



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Aleny Pavlíčkové ve věci

žalobce: **JUDr. D. Š., Ph.D., IČO ...**
se sídlem K. 47/19, B.

proti

žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**
se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 17. 5. 2017, č. j. MSP-42/2016-SJL-ROZ/2,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2016, č. j. MSP-116/2016-OINS-SRIS/6 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje:

shledán vinným spácháním správního deliktu dle § 36b odst. 1 písm. c) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, v rozhodném znění (dále jen „ZIS“), tím, že do 1. 8. 2015 nepředložil žalovanému doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu podle § 14 odst. 3 ZIS za příslušné roční období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015, za což mu byla podle § 36b odst. 3 písm. a) ZIS uložena pokuta ve výši 5 000 Kč, a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalobce v žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí je postaveno na závěru, že existence pojistné smlouvy o pojištění odpovědnosti insolvenčního správce za škodu způsobenou při výkonu funkce nemá k předmětnému skutku relevanci, kdy zájmem chráněným § 14 odst. 3 ZIS je toliko výkon dohledových pravomocí žalovaného. To nerespektuje smysl a účel právní normy a koliduje s ústavními principy výkonu veřejné moci. Dohledová pravomoc správního orgánu nemůže být sama o sobě účelem právní normy, ale pouze prostředkem, jak zajistit plnění povinností jejich adresátů.
3. Poté, co žalobce bez výzvy a dobrovolně předložil doklad o trvání pojistného vztahu pojištění odpovědnosti za škodu při výkonu činnosti insolvenčního správce, a to od 1. 1. 2009 do roku 2016 (dopisem ze dne 19. 1. 2016), žalovaný reagoval tak, že mu příkazem udělil pokutu za nepředložení dokladu o tomtéž již osvědčeném a doloženém vztahu, a to za dílčí předcházející časový úsek, načež k podanému odporu proti tomuto příkazu následovalo vydání prvostupňového a napadeného rozhodnutí.
4. Účelem zákonné úpravy je zajistit, aby byl insolvenční správce po dobu výkonu funkce profesně pojištěn. Jiná je však situace u deklarace této skutečnosti, kterou insolvenční správci opakovaně v jednotlivých insolvenčních řízeních dle pokynů soudů předkládají. Pokud by byla sankcionována pouhá administrace spočívající v tom, že existující pojistný vztah není osvědčen orgánem dohledu, pak jde o nedůvodnou zátěž jak insolvenčních správců, tak žalovaného.
5. Nadto § 14 odst. 3 ZIS nijak nespecifikuje podobu inkriminovaného dokladu. Profesně je žalobce pojištěn pro odpovědnost při výkonu funkce správce konkursní podstaty a insolvenčního správce od 1. 1. 2009 a pojištění stále trvá (jak plyne z údaje na certifikátu ze dne 9. 12. 2015, zaslanému žalovanému spolu s průvodním dopisem ze dne 19. 1. 2016), dosud posledním celým pojistným obdobím je kalendářní rok 2016. Jak vyplývá z žalobcovy pojistné smlouvy, kterou má žalovaný k dispozici, neboť byla předložena žalobcem spolu se žádostí o zápis do seznamu insolvenčních správců, pojistná doba se prolouhuje automaticky a prolougační dodatky tak není třeba uzavírat vůbec, děje se tak jen z opatrnosti. Žalobce má, ve vazbě na § 36c odst. 2 ZIS, za to, že nepředložení zákonem nespecifikovaného dokladu v zákonem blíže neurčeném časovém období, prokazujícího skutečnost, která je již žalovanému známa či obecně dána, nemůže vyvolat žádné negativní následky.
6. Žalobce připustil, že po vydání zákona č. 185/2013 Sb., kterým byl ZIS s účinností od 1. 8. 2013 novelizován, a to mj. § 14 odst. 3, žalobce předmětné doklady v tam uvedené lhůtě nepředložil. Šlo ovšem o administrativní pochybení, nad kterým žalobce projevil účinnou lítost. Jedná se o deklarační povinnost, která byla nová jak pro insolvenčního správce, tak i pro žalovaného. Dle žalobce je pojetí právní úpravy nedůvodně tvrdé, když nezná např. předchozí výzvu, s jejímž nesplněním by teprve byla spojena sankce za správní delikt.

7. Smyslem právní úpravy však nemůže být samoučelná kontrola dokladů, i tato musí sloužit naplnění legitimního účelu sledovaného zákonodárcem, kterým je trvání profesního pojištění. Proto za situace, kdy žalobce bez výzvy dobrovolně, byť opožděně, splnil oznamovací povinnost, nebylo již na místě zahajovat řízení pro správní delikt, spočívající v nepředložení dokladů a sankcionovat žalobce napadeným rozhodnutím, respektive rozhodnutím, které mu předcházelo, neboť popsany účel sledovaný zákonem již byl dříve naplněn.
8. K tomu žalobce akcentoval zásadu *in dubio pro libertate*, kdy odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Afs 80/2007-105, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57.
9. Závěrem žalobce znovu zdůraznil, že žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že stěžejním účelem § 14 odst. 3 ZIS je, aby žalovaný měl jasný, věrný a skutečný přehled o průběžném plnění podmínky dle § 6 odst. 1 písm. f) ZIS. V případě, že insolvenční správce doklad nepředloží, musí žalovaný z úřední povinnosti zahájit vyhledávací činnost, přičemž jen skrze plnění oznamovací povinnosti je žalovaný schopen zajistit a kontrolovat existenci pojištění odpovědnosti. Z toho je dle žalobce patrné, že žalovaný si uvědomuje subsidiaritu kontroly a její funkci ve vztahu k trvání pojištění, ovšem v projednávané věci byl konstatovaný účel sledovaný zákonem splněn dříve, než došlo k zahájení řízení, což jen podtrhuje argumenty o samoučelnosti kontroly a sankce.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Je toho názoru, že nesplněním oznamovací povinnosti dle § 14 odst. 3 ZIS žalobcem byl porušen zájem společnosti na zákonem předvídaném, řádném výkonu dohledových pravomocí žalovaného, a jeho prostřednictvím též ohrožen zájem na zajištění plošné existence pojištění u každého insolvenčního správce.
11. Ve shodě s napadeným rozhodnutím žalovaný uvedl, že zatímco účelem požadavku existence pojištění insolvenčních správců dle § 6 odst. 1 písm. f) ZIS je ochrana třetích osob pro případ škody způsobené insolvenčním správcem či jeho zaměstnancem, účelem periodické oznamovací povinnosti dané § 14 odst. 3 ZIS je zajistit efektivní a plošný dohled žalovaného nad plněním požadavku trvání pojištění. Oba tyto účely je od sebe nezbytné odlišovat, neboť na zmíněná ustanovení jsou vázány odlišné sankční mechanismy a ochranná opatření.
12. Nesplní-li insolvenční správce oznamovací povinnost dle § 14 odst. 3 ZIS, musí žalovaný z úřední povinnosti zahájit vyhledávací činnost stran zjišťování, zda nedošlo ke splnění podmínek pro aplikaci § 13 odst. 1 ZIS, tj. k zahájení správního řízení o zrušení povolení insolvenčnímu správcí, který nesplňuje některou z podmínek dle § 6 odst. 1 ZIS. Tato vyhledávací činnost je značně náročná a u většího počtu insolvenčních správců realizovatelná jen s nepřiměřenými obtížemi. Proto je žalovaný schopen v rámci své dohledové činnosti výkonem svých dohledových pravomocí plošně zajistit a kontrolovat existenci pojištění odpovědnosti za škodu u všech insolvenčních správců jen skrze plnění oznamovací povinnosti.
13. Mezi stranami přitom není sporné, že žalobce oznamovací povinnost dle § 14 odst. 3 ZIS za příslušné období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015 nesplnil, neboť oznamovací povinnost za toto období měla být splněna v jeho časovém rámci, kdežto žalobce tak učinil opožděně.

14. Tvrzení žalobce, že je profesně pojištěn od 1. 1. 2009 a že jeho pojištění stále trvá, podle názoru žalovaného není pro řízení o spáchání správního deliktu dle § 36b odst. 1 písm. c) ZIS relevantní, když předmětného deliktu se insolvenční správce dopustí, jestliže v příslušném ročním období žalovanému nepředloží doklad o pojištění, nehledě na to, zda smlouvu o pojištění uzavřenou měl, nebo ne. Podstatné není ani tvrzení žalobce, že žalovaný má k dispozici jeho pojistnou smlouvu uzavřenou na dobu neurčitou, kterou přiložil k žádosti o zápis do seznamu insolvenčních správců. Příložením pojistné smlouvy k návrhu na vydání povolení vykonávat činnost insolvenčního správce žalobce doložil splnění podmínky pro vydání takového povolení dle § 6 odst. 1 písm. f) ZIS, nicméně tímto jednáním nemohl do budoucna na dobu neurčitou splnit pravidelnou oznamovací povinnost dle §14 odst. 3 ZIS. Ostatně to, že je pojistná smlouva uzavřena na dobu neurčitou, neznamená, že je v rozhodném období i nadále platná.
15. Na zákonnost ani správnost napadeného rozhodnutí pak dle žalovaného nemá vliv ani to, že v § 14 odst. 3 ZIS nebyl požadovaný doklad blíže specifikován. Zákonodárce ponechal na úvaze insolvenčního správce, jakým dokladem splnění této povinnosti prokáže. Z logiky věci však vyplývá, že se muselo jednat o takový doklad, z něž bylo trvání existence pojištění jednoznačně zřejmé.
16. Žalovaný dále s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že odpovědnost za předmětný správní delikt je objektivní, tedy nezávislá na zavinění účastníka. Z § 36c odst. 1 ve spojení s § 36c odst. 5 ZIS vyplývá možnost liberace v případě prokázání, že bylo vynaloženo veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby bylo porušení právní povinnosti zabráněno. Žalobce však takové úsilí netvrdil ani neprokázal, pouze uvedl, že došlo k administrativnímu pochybení.

Další vyjádření stran

17. V replice žalobce zopakoval, že smysl a účel zákona má přednost před jeho formální textací, k níž se při výkladu přiklonil žalovaný. Pokud žalovaný argumentuje značnou náročností vyhledávací činností, pak tato nemusela být v daném případě prováděna, neboť žalobce oznamovací povinnost, byť opožděně, splnil.

Posouzení žaloby soudem

18. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
19. Podle § 6 odst. 1 písm. f) ZIS *na návrh vydá Ministerstvo spravedlnosti (dále jen "ministerstvo") povolení fyzické osobě, která uzavřela na svůj náklad smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu, která by mohla vzniknout v souvislosti s výkonem funkce insolvenčního správce podle zákona upravujícího úpadek a způsoby jeho řešení nebo s činností zaměstnanců insolvenčního správce při výkonu funkce pro celou dobu trvání této funkce (dále jen "smlouva o pojištění odpovědnosti za škodu").*
20. Podle § 14 odst. 3 ZIS *insolvenční správce předloží ministerstvu jednou ročně doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu [účinné od 1. 8. 2013].*

21. Podle § 36b odst. 1 písm. c) ZIS *insolvenční správce se dopustí správního deliktu tím, že nepředloží ministerstvu jednou ročně doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu podle § 14 odst. 3.*
22. Podle § 36b odst. 3 písm. a) ZIS *za správní delikt se uloží napomenutí nebo pokuta do 100 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. b) nebo c) nebo odstavce 2 písm. b) nebo c).*
23. Soud předně akcentuje, že existence primární povinnosti, v daném případě povinnosti insolvenčního správce uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu a plnění této podmínky po celou dobu výkonu funkce [jinak dojde ke zrušení jeho povolení dle § 13 odst. 1 písm. a) ZIS], nemůže vyloučit existenci (a smysluplnost) sekundární povinnosti, tj. oznamovací povinnosti insolvenčního správce dle § 14 odst. 3 ZIS. Porušení primární povinnosti má nepochybně závažnější důsledky, než porušení povinnosti sekundární, neboť by zasáhlo i do práv třetích osob. To je však zohledněno v závažnosti sankce, ergo zrušení povolení oproti napomenutí/pokutě. Plnění sekundární povinnosti tak současně zajišťuje plnění (resp. dohled nad jejím plněním) povinnosti primární. Dohledová pravomoc správního orgánu proto může být sama o sobě účelem právní normy, i kdyby byla skutečnost, nad níž je vykonáván dohled, jinak fakticky plněna. Samozřejmě je však vždy nutné zohlednit společenskou nebezpečnost neplnění dané povinnosti, je-li svou povahou spíše formální (což se projevuje již v zákonné sazbě a povaze sankcí). Argumentu žalobce proto nelze přisvědčit.
24. Stejně tak se soud neztotožňuje s přesvědčením žalobce, že právní úprava je bezdůvodně přísná, když např. absentuje povinnost předchozí výzvy žalovaného k zaslání dokladu o pojištění. Funkce insolvenčního správce je vykonávána osobami, na něž jsou oprávněně kladeny vysoké nároky (vysokoškolské vzdělání magisterského studijního programu, odborná zkouška, odborná praxe, bezúhonnost a rovněž profesní pojištění), protože se jedná o vysoce zodpovědnou a odbornou činnost mající vliv na třetí osoby a soudní (insolvenční) řízení. Na insolvenční správce proto lze, oproti běžným občanům, klást větší nároky i po stránce administrativních povinností a případně je za jejich neplnění i přísněji sankcionovat. Přenesení iniciativy v oblasti oznamovací povinnosti ze správního orgánu – žalovaného na insolvenční správce tedy není nevhodnou právní úpravou.
25. Nutno dodat, že se nejednalo o novou povinnost, jak sugeruje žalobce, jelikož byla zavedena s účinností od 1. 8. 2013, žalobce byl tak již jednou před dotčeným obdobím povinen splnit povinnost podle § 14 odst. 3 ZIS.
26. Ani to, že není přesně specifikováno, jakým dokladem má být povinnost podle § 14 odst. 3 ZIS splněna, nemůže tuto povinnost nijak oslabit. Naopak to lze vnímat jako vstřícný krok zákonodárce, pokud umožňuje doložit splnění povinnosti jakýmkoli relevantním dokladem prokazujícím, že pojištění v rozhodném období trvá (viz následující odstavce). Co se týče otázky rozhodného období, logickým a jazykovým výkladem lze dospět k závěru, že u insolvenčních správců s povolením vydaným před 1. 8. 2013 (kdy nabyla účinnosti dotčená novela ZIS) je prvním takovým obdobím jeden rok od tohoto data (v dalších obdobích se pak postupuje obdobně), poněvadž § 14 odst. 3 ZIS nehovoří o „kalendářním roku“, povinnost proto musí být časově svázána s datem jejího vzniku.
27. Neobstojí též argument, že žalobce uzavřel smlouvu o pojištění na dobu neurčitou s automatickou prolongací, neboť smlouva může být vypovězena, ať již žalobcem, či pojišťovnou. Smlouva o pojištění na dobu neurčitou přiložená žalobcem k žádosti o zápis

do seznamu insolvenčních správců tak neprokazuje trvání pojistného vztahu v konkrétním časovém období.

28. Žalobce byl v daném případě povinen předložit doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o profesním pojištění nejpozději do 1. 8. 2015, avšak učinil tak až dne 19. 1. 2016. Žalobce může mít vzhledem k časovým souvislostem pocit, že opožděným splněním povinnosti „vyprovokoval“ žalovaného k uložení sankce. Nelze však odhlédnout od toho, že žalovaný mohl sám z vlastní iniciativy zjistit pochybení žalobce, a třeba již den po skončení lhůty pro splnění povinnosti sankci uložit.
29. Soud dále odkazuje na recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2020, č. j. 8 As 33/2019-148, z něhož vyplývá, že certifikát prokazující uzavření smlouvy na dobu neurčitou není dostačující k prokázání trvání takového vztahu v každém roce výkonu činnosti insolvenčního správce, přičemž tento postoj žalovaného je setrvalý a konzistentní (body 11 a 12), a dále, že oznamovací povinnost nemůže být splněna prostřednictvím insolvenčního rejstříku dokládáním certifikátu pro účely jednotlivých insolvenčních řízení insolvenčnímu soudu (cit. *„[j]estliže stěžovatel považuje za dostatečný způsob předložení žalovanému dokladu o pojištění prostřednictvím insolvenčního rejstříku, je jeho názor zcela mylný. (...) Jak již žalovaný ve svém rozhodnutí i městský soud v napadeném rozsudku uvedly, stěžovatel nerozlišuje odlišný účel insolvenčního rejstříku. Tím je transparentnost úkonů v rámci insolvenčního řízení a veřejná a operativní dostupnost údajů v něm obsažených, případně komunikace mezi subjekty insolvenčního řízení (...) Tyto funkce je třeba zcela oddělit od oznamovací povinnosti insolvenčního správce vůči žalovanému jako orgánu dohledu nad výkonem činnosti insolvenčních správců. (...) Z toho, že doklad byl dodáván někomu jinému a pro jiné účely a zároveň není vyloučeno, aby do insolvenčního rejstříku nahlédl i orgán dohledu, nelze dovozovat splnění oznamovací povinnosti.“*). Z citovaného judikátu naopak nevyplývá, že by koncepce oznamovací povinnosti dle § 14 odst. 3 ZIS byla neodůvodněně přísná a zatěžující pro insolvenční správce a že by byl vyloučen sankční postih z důvodu administrativní povahy tohoto deliktu. K obdobným závěrům, zejména že není možné splnit oznamovací povinnost prostřednictvím insolvenčního rejstříku (insolvenčního soudu), dospěl též zdejší soud v rozsudcích ze dne 10. 3. 2020, č. j. 9 A 90/2017-60, ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 A 141/2017-43, či ze dne 15. 1. 2019, č. j. 1 A 125/2017-33.
30. Soud uzavírá, že žalobce naplnil skutkovou podstatu definovanou v § 36b odst. 1 písm. c) ZIS a sankce byla uložena po právu, přičemž argument žalobce principem *in dubio pro libertate* není případný. Díkce zákona totiž žádné pochybnosti o povaze povinnosti nevzbuzuje, je zcela jednoznačné, že každý insolvenční správce je povinen jednou ročně předložit žalovanému doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu. Stejně tak se nemůže žalobce vyvinut odkazem na to, že šlo o administrativní pochybení, neboť tímto strohým prohlášením nemůže být prokázáno, že bylo vynaloženo veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby bylo porušení právní povinnosti zabráněno (§ 36c odst. 1 ve spojení s § 36c odst. 5 ZIS), jak správně dovodil žalovaný.
31. Ačkoli žalobce nenamítal nepřiměřenost výše sankce a nežádal její moderaci, pro úplnost pak soud dodává, že uložená sankce je při dolní hranici sankční sazby a dle názoru soudu odpovídá závažnosti provinění. Žalobce sice splnil svou oznamovací povinnost dodatečně, aniž by byl vyzýván, neučinil tak ovšem s krátkým časovým odstupem po uplynutí lhůty pro splnění oznamovací povinnosti, nýbrž až po téměř 6 měsících. Z toho vyplývá, že nebylo na místě uložit např. napomenutí coby nejmírnější formu sankce. To, že se jedná o

administrativní, méně závažný delikt, se projevuje již ve výši horní hranice sankční sazby, jak soud vyložil výše.

Závěr

32. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s. ř. s. tak učinil bez nařízení jednání (žalobce ani žalovaný nesdělili soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci).
33. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. 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.

Praha 22. května 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu