvo za neopodstatněný. Vyhláška ve znění po novele dle něj jen popisuje formu, respektive způsob plnění povinností, nepřikazuje nové povinnosti nad zákonný rámec, což ostatně požaduje i Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013, bod 49), když za určité jádro testu zmocňovacího ustanovení lze považovat kladnou odpověď na otázku, zda by zákonná úprava byla samostatně aplikovatelná i bez prováděcí vyhlášky. Vzhledem k výše uvedenému je dle Ministerstva možné na tuto otázku odpovědět kladně, neboť v dané věci materie upravená novelizovanou vyhláškou nepochybně představuje jednu z výkladových variant samotného zákona. Vyhláška ve znění po novele konkretizuje činnosti a způsob jejich výkonu. Obdobně nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06, ve kterém posuzovaná vyhláška také prošla testem zmocňovacího ustanovení a podle kterého předpokladem posouzení, zda podzákonný právní předpis byl vydán v mezích zákona, je, že ze zákonného zmocnění vyplývá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard. Úprava nad zákonný standard je dle Ministerstva v daném případě právě konkretizace povinností. Pro úplnost je nutné připomenout, že podzákonná normotvorba má již ze své podstaty povahu dotváření zákonných pravidel, což dle mínění Ministerstva potvrzuje i Ústavní soud, např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001. Napadená vyhláška ve znění po novele byla vydána Ministerstvem spravedlnosti, tedy orgánem zmocněným v ustanovení § 5 odst. 8 zákona o insolvenčních správcích, stanovuje toliko způsob výkonu činnosti primárně stanovené v zákonech (počet hodin přítomnosti v provozovně jako nutnou podmínku výkonu zákonných povinností, které je nutné vykonávat osobně) a v neposlední řadě je i z předmětného zmocnění zřejmé, že jde o sféru, ve které dal zákonodárce prostor pro úpravu formou vyhlášky.

11. Ministerstvo nesouhlasí s vývodem navrhovatelů týkající se narušení principu dělby moci, neboť předmětná vyhláška nejde nad rámec zákonných povinností, pravidla v ní určená vycházejí ze smyslu a účelu zákona a pohybují se v jeho mezích. Vzhledem k tomu, že vyhláška i její novela byla vydána na základě zmocnění zákona o insolvenčních správcích, prošla legislativním procesem v souladu s Legislativními pravidly vlády a byla vyhlášena ve Sbírce zákonů a rozvádí povinnosti stanovené zákonem, nelze hovořit o narušení dělby moci. Ministerstvo připouští, že se Vrchní soud v Olomouci ve věci sp. zn. 2 VSOL 358/2014 neztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že skutečný výkon činnosti správce v provozovně je nezbytně podmíněn jeho faktickou přítomností v úředních hodinách. Ministerstvo je však přesvědčeno, že při tehdejší absenci posuzované podzákonné normotvorby tím pouze zaujal jeden z možných výkladů ustanovení § 5a odst. 4 zákona o insolvenčních správcích. Současně však shledal jako možný také výklad prvostupňového soudu, byť na základě pouhého jazykového výkladu. Ministerstvo má za to, že pro zpochybnění tohoto výkladu z hlediska účelu a smyslu předmětné normy ovšem nebyly podány přesvědčivé důvody. Výklad soudu prvního stupně tak nebylo možné považovat *stricto*

sensu za rozporný se zákonem, nanejvýše za méně vhodný z hlediska zvolených praktických zřetelů (jednodušší plnění vybraných povinností insolvenčního správce). Jinými slovy řečeno, ani v případě, kdy se judikatura obecných soudů ustálí na určitém výkladu zákona, nelze vyloučit (v mezích zákona a k jeho provedení) následnou podzákonou konkretizaci prováděné normy prostřednictvím vyhlášky. Opačný přístup by totiž dle Ministerstva a priori vylučoval možnost přijetí podzákoné úpravy v jiném časovém okamžiku než v bezprostředním souběhu s účinností zákona. Později by totiž jakýkoliv aktuálně aplikovaný výklad pro přijetí prováděcího předpisu již představoval substantivní překážku, což je však úvaha jdoucí zcela proti smyslu (prováděcí) normotvorby. Nutno zároveň připomenout, že v dané věci není nijak dotčen zákaz retroaktivity právního předpisu, neboť vyhláška ve znění po novele nijak nemodifikuje (nekonkretizuje) rozsah práv a povinností insolvenčních správců za dobu před její účinností.

12. K otázce tvrzeného zásahu do subjektivních zaručených práv Ministerstvo uvedlo, že právo na podnikání je realizováno v mezích zákonů (čl. 26 odst. 2 Listiny včetně judikatury Ústavního soudu na něj navazující, např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001), pokud zákon sám nějaké omezení stanoví, nelze toto považovat za zásah do onoho práva, ba naopak za jeho legitimní regulaci. Je třeba zdůraznit, že nutnost být fyzicky přítomen v provozovně po dobu úředních hodin dopadá na insolvenčního správce v rozsahu 6 hodin týdně v jedné provozovně, nelze tedy hovořit o nepřijatelném zásahu do základních práv či omezení, které by mělo „rdousící“ dopad do jeho života či výkonu povolání (to by musel být předepsaný pobyt zaměstnance v rozsahu 40 hodin týdně na pracovišti také). V návrhu tvrzené srovnání s trestem domácího vězení tak dle Ministerstva nemá racionální základ. Není prý také pravdou, že by byl insolvenční správce za všech okolností nucen v provozovně po dobu jejích úředních hodin setrávat. Bude-li mít k tomu závažný a omluvitelný důvod, je samozřejmě možné se po přechodnou dobu fyzicky v provozovně (po dobu jejích úředních hodin) nezdržovat. K tomu Ministerstvo doplnilo, že za současné platné právní úpravy není možné, aby si sám insolvenční správce „vybíral“, které činnosti bude vykonávat osobně (ve smyslu svojí fyzickou přítomností), a které nikoli. Uzná-li však, že je vhodné nějakou činnost, k níž je ze zákona aktuálně povinen a kterou by osobně vykonat nemusel nebo naopak, je to samozřejmě možné po předchozím oznámení, řádném odůvodnění a vyznačení této skutečnosti na informační tabuli.

13. Závěrem Ministerstvo navrhlo, aby Ústavní soud návrh na zrušení napadených ustanovení vyhlášky jako nedůvodný zamítl.

III. Replika navrhovatelů

14. Vyjádření účastníka řízení bylo Ústavním soudem zasláno navrhovatelům k případné replice. Ti ve své obsáhlé odpovědi setrvali na svém návrhu na zrušení napadené vyhlášky i na argumentaci v něm obsažené a podrobně v ní vyvracejí argumenty Ministerstva.

15. Navrhovatelé jsou nadále přesvědčeni, že Ministerstvo při vydání novely vyhlášky překročilo zákonné zmocnění vyjádřené v ustanovení § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích, přičemž vyjádření Ministerstva tento závěr nijak nevyvrací, ba naopak lze říci, že Ministerstvo samo ukazuje na vybočení z mantinelů nastavených zmíněným zákonným ustanovením pro odvozenou normotvorbu. Navrhovatelé namítají, že Ministerstvo předně neuvádí, odkud čerpá své přesvědčení, že jej zákon zmocňuje uložit insolvenčním správcům povinnost nepřetržitě osobní přítomnosti na provozovně. Zákonné zmocnění směřující k podrobnější úpravě činností, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně, dle navrhovatelů nezahrnuje stanovení konkrétního způsobu, jak má insolvenční správce tyto povinnosti zajišťovat. Po negativních zkušenostech se „zmocňovacími zákony“ je v podmínkách moderního demokratického právního státu nepřípustný extenzivní výklad zmocňovacích ustanovení. Jestliže zákon Ministerstvo spravedlnosti zmocnil k stanovení okruhu činností, jež mají být zajištěny v provozovně, nelze dle jejich názoru toto zmocnění extenzivně vykládat tak, že je tím dáno zmocnění ke stanovení konkrétního způsobu, jak má být ta která činnost zajišťována. Stanovením povinnosti nepřetržitě fyzické přítomnosti v provozovně po celou dobu úředních hodin nejsou totiž pouze konkretizovány činnosti insolvenčního správce či stanoven způsob jejich výkonu, jak tvrdí Ministerstvo. Navrhovatelé v této spojitosti zdůraznili, že z pohledu zákonodárce je podstatný výsledek, jehož má být dosaženo, tedy aby stanovený okruh činností byl na provozovně zajištěn, nikoliv však to, jak tohoto výsledku insolvenční správce dosáhne. Ostatně činnosti, jež má podle vyhlášky insolvenční správce na provozovně zajišťovat, jsou dle mínění navrhovatelů vskutku činnosti administrativní povahy a stanovení povinnosti osobního výkonu těchto činností insolvenčním správcem by bylo z hlediska deklarovaných cílů insolvenčního zákona, zákona o insolvenčních správcích a prováděcích předpisů kontraproduktivní.

16. Navrhovatelé dále zpochybnili odkaz Ministerstva na dle jejich názoru excesivní a v ostatních soudních krajích se nevyskytující judikaturu Krajského soudu v Ostravě, která navíc neobstála v odvolacím a dovolacím přezkumu. Pokud by tedy měla být v této věci zohledněna relevantní judikatura soudů, pak je zřejmé, že napadená vyhláška nerespektuje výklad zákona o insolvenčních správcích v té podobě, ve které jej vykládá Vrchní soud v Olomouci, potažmo Nejvyšší soud. Podle této interpretace totiž není skutečný výkon činnosti insolvenčního správce v jeho sídle a provozovně (provozovnách) podmíněn faktickou přítomností insolvenčního správce. Povinnost osobní přítomnosti insolvenčního správce v provozovně tedy ze zákona nevyplývá. Podle mínění navrhovatelů tedy nemůže Ministerstvo spravedlnosti nalézt v zákonné úpravě oporu pro podzákonnou právní úpravu, pokud v zákoně oporu pro takový výklad neshledává ani relevantní judikatura vrcholných soudů. Odkaz na regionální rozhodovací praxi prvoinstančního soudu v této souvislosti postrádá jakoukoliv přesvědčivost, neboť se neopírá ani o formální, ani o materiální důvody správnosti takové interpretace zákona. Jestliže je tedy převažující výklad takový, že z žádného zákona povinnost osobní přítomnosti insolvenčního správce v provozovně neplyne, pak prováděcí právní předpis dle navrhovatelů jednak překračuje zákonné zmocnění, jednak vybočuje z mezí zákona, tedy ocitá se nepřípustně *praeter legem* v rozporu s díkčí čl. 2 odst. 3 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

17. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že novelizovaná vyhláška nejen že nevyhovuje formální podmínce, aby byla vydána na základě a v mezích zákona, ale též materiálnímu požadavku, aby byly povinnosti ukládány jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny), aby meze základních práv a svobod byly za

podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny) a aby omezení základních práv nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny). Stanovením povinné osobní přítomnosti insolvenčního správce v provozovně po celou dobu úředních hodin (tj. nepřetržitě alespoň 6 hodin denně) je dle nich omezeno právo na svobodu pohybu a pobytu (čl. 14 Listiny), jež smí být omezeno zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody (čl. 14 odst. 3 Listiny). Povinná osobní přítomnost správce v provozovně rovněž zasahuje do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 odst. 1 Listiny), když výkon činnosti insolvenčního správce dle navrhovatelů naplňuje všechny znaky legální definice podnikání, čemuž nasvědčuje i judikatura Ústavního soudu ve vztahu k soudním exekutorům, přičemž podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností přitom může stanovit pouze zákon (čl. 26 odst. 2 Listiny). V obou případech tedy uvedená práva mohou být podle Listiny omezena, stát se tak nicméně může jedině zákonem. Tím jistě není dle navrhovatelů vyloučeno, aby podzákonné předpisy podmínky a meze realizace ústavních práv upravily podrobněji, vždy se tak ale musí dít *secundum et intra legem*, tzn. základ omezení ústavního práva musí vždy vyplývat ze zákona, což v daném případě není splněno. Navrhovatelé uzavírají, že Ministerstvo spravedlnosti tudíž tuto povinnost svou vyhláškou konstruuje zcela nově a bez zákonné opory.

18. V souvislosti s tím navrhovatelé opětovně vyzdvihují, že insolvenční zákon ani zákon o insolvenčních správcích neobsahuje obecnou povinnost osobního (fyzického) výkonu funkce insolvenčního správce, jak se prý snaží Ministerstvo spravedlnosti Ústavnímu soudu podsunout. Je třeba si povšimnout, že zákonodárce stanoví, že insolvenční správce příslušné činnosti v provozovně jen zajišťuje. Z toho lze dle jejich názoru dovodit, že je toliko na uvážení insolvenčního správce, zda dané činnosti zajistí svou vlastní činností anebo je svěří svým zaměstnancům, event. jiným osobám. Tomuto konceptu pak odpovídají též ustanovení § 23, § 37 odst. 2 a § 40 odst. 3 insolvenčního zákona, které výslovně počítají s využitím zaměstnanců insolvenčního správce, popřípadě i jiných osob při zabezpečování jeho činností a úkolů. Tak je tomu dle navrhovatelů ostatně při jakékoliv podnikatelské činnosti (§ 430 občanského zákoníku), resp. činnosti právnické osoby (§ 166 a § 167 občanského zákoníku). Jinou věcí pak je, že insolvenční správce samozřejmě odpovídá za řádný výběr osob svých spolupracovníků, řádné vymezení jejich působnosti, jakož i za řádnou kontrolu jejich činnosti tak, aby byl naplněn postulát odborné péče. Navenek odpovídá osobně vždy sám insolvenční správce, a to ať už jde o soukromoprávní odpovědnost (§ 37 insolvenčního zákona) či o odpovědnost veřejnoprávní (§ 36b a § 36c zákona o insolvenčních správcích).

19. Osobní výkon funkce insolvenčního správce dle navrhovatelů neznamená, že veškerou činnost vykonává přímo sám insolvenční správce. V rámci agendy insolvenčního správce je třeba provádět řadu činností administrativního charakteru, jež běžně zastávají zaměstnanci insolvenčního správce. Insolvenční správce tak např. přezkoumává přihlášky pohledávek a zaujímá k nim stanovisko, konkrétní vytvoření seznamu přihlášených pohledávek je však už písarskou záležitostí, jíž bývá pověřován administrativní pracovník. V tomto ohledu není dle navrhovatelů interní dělba práce v kanceláři insolvenčního správce nepodobná interní dělbě práce v jednotlivých odděleních insolvenčních soudů. Navrhovatelé argumentují ustanovením § 11 písm. m)

zákona o vyšších soudních úřednících, dle něhož je vyšší soudní úředník v insolvenčním řízení oprávněn vykonávat zásadně všechny činnosti a úkony soudu s výhradou výslovně vyjmenovaných výjimek. Obdobně to platí též pro asistenty soudců (§ 13 insolvenčního zákona). Stejně jako insolvenční správce ani soudce insolvenčního soudu nevykonává veškerou činnost insolvenčního soudu sám, neboť by to nebylo fyzicky možné a vzhledem k marnění jeho odbornosti ani ekonomické. Pokud je soudce insolvenčního soudu schopen dohlížet na veškerý soudní aparát ve stovkách až tisících insolvenčních řízení, které má přiděleny, není důvod, proč by totéž neměl zvládat insolvenční správce, resp. jeho ohlášený společník.

20. Za překvapující, nepřesvědčivou a těžko přijatelnou pak navrhovatelé pokládají závěrečnou část vyjádření Ministerstva, dle kterého není také pravdou, že by byl insolvenční správce za všech okolností nucen na provozovně po dobu jejich úředních hodin setrvávat. Navrhovatelé zdůrazňují, že povinnost osobně se zdržovat v provozovně po celou dobu úředních hodin je pro insolvenčního správce (ohlášeného společníka) vyhláškou stanovena jako bezvýjimečná. Její text s žádným „závažným a omluvitelným důvodem“, pro který by se mohl insolvenční správce při zajišťování činností v provozovně nechat zastoupit, nepočítá. Jestliže porušení povinnosti osobní přítomnosti zakládá (resp. při splnění dalších podmínek může založit) spáchání správního deliktu, nelze dle navrhovatelů připustit takovou míru neurčitosti a vágnosti právní úpravy, jež neumožňuje insolvenčnímu správci *ex ante* rozlišit, zda jedná v souladu s právem anebo protiprávně (porušení zásady *nullum crimen sine lege certa*).

21. Navrhovatelé se dále ve své replice rovněž obsáhle věnují otázkám testu proporcionality v relaci k napadeným ustanovením vyhlášky, zpochybňují Ministerstvem deklarované účely vyhlášky i její důsledky. Závěrem uvedli, že setrávají na svém návrhu.

IV.

Vyjádření Veřejného ochránce práv

22. Na výzvu Ústavního soudu podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu sdělil Veřejný ochránce práv, že do řízení o zrušení napadených ustanovení vyhlášky nevstupuje.

V.

Upuštění od ústního jednání

23. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů účastníků řízení. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud ani nepovažuje za potřebné provádět jakékoli dokazování. Účastníci řízení přitom konání ústního jednání ani nepožadovali.

VI.

Podmínky meritorního posouzení návrhu

24. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených částí vyhlášky a že návrh skupiny 21 senátorů splňuje všechny zákonem

stanovené formální náležitosti a byl podán osobami k tomu oprávněnými [§ 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Zároveň neshledává žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu nebo pro zastavení řízení. Jsou tedy splněny podmínky pro jeho meritorní posouzení.

VII.

Ústavní konformita samotného vydání napadeného právního předpisu

25. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zkoumal, zda napadená vyhláška byla přijata a vydána ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

26. Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy svěřuje ministerstvům a jiným správním úřadům pravomoc k vydávání podzákoných právních předpisů, k jejíž realizaci však může dojít jen na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Uvedené ustanovení je třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. náleze ze dne 21. června 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)]. Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákoný právní předpis vydán státním orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona, a nikoliv mimo zákon. Ze zmocňovacího ustanovení musí být zároveň zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard. Ani v takovém případě ovšem podzákoný právní předpis nesmí zasahovat do věcí, k jejichž regulaci může dojít jen zákonem (tj. u nichž se uplatní tzv. výhrada zákona) [srov. např. náleze ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) nebo náleze ze dne 25. března 2014 sp. zn. Pl. ÚS 43/13 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.)].

27. Zmocnění Ministerstva spravedlnosti k vydání vyhlášky, kterou se stanoví podrobnosti o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně vyplývá z ustanovení § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích. Vzhledem k zmocnění obsaženému v tomto zákonném ustanovení je v případě dotčené vyhlášky zřejmé, že byla vydána státním orgánem k tomu oprávněným. Jinou se ovšem jeví situace, pokud jde o posouzení, zda vyhláška v napadených ustanoveních § 3 odst. 2 a § 4 odst. 2 překročila zákonné zmocnění dle § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích, a ocitla se tak svou regulací mimo zákon, fakticky ho doplňující či vykládající, a zda svou úpravou neporušila ústavní princip výhrady zákona.

28. Zmocňovací ustanovení § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích zní:

„Ministerstvo stanoví vyhláškou podrobnosti o úředních hodinách provozovny, o označování sídla a provozovny a o činnostech, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně.“

29. Ustanovení § 3 odst. 2 dotčené vyhlášky ve znění vyhlášky č. 101/2015 Sb. zní:

„Úřední hodiny každé provozovny musí být stanoveny tak, aby insolvenční správce v každé provozovně zajišťoval činnosti podle § 4. Úřední hodiny žádné provozovny nesmí být zároveň stanoveny na pracovní den, kdy insolvenční správce nebo ohlášený

společník, je-li insolvenčním správcem veřejná obchodní společnost, pravidelně zajišťuje činnost v sídle insolvenčního správce.“

30. Ustanovení § 4 odst. 2 dotčené vyhlášky ve znění vyhlášky č. 101/2015 Sb. zní:

*„Je-li insolvenční správce určen v insolvenčním řízení postupem podle § 25 insolvenčního zákona, je insolvenční správce nebo ohlášený společník, je-li insolvenčním správcem veřejná obchodní společnost, povinen **svou nepřetržitou fyzickou přítomností** v provozovně po celou dobu úředních hodin zajišťovat alespoň v provozovně umístěné v obvodu soudu rozhodného pro určení, a nemá-li takovou provozovnu, v nejbližší provozovně, činnosti bezprostředně související s tímto insolvenčním řízením, a to zejména*

a) shromažďování podkladů pro insolvenční řízení,

b) umožnění účastníkům insolvenčního řízení nahlédnout do seznamu přihlášených pohledávek a do dokladů, na jejichž základě byl sestaven,

c) jednání s dlužníkem.“

31. Z doslovné dikce zmocňovacího ustanovení § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích je zřejmé, že zákonodárce povolal Ministerstvo spravedlnosti toliko k úpravě podrobností týkajících se úředních hodin provozovny, označování sídla a provozovny a činností, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně. Klíčovým k posouzení ústavní konformity výše uvedených ustanovení vyhlášky se jeví výklad pojmu „podrobnosti“ obsaženého ve zmocňovacím ustanovení v kontextu smyslu a účelu celého zmocňovacího ustanovení i předmětné zákonné úpravy. Zatímco navrhovatelé jsou názoru, že tento pojem neumožňuje Ministerstvu přijmout úpravu regulující konkrétní způsob výkonu činností ze strany insolvenčního správce, jež musejí být v provozně zajištěny, a to s odkazem na nepřipustný extenzivní výklad zmocňovacích ustanovení a rozpor se smyslem a účelem zákona, Ministerstvo je přesvědčeno, že z ustanovení § 36 i obecně z celého insolvenčního zákona zcela jasně bez dalšího vyplývá povinnost osobní přítomnosti insolvenčního správce v provozovně, a i proto nejde o uložení povinnosti nad rámec zákona.

32. Ústavní soud se již k požadavkům kladeným na zmocňovací ustanovení zákonů a jejich charakter v minulosti vyjádřil, a sice tak, že „[p]ři respektování dělby moci (restriktivní výklad zákonného zmocnění) a principu právní jistoty je (a má být) zmocnění pro vydání právního předpisu natolik přesné a konkrétní, co do svého rozsahu, obsahu a účelu, že ministerstvo či jiný správní orgán nemá možnost se od zákonných limitů odchýlit, a uplatnit tak např. svou vlastní právní (politickou) vůli vzdor parlamentu. Takový požadavek na zákonné zmocnění, aby co nejpřesněji vymezovalo obsah, účel a rozsah úpravy, lze dovodit z principu předvídatelnosti práva založeného na čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. např. náleze ze dne 12. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, publikovaný pod č. 116/2008 Sb.]. Nerespektování některého ze tří prvků zmocňovací normy vede k závěru o nedostatku zákonného zmocnění k vydání prováděcího předpisu“ (bod 60 písm. b/ cit. plenárního nálezu).

33. Výraz „podrobnosti“ v tomto ohledu sám o sobě nepatří k nejuvýstižnějším a existuje tu nikoli nevýznamný rozdíl mezi jeho používáním v aktech ústavního pořádku

(srov. kupř. čl. 25 odst. 1, čl. 32 odst. 6 Listiny aj.) a ve zmocňovacích ustanoveních obyčejných zákonů pro účely odvozené právtvorby. V prvně uvedeném případě není zákonodárce, *inter alia*, limitován taxativním výčtem blíže specifikovaných prvků tvořících předmět zákonné úpravy. Ani ve druhém případě neznamena jeho použití ve zmocňovacích ustanoveních adresovaných orgánům moci výkonné bez dalšího nepřesnost, nekonkrétnost, a v posledku nedostatek zákonného zmocnění jako takového. Je však třeba jej vždy vykládat v úzké vazbě na konkrétní, zákonodárcem zamýšlený a předvídaný předmět podzákonných předpisů, ať už je pojat do samotného textu zmocňovací normy, anebo vyplývá ze zákonné úpravy, jež se ke zmocnění váže. Přitom taková vazba mezi zmocněním a konkrétní zákonnou úpravou tu z povahy věci vždy existovat musí, aby takové zmocnění dostalo výše nastíněným požadavkům.

34. Již z textu předmětného zmocňovacího ustanovení § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích je patrné, že Ministerstvo spravedlnosti smí v jeho rámci upravit jen podrobnosti mající bezprostřední vztah k otázkám úředních hodin provozovny, označování sídla a provozovny insolvenčního správce a činností, které je insolvenční správce povinen zajišťovat v provozovně. Vycházejí pak pouze z dikce zmocňovací normy, bylo by možno dospět k závěru, že i úprava způsobu, jakou mají být tyto činnosti zajišťovány, a nikoli jen specifikace těchto činností v provozovnách, náleží Ministerstvu spravedlnosti. Nicméně nelze vyjít izolovaně jen z textu zákonného zmocnění. Zohlednit je třeba také smysl a účel zákonné úpravy, která je se zmocněním spojena. Pro zhodnocení, zda stanovení nepřetržité fyzické přítomnosti insolvenčního správce po celou dobu úředních hodin provozovny (ne)vybočilo z daného zákonného zmocnění, je zapotřebí přihlídnout též k smyslu a účelu provozoven, jak je zákonodárce vystihl, jakož i k povaze činností vykonávaných insolvenčním správcem.

35. Ministerstvo je v první řadě přesvědčeno, že z ustanovení § 36 (odst. 1) insolvenčního zákona, jakož i z tohoto zákona jako celku bezpochyby vyplývá povinnost osobní přítomnosti insolvenčního správce v provozovně. Ústavní soud tomuto závěru nemůže přisvědčit. Ustanovení § 36 odst. 1 insolvenčního zákona jen stanoví, že insolvenční správce je povinen při výkonu funkce postupovat svědomitě a s odbornou péčí a vyvinout veškeré úsilí, které lze po něm spravedlivě požadovat, aby věřitelé byli uspokojeni v co nejvyšší míře. Společnému zájmu věřitelů je povinen dát při výkonu funkce přednost před zájmy vlastními i před zájmy jiných osob. O osobním výkonu funkce ve smyslu provádění veškerých úkonů výhradně sebou samým insolvenční zákon v citovaném ustanovení, ale ani jinde nepojednává a bylo by poněkud v rozporu se smyslem a účelem insolvenčního řízení a posláním insolvenčního správce, kdyby tomu tak i bylo. Naopak, jak i tvrdí navrhovatelé, zákon výslovně počítá s výkonem práce zaměstnanci u insolvenčního správce (srov. § 23, § 37 odst. 2 a § 40 odst. 3 insolvenčního zákona). Zvláště pak uvedená ustanovení § 37 odst. 2 a § 40 odst. 3 tohoto předpisu zřetelně akcentují skutečnost, že insolvenční správce může užít jiných osob k plnění svých úkolů (kupř. zastupování správce v soudních řízeních apod.), nevyžaduje-li zákon, aby v určitých případech provedl daný úkon osobně.

36. Ani ze zákona o insolvenčních správcích nevyplývá žádný požadavek osobního výkonu funkce insolvenčního správce. Užívá-li pak zákonodárce v tomto zákoně slovní obrat „skutečně vykonává činnost“ (§ 5a odst. 1 a 4), není možno je vykládat tak, že se jím rozumí osobní výkon činností samotným správcem, nýbrž že je ve svém sídle či provozovně fakticky činný, byť jsou konkrétní činnosti zajišťovány jeho zaměstnanci nebo jinými pověřenými, zmocněnými osobami. Ostatně i samotné zákonné zmocnění v

§ 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích jednoznačně hovoří toliko o povinnosti „zajistit“ realizaci činností v provozovnách, a nikoli o povinnosti je osobně vykonávat. Již odsud je zřejmé, že založením povinné přítomnosti samotných správců v provozovnách se vyhláška v rozporovaných ustanoveních ocitá v prostoru mimo zákon (*praeter legem*), resp. schází zde zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard.

37. Jestliže Ústavní soud shledal protiústavní stanovení povinnosti „nepřetržité fyzické přítomnosti“ po celou dobu úředních hodin, pozbylo tím smysl i ustanovení § 3 odst. 2 věty druhé napadené vyhlášky. Toto ustanovení ve spojení s povinností fyzické přítomnosti mělo zajistit, aby insolvenční správce mohl mít nejvíce jedno sídlo a čtyři provozovny. Takové omezení je však v rozporu se zákonem o insolvenčních správcích. Tento zákon v § 5a odst. 5 stanoví, že svoji činnost může insolvenční správce vykonávat i ve více provozovnách, pokud k nim insolvenční správce má vlastnické nebo užívací právo. V obvodu jednoho okresního soudu může mít insolvenční správce pouze jednu provozovnu, přičemž v obvodu jednoho krajského soudu může mít více provozoven; tento počet přitom není zákonem omezen. Jediné omezení tak představuje počet okresních soudů zřízených v obvodu krajského soudu. A právě tento zákonodárcem nastavený limit zmíněné ustanovení vyhlášky snižuje. Ustanovení § 3 odst. 1 napadené vyhlášky stanoví, že provozovna musí být pro veřejnost otevřena „alespoň šest hodin denně, a to pravidelně alespoň jeden den v týdnu“. Vzhledem k tomu, že nutnost být fyzicky přítomen v provozovně po dobu úředních hodin dopadá na insolvenčního správce v rozsahu 6 hodin týdně v jedné provozovně, a to vždy v rozmezí od 7:00 do 18:00 hodin bez možnosti překryvu s dobou, kdy se má insolvenční správce zdržovat ve svém sídle, je zcela zřejmé, že žádný insolvenční správce nyní nemůže reálně zřídit více než čtyři provozovny, má-li vyhovět podmínkám nastaveným vyhláškou. Tento počet je o poznání nižší než počet okresních soudů v České republice. Ústavní soud proto nemohl dospět k jinému závěru, než že vyhláška stanovením povinnosti nepřetržité fyzické přítomnosti insolvenčního správce v provozovně vybočila z mezí zákonného zmocnění § 5a odst. 8 zákona o insolvenčních správcích, vstoupila do prostoru regulovaného zákonem a zasáhla do vůle zákonodárce, jejímž odrazem je příslušná zákonná úprava zřizování provozoven insolvenčním správcem. Takový postup je tudíž neslučitelný s čl. 79 odst. 3 Ústavy.

38. Jakkoli Ústavní soud nemínil rozporovat tvrzení Ministerstva spravedlnosti o tom, že ze strany některých insolvenčních správců docházelo ke zřizování fiktivních provozoven, nelze přehlédnout, že přijaté opatření v podobě napadených ustanovení vyhlášky postihuje bez jakéhokoli rozlišení všechny insolvenční správce, kteří zřídili větší počet provozoven. Tedy i ty, jejichž provozovny fakticky existovaly a skutečně fungovaly. Jakkoli si asi sotva lze představit, že by insolvenční správce dokázal efektivně zřídit provozovnu v obvodu každého okresního soudu v České republice, neznamená to, že lze bez dalšího mantinely nastavené zákonodárcem modifikovat, byť i takto nepřímou. Ústavní soud naopak souhlasí s míněním navrhovatelů, kteří poukázali na to, že přijetím vyhlášky č. 101/2015 Sb. došlo též k zásahu do práva na podnikání ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny, neboť v intencích zákona o insolvenčních správcích a souvisejících předpisů je jen na insolvenčních správcích, aby sami uplatnili své schopnosti a dovednosti a zhodnotili své ekonomické možnosti. Právě tyto jejich možnosti jsou vlastně tím zásadním a, dlužno říci, přirozeným (neumělým) omezujícím faktorem pro zřizování nadměrného počtu provozoven. Skutečnost, že v některých případech může jít o provozovny fiktivní, je ovšem záležitostí zcela jinou a postih

takových insolvenčních správců bude v případě takového zjištění nepochybně namístě. Zde přitom platí výhrada zákona, poněvadž podmínky a omezení pro výkon činností insolvenčního správce může stanovit jen zákon (čl. 26 odst. 2 Listiny). Zákonodárce tyto podmínky v insolvenčním zákoně a zákoně o insolvenčních správcích pro dotčenou oblast zřizování provozoven nastavil, avšak Ministerstvo spravedlnosti, jak je z výše uvedeného patrné, nezmocnil k jejich dalšímu přetváření.

39. Napadená vyhláška výslovně ukládá insolvenčním správcům povinnost nepřetržitě fyzické přítomnosti na určitém místě – v provozovně. Taková povinnost by však mohla být uložena pouze na základě zákona a v jeho mezích (článek 4 odst. 1 Listiny). Ministerstvo spravedlnosti tak nejen stanoví podmínky a omezení podnikání, ale bez zákonného zmocnění ukládá insolvenčním správcům i povinnost.

40. Vyhláška se tedy v části napadených ustanovení pohybuje mimo hranice zákona a již tento důvod sám o sobě postačuje k jejich derogaci. Za daných okolností se tedy Ústavní soud již nezabýval dalšími argumenty, které účastníci řízení ve svých podáních vznesli. Vzhledem k tomu, že některá z napadených ustanovení vyhlášky jsou v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, čl. 4 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, vyhověl Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu předmětnému návrhu a tato ustanovení zrušil. Ve zbývajících částech návrh jako nedůvodný zamítl (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 9. února 2016

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Matulová