



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **Mgr. Miroslav Lahoda, insolvenční správce**
IČO: 720 15 802, se sídlem nám. Komenského 124, Tišnov
proti

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 5. 5. 2017, č. j. MSP-37/2016-SJL-ROZ/2,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra spravedlnosti (dále jen „žalovaný“), kterým zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti (dále též „správní orgán I. stupně“ nebo „ministerstvo“) ze dne 14. 10. 2016, čj. MSP-42/2016-OINS-SRIS/11. Uvedeným rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta za správní delikt dle § 36b odst. 1 písm. c) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“ nebo „ZIS“), kterého se žalobce dopustil tím, že do 1. 8. 2015 nepředložil ministerstvu doklad, prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu dle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích za období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015. Za uvedený delikt mu byla uložena pokuta podle § 36b odst. 3 písm. a) téhož zákona ve výši 5.000 Kč, a dále uložena povinnost uhradit paušální náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

II. Argumentace žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. Žalobní námitky jsou z převážné části obdobné, jako námitky rozkladové.
3. V *první žalobní bodu* žalobce rozporoval argumentaci žalovaného ve vztahu k účelu informační povinnosti dle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích. Pokud žalovaný uváděl, že v případě nesplnění této informační povinnosti ze strany insolvenčního správce musí z úřední povinnosti zahájit vyhledávací činnost, zda nedošlo k naplnění podmínek § 13 odst. 1 téhož zákona, tj. podmínek pro zahájení řízení o zrušení povolení insolvenčnímu správci, žalobce uvedl, že toto tvrzení neodpovídá realitě a uvedené dokládá časovými rozestupy v jeho případě, kdy od 2. 8. 2015 nebyla splněna informační povinnost, avšak (první) rozhodnutí o udělení sankce bylo vydáno až dne 18. 1. 2016 (příkaz). Žalobce k tomu dále podotkl, že v jeho případě ke splnění oné úřední povinnosti ani nedošlo, neboť žalovaný se nijak nezabýval otázkou faktické existence pojištění žalobce. V tomto ohledu proto považoval žalobce tento argument za účelový. Dále žalobce dodal, že ani splnění informační povinnosti nezajistí efektivní a plošný dohled žalovaného nad plněním požadavku trvání pojištění, neboť relevantní právní úprava tuto povinnost ani neukládala; povinnost insolvenčních správců spočívala pouze v předložení dokladu, prokazujícího splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění za škodu, což samo o sobě neprokazuje současně i skutečnost, že toto pojištění v daném období i trvalo.
4. Ve velmi obsáhlé *druhé žalobní námitce* žalobce namítal, že žalovaný nesprávně vyložil a aplikoval povinnost stanovenou v § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích. Žalobce tvrdil, že pokud uvedené ustanovení ukládá předložení příslušného dokladu o splnění povinnosti *jednou ročně*, nelze to vykládat tak, jak to činí žalovaný, že obdobím roku, v němž je insolvenční správce povinen tuto povinnosti splnit, je myšleno období od 1. 8. kalendářního roku do 1. 8. následujícího kalendářního roku. Takový výklad nemá oporu ani v zákoně, ani v důvodové zprávě; žalobce přitom vychází z názoru, že kdyby chtěl zákonodárce stanovit takto zvláštní období, nepochybně by tak učinil přímo v zákoně. Naopak, žalobce zastává názor, že obvyklý výklad slovního spojení „jednou ročně“ je typicky spojen s rokem kalendářním (od 1. 1. do 31. 12.).
5. Dále žalobce v souvislosti s touto námitkou namítl, že výklad předestřený žalovaným by zakládal nepřijatelnou míru právní nejistoty adresátů normy co do běhu a délky trvání lhůty, neboť dle pravidel počítání času by plynutí uvedené lhůty již počínalo od 2. 8. a každým rokem by tak docházelo k posouvání data počátku a konce v daném kalendářním roce tak, aby se uvedené lhůty nepřekrývaly. Žalobce též podotkl, že období, které vymezil žalovaný, rovněž neodpovídá lhůtě jednoho roku, ale jednoho roku a jednoho dne. Žalobce současně odkázal na § 40 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), které upravuje běh lhůt. Žalobce dále rozvádí teorie, že v případě použití tohoto ustanovení by rozhodná skutečnost, která dle žalovaného určila počátek běhu uvedené lhůty (tj. nabytí účinnosti novely zákona o insolvenčních správcích, kterou byla informační povinnost dle § 14 odst. 3 zavedena) byla použitelná pouze pro období prvního ročního období následujícího po účinnosti novely. V dalších „ročních“ obdobích by tato rozhodná skutečnost absentovala. Žalobce navíc poukázal i na § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu, kdy se do běhu lhůty nezapočítá den, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek, dále na odst. 2 téhož ustanovení a na § 605 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“).
6. Dále žalobce odkazem na aktuální novelu dotčeného ustanovení zákonem č. 64/2017, účinné od 1. 7. 2017, a na znění důvodové zprávy k novele, z níž cituje, dokladuje vědomí zákonodárce o neurčitosti původního znění § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích,

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

neboť v uvedené novele je již jednoznačně specifikováno, že informační povinnost může insolvenční správce splnit dokonce až dva měsíce po uplynutí předchozího kalendářního roku.

7. Žalobce proto setrval na svém výkladu § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích, tj. že pro roky 2014 a 2015 existovala dle platné právní úpravy povinnost předložit doklad o pojištění v období od 1. 1. do 31. 12. 2014, resp. od 1. 1. do 31. 12. 2015. K tomu odkázal na zásadu *in dubio pro mitius*, judikovanou jak Ústavním soudem (nálezy sp. zn. IV. ÚS 666/02, III. ÚS 667/02, I. ÚS 621/02, I. ÚS 512/02, I. ÚS 557/05 a IV. ÚS 57/94), tak Nejvyšším správním soudem (č. 215/2004 Sb. NSS).
8. Samotný žalovaný nikdy svůj předkládaný výklad tohoto ustanovení a lhůty z něj vyplývající před ani po přijetí příslušné novely zákona o insolvenčních správcích neavizoval, aby posílil zásadu předvídatelnosti rozhodování správního orgánu a legitimní očekávání insolvenčních správců.
9. Zcela vnitřně rozporně i v rozporu ustálenou judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího soudu a se zásadami právního státu, tak žalovaný dochází k výkladu v neprospěch adresáta právní normy (žalobce).
10. Ve *třetí žalobní námitce* žalobce namítal, že doklad, který zaslal správnímu orgánu I. stupně dne 15. 9. 2015 (pojistná smlouva), byl zcela způsobilý prokázat splnění informační povinnosti žalobce, a proto odmítá závěr správního orgánu I. stupně, že nebylo způsobilé prokázat trvání pojištění v daném pojistném období, neboť na pojistce nebylo uvedeno datum jejího vystavení. V této souvislosti žalobce znovu upozornil na znění příslušné normy, a sice že ukládá předložení dokladu prokazujícího splnění podmínky *uzavření*, nikoliv trvání smlouvy o pojištění. Tento doklad zaslal žalobce správnímu orgánu I. stupně elektronickou zprávou předepsaným způsobem a dle jeho názoru není sporu, že správní orgán I. stupně tuto zprávu obdržel. Žalobce pak dále dovozoval, že zřejmě v důsledku administrativního pochybení na straně správního orgánu I. stupně již nebylo zaevidováno doložení uzavření pojistné smlouvy, což dle žalobce vyplynulo ze znění odstavce 4 odůvodnění příkazu ze dne 18. 1. 2016, čj. MSP-42/2016-OINS- SRIS/1. Přijetí pojistky správní orgán I. stupně žalobci potvrdil teprve na základě jeho námitek.
11. Pokud správní orgán I. stupně posléze v rozhodnutí ze dne 14. 10. 2016 (nikoliv dříve v průběhu řízení) konstatoval, že obsah dokladu předloženého dne 15. 9. 2016 je nedostatečný, žalobce takový postup považuje za zcela nepřijatelný. Správně měl dle žalobce správní orgán I. stupně žalobce kontaktovat pakliže měl za to, že předložený doklad nesplňuje příslušné požadavky, aby tak žalobce mohl případné nedostatky odstranit. Žalobce proto legitimně vycházel z toho, že předložený doklad je bezvadný a standardní a jako takový ho předložil správnímu orgánu I. stupně, který až do vydání svého rozhodnutí námitky k jeho obsahu nevznosl, pouze jej ke dni vydání příkazu nedohledal.
12. Ve *čtvrté žalobní námitce* žalobce setrval na svém názoru, že informační povinnost nelze zcela oddělit od samotné povinnosti sjednat a udržovat pojištění, kdy informační povinnost má pouze přispívat k naplnění hlavního účelu, a to zajištění existence pojištění odpovědnosti insolvenčních správců za případnou škodu.
13. V *páté žalobní námitce* žalobce namítl, že v jeho případě nebyla naplněna tzv. materiální stránka deliktu (tj. společenská škodlivost). Žalobce uvedl, že plní povinnost uvedenou v §

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

6 odst. 1 písm. f) zákona o insolvenčních správcích a po celou dobu trvání jeho funkce insolvenčního správce měl uzavřenou smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu, a to dokonce s pojistnou částkou přesahující minimum stanovené platnou právní úpravou. Žalobce se naopak domnívá, že šlo pouze o jakési administrativní opomenutí z jeho strany, které nelze považovat za správní delikt. K tomu poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 Afs 17/2007-135, ze dne 19. 9. 2013, čj. 7 As 88/2013-28, či ze dne 10. 10. 2013, čj. 4 As 124/2013-26, z nichž obsáhle citoval. Argumentaci správního orgánu I. stupně, že již samotným nesplněním oznamovací povinnosti ohrozil zákonem chráněný zájem, považuje žalobce za nesprávnou. Žalobce totiž neshledává „*znesnadnění bezprostředního uplatnění dohledových pravomocí*“ (které uváděl správní orgán I. stupně) za společensky nebezpečné jednání; za takové je dle jeho názoru především nutno považovat neexistenci pojištění insolvenčního správce za škodu. To je dle žalobce nutno považovat za chráněný zájem.

14. V *šesté žalobní námitce* žalobce tvrdil, že sice nezpochybňuje, že správní orgány nejsou vázány obecnou povinností vyzývat třetí osoby k dodržování obecně platných právních předpisů, avšak výzva k předložení dokladu ve smyslu § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích, se současným stanovením být i velmi krátké lhůty ke splnění výzvy, by vedla k naplnění zásady rychlosti a hospodárnosti (procesní ekonomie) řízení, kterou je každý správní orgán vázán. To by navíc odpovídalo i správním orgánem I. stupně tvrzenému účelu informační povinnosti. Správní orgán I. stupně však takto nepostupoval. K tomu žalobce dodal, že dle dostupných informací zahájilo Ministerstvo spravedlnosti celkem 250 správních řízení pro porušení uvedené informační povinnosti.
15. V poslední *sedmé žalobní námitce* žalobce s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu namítl nepřiměřenost uložené sankce. Zopakoval, že tato povinnost má především povahu administrativního a evidenčního rázu, jejíž případné porušení nemá za následek vznik jakékoliv újmy na straně účastníků insolvenčního řízení či třetích osob. Uložení pokuty ve výši 5.000 Kč představovalo dle žalobce nepřiměřený postup ze strany správního orgánu I. stupně, který neodpovídal okolnostem daného případu a situaci. Za daných okolností a s ohledem na skutečnost, že žalobci dosud nebyla uložena žádná sankce, se proto žalobce domnívá, že pokuta uložená v této výši byla neadekvátní.
16. Žalobce ze všech těchto důvodů navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Argumentace žalovaného a replika žalobce

17. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na svých závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí. Nad rámec těchto závěrů uvedl následující:
18. Skutečnost, že nezahájil správní řízení se žalobcem o zrušení povolení insolvenčnímu správci nijak neodporuje tvrzení žalobce, že nezahájil vyhledávací činnost ohledně splnění podmínek pro zahájení takového řízení. Neztotožnil se ani s názorem žalobce, že splnění informační povinnosti nezajistí efektivní a plošný dohled žalovaným. Ustanovení § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích je totiž dle žalovaného nutno vykládat v souladu se zásadami logiky a účelem, pro něž byla tato povinnost insolvenčním správcům uložena. Podstatné přitom je, že podmínku uzavřené pojistné smlouvy musí insolvenční správce splňovat po celou dobu své funkce, což dle žalovaného vyplývá jak z důvodové zprávy k příslušné novele zákona, tak z literatury (odkazuje přitom na autory Šnoblovou a Němčáka).

19. Pokud jde o určení počátku a konce jednorroční lhůty, ve které je nutno příslušný doklad předložit, plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí k námitce stejného obsahu a nesouhlasil s tvrzením žalobce, že by žalovaným předestřený výklad zakládal nepřijatelnou míru nejistoty adresátů této normy co do běhu a délky trvání lhůty. Zcela popřel aplikaci § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu na danou věc, neboť toto ustanovení se týká počítání procesních, nikoliv hmotněprávních lhůt, navíc, uvedené pravidlo odkazuje na lhůty určené podle dnů, které se na lhůtu určenou dle (týdnů, měsíců a) let neuplatní. Naopak, odkaz žalobce na § 605 odst. 2 občanského zákoníku jen potvrzuje výklad užitý žalovaným. K tomu žalovaný dodal, že jeho výklad je navíc pro adresáty normy příznivější, neboť lhůta pro splnění informační povinnosti je tak nejdelší. K tomu žalovaný odkázal na bod 32 napadeného rozhodnutí. Podle výkladu žalovaného tak žalobce předložením příslušného dokladu dne 15. 9. 2015 splnil svou informační povinnost za období od 1. 8. 2015 do 1. 8. 2016, použil-li by se však výklad žalobce, informační povinnost by splnil pouze do konce roku 2015 a zároveň by se dopustil správního deliktu za kalendářní rok 2014.
20. Žalovaný dále odmítl i názor žalobce, že dotčená norma je „znatelně nepřesná“. Podstata informační povinnosti je vyjádřena jasně – jednou za rok musí insolvenční správce předložit ministerstvu doklad o pojištění odpovědnosti za škodu. K tomu žalovaný dodal, že měli-li žalobce pochybnosti o přesném způsobu splnění této povinnosti, mohl se s dotazem obrátit na žalovaného, anebo mohl povinnost plnit vhodným způsobem dle svého uvážení a v případě vad by jej žalovaný vyzval v souladu s povinností dle § 4 odst. 2 správního řádu k jejich odstranění. Žalobce tak ale nekonal a příslušný doklad doložil poprvé až 15. 9. 2015, tedy více než dva roky po vzniku této povinnosti.
21. Žalovaný dále nesouhlasil ani s tvrzením žalobce, že předložený doklad byl způsobilý splnit informační povinnost za období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015, neboť ke splnění povinnosti podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích bylo nutné, aby insolvenční správce doložil doklad o pojištění *právě v daném období*. K tomu žalovaný podotkl, že obsah příkazu ze dne 18. 1. 2016. Není a nemůže být předmětem tohoto řízení. S tím souvisí i další závěr žalovaného ke čtvrté žalobní námitce (existence pojištění), že uvedeného deliktu se insolvenční správce dopustí, jestliže žalovanému nepředloží příslušný doklad bez ohledu na to, zda smlouvu o pojištění uzavřenou měl, či nikoliv. Samotná existence pojistné smlouvy proto nemůže mít vliv na spáchání tohoto správního deliktu.
22. Pokud jde o námitku týkající se absence společenské škodlivosti, žalovaný plně odkázal na své závěry v napadeném rozhodnutí. K námitce, že správní orgán žalobce nevyzval ke splnění informační povinnosti, žalovaný jednak zopakoval, že taková povinnost mu ze zákona nevyplývá, a dále uvedl, že žalobce je v postavení profesionála, který musí detailně znát právní předpisy týkající se jeho činnosti, tedy i jeho povinnosti. Po žalovaném nelze požadovat, aby stovky insolvenčních správců upozorňoval na dodržování jejich zákonných povinností.
23. K poslední námitce nepřiměřenosti uložené sankce se žalovaný omezil pouze na odkaz a přímou citaci svých závěrů z napadeného rozhodnutí (body 46 až 50).
24. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
25. Žalobce zaslal dne 26. 10. 2017 soudu repliku, v níž konstatoval, že vyjádření žalovaného nepřináší žádné nové argumenty a setrval na svých dosavadních tvrzeních a návrzích.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

26. Soud o věci rozhodoval bez nařízení ústního jednání postupem podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci takový postup soudu akceptovali. Soud neprovedl důkazy navržené žalobcem, neboť pro posouzení právní otázky považoval za nadbytečné. Vyšel při tom z obsahu spisového materiálu, který si za účelem důvodnosti žaloby od žalovaného vyžádal.

Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených důvodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

27. Podstatou sporu je posouzení účelu a výkladu informační povinnosti insolvenčního správce dle § 14 odst. 3 ZIS.
28. Soud v projednávané věci vyšel z následující právní úpravy:
29. Podle ustanovení § 36b odst. 1 písm. c), odst. 3 písm. a) zákona o insolvenčních správcích ve znění účinném k 30. 6. 2017 (rozhodné znění) 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. (3) Za správní delikt se uloží a) 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).
30. Podle § 14 odst. 3 téhož zákona insolvenční správce předloží ministerstvu jednou ročně doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu.
31. Soud se zabýval námitkami stran účelu informační povinnosti, výkladu informační povinnosti, povinného obsahu dokladu, prokazujícího splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu a existenci pojištění jako celkem, neboť směřují k podstatě věci, kdy žalobce popírá, že by nesplnil informační povinnost ve smyslu § 14 odst. 3 ZIS a tvrdí, že se proto nedopustil správního deliktu (nyní přestupku) podle § 36b odst. 1 a písm. c) téhož zákona.
32. Z obsahu spisového materiálu soud ověřil, že je žalobce insolvenčním správcem, který s podáním ze dne 15. 9. 2015 mj. zaslal ministerstvu doklad o uzavření pojistky, jímž podle svého tvrzení splnil informační povinnost podle § 14 odst. 3 ZIS za období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015. Ministerstvo v rámci své dohledové činnosti podle § 36 odst. 1 ZIS zjistilo, že žalobce nesplnil povinnost vyplývající z ustanovení § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích, neboť nepředložil jednou ročně doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu za období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2014 (dále též „rozhodné období“), a proto žalobci doručilo příkaz ze dne 18. 1. 2016, v němž mu byla uložena pokuta ve výši 5.000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 36b odst. 1 písm. c) téhož zákona. Proti příkazu podal žalobce včasný odpor, jímž byl příkaz zrušen, a řízení pokračovalo. V průběhu řízení se žalobce opakovaně vyjádřil k podkladům rozhodnutí, načež bylo dne 14. 10. 2016 vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým ministerstvo opětovně shledalo porušení ustanovení § 14 odst. 3 ZIS, čímž se žalobce dopustil správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. c) ZIS a uložilo mu, stejně jako příkazu, pokutu ve výši 5.000,- Kč dle § 36b odst. 3 písm. a) téhož zákona a povinnost uhradit náklady řízení. Rozklad žalobce byl žalobou napadeným rozhodnutím zamítnut a prvostupňové

rozhodnutí potvrzeno. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný plně přisvědčil právnímu posouzení zjištěného skutkového stavu ministerstvem.

33. Soud předně uvádí, že považuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného, na něž podle ustálené judikatury správních soudů hledí jako na jeden celek, za rozhodnutí, která vyčerpávajícím způsobem reagovala na námitky uplatněné žalobcem v průběhu správního řízení a podaném rozkladu, přičemž je v nich přílehavě užita relevantní právní úprava na skutkový stav, který byl zjištěn v požadovaném rozsahu tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou obdobné obraně, kterou žalobce uplatnil v průběhu správního řízení, poukazuje soud na závěry žalovaného uplatněné k argumentaci žalobce, o nichž neshledal důvodu se odchýlit, a jež jsou ostatně v souladu i s rozhodnutími zdejšího soudu např. ve věci sp. zn. 11 A 141/2017 a sp. zn. 4 A 107/2017.
34. Z nich je třeba vytknout, že v obecné rovině představuje informační povinnost kontrolní mechanismus ministerstva, jehož cílem je, aby ministerstvo mělo v určité periodě informace o tom, zda jsou insolvenční správci pojištěni. Účel povinnosti stanovené v § 14 odst. 3 ZIS tak nelze chápat jen jako zajištění, aby byl insolvenční správce po dobu výkonu funkce profesně pojištěn pro případ porušení povinnosti spojené s jejím výkonem, ale zajištění toho, aby tuto informaci měl dohledový orgán bezprostředně k dispozici k případnému posouzení dalšího (navazujícího) postupu a aby tak mělo ministerstvo jasný, věrný a skutečný přehled o průběžném plnění podmínky trvání pojištění dle § 6 odst. 1 písm. f) ZIS a § 8 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Nesplněním informační povinnosti dle § 14 odst. 3 citovaného zákona žalobcem byl porušen zájem společnosti na zákonem předvídané, řádném výkonu dohledových pravomocí ministerstva a jeho prostřednictvím též ohrožen zájem na zajištění plošné existence pojištění u každého insolvenčního správce. Nesplní-li totiž žalobce informační povinnosti danou § 14 odst. 3 ZIS, musí ministerstvo z úřední povinnosti zahájit vyhledávací činnost a zjišťovat, zda nedošlo ke splnění podmínek pro aplikaci § 13 odst. 1 téhož zákona, tj. zda nejsou dány důvody k zahájení správního řízení o zrušení povolení insolventnímu správci, neboť nesplňuje některou z podmínek dle § 6 odst. 1 téhož zákona. Je zřejmé, že taková vyhledávací činnost ministerstva je náročná a u většího počtu insolvenčních správců realizovatelná jen s nepřiměřenými obtížemi, proto zákonodárce zakotvil pro výkon dohledové činnosti ministerstva povinnost informovat ministerstvo o splnění podmínky trvání pojištění. Je třeba rozlišovat účel zákonného požadavku na existenci pojištění insolvenčních správců a účel periodické informační povinnosti ohledně trvání existence takového pojištění podle § 14 odst. 3, neboť tato různá ustanovení jsou vázána různé sankční mechanismy a ochranná opatření. V případě porušení chráněného zájmu § 14 odst. 3 ZIS dojde k naplnění skutkové podstaty ustanovení § 36b odst. 1 písm. c) ZIS. Nedůvodná je obrana žalobce, že žalovaný nezačal se žalobcem řízení o zrušení povolení. Je tomu tak proto, že žalobce pojistnou smlouvu uzavřenou měl, a proto nebyly podmínky pro zahájení daného řízení splněny. Nijak to však nevyvrací závěry správních orgánů obou stupňů o tom, že žalobce povinnost danou ustanovením § 14 odst. 3 ZIS nesplnil.
35. Z předně uvedených důvodů soud rovněž odmítá tvrzení žalobce, že splnění informační povinnosti nezajistí efektivní a plošný dohled žalovaného a dodává, že účelem citovaného ustanovení je, aby měl insolvenční správce uzavřenou na svůj náklad smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu, která by mohla vzniknout v souvislosti s výkonem této funkce po celou dobu trvání této funkce (§ 6 odst. 1 písm. f) ZIS a § 8 odst. 1 písm. c) ZIS). Z toho je

zřejmý zákonný podklad pro výklad v ustanovení § 14 odst. 3 ZIS ministerstvem a žalovaným tedy, že insolvenční správce je povinen ministerstvu předkládat jednou ročně doklad o trvání smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu (dále též smlouva). Informační povinnost byla do zákona o insolvenčních správcích vložena novelizací č. 185/2013 Sb., přičemž tato novela nabyla účinnosti dne 1. 8. 2013. Podle tohoto ustanovení je ročním obdobím 365 dní a lhůta končí uplynutím toho dne, který se svým označením shodoval se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty; nebyl-li v měsíci takový den, končí posledním dnem měsíce, a to dle obecného počítání času. Délka lhůty tak není počítána dle kalendářního roku, neboť v § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích zákonodárce užil formulaci „jednou ročně“, nikoliv „v průběhu kalendářního roku“ tak, jak je uvedeno v jiných právních předpisech, mj. v souvisejícím insolvenčním zákoně nebo občanském zákoníku. Zákonodárce tedy striktně rozlišuje mezi „rokem“ a „kalendářním rokem“ a „kalendářní rok“ je přitom vůči „roku“ speciální. Není-li tedy v komentovaném zákoně explicitně uvedeno, že se jedná o kalendářní rok, bude roční lhůta počítána analogicky podle správního řádu. Lhůta pro předložení dokladu o pojištění se počítá buď od stanovení této povinnosti, tedy od 1. 8. 2013, anebo - po datu 1. 8. 2013 - nabytím právní moci vydání povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce (za předpokladu, že insolvenčnímu správci bylo vydáno povolení po 1. 8. 2013). [§ 40 odst. 1 písm. b) s. ř.], resp. dle obecného počítání lhůt tak, jak je upravují i jiné právní předpisy“. [STANISLAV, Antonín. *Zákon o insolvenčních správcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-826-1].

36. V souladu se skutečnostmi, které vyplývají ze správního spisu, je zřejmé, že žalobce byl insolvenčním správcem již v době před nabytím účinnosti zmíněné novely zákona o insolvenčních správcích. S ohledem na předně uvedené je rozhodným obdobím žalobce období od 1. 8. do 1. 8. (konkrétně se jedná o období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015). V této době je každý insolvenční správce, který byl insolvenčním správcem již před nabytím účinnosti novely, povinen splnit informační povinnost podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích. První roční období pro splnění informační povinnosti žalobce tak začalo dnem vzniku předmětné právní povinnosti, tj. 1. 8. 2013 a skončilo dnem, který se číslem shoduje se dnem, na který připadá skutečnost, od níž se lhůta nebo doba počítá, tj. 1. 8. 2014. Následující roční období pro splnění informační povinnosti v projednávané věci pak začalo dnem 1. 8. 2014, neboť v tomto dni uplynula lhůta pro předcházející roční období, tj. rozhodná skutečnost skončilo dnem 1. 8. 2015. Postačuje tedy, pokud žalobce dodá doklad potvrzující pojištění pouze jedenkrát za rok kdykoliv v období od 1. 8. do 1. 8. následujícího roku. V případě, že by se žalobce stal insolvenčním správkyní až po nabytí účinnosti této novely, bylo by jeho rozhodným obdobím datum od nabytí právní moci vydání povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce až po tentýž shodující se den následujícího roku (nikoliv kalendářního).
37. Soud tak ve shodě s žalovaným odmítá tvrzení žalobce, že by výklad užitý žalovaným zakládal nepřijatelnou míru nejistoty adresátu předmětné normy co do běhu a délky trvání.).
38. Soud považuje stejně jako žalovaný za nedůvodný žalobcův poukaz na § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád) a obdobně dle § 605 odst. 2 občanského zákoníku, neboť dané ustanovení správního řádu se týká počítání procesních lhůt nikoli hmotněprávních, navíc počítání lhůt určených podle dnů, které se na lhůtu určenou podle let ve smyslu § 40 odst. 1 písm. b) správního řádu neuplatní. Také

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

ustanovení § 605 odst. 2 OZ stanoví konec lhůty nebo doby určené podle týdnů, měsíců nebo let na den, který se pojmenováním nebo číslem shoduje se dnem, na který připadá skutečnost, od níž se lhůta nebo doba počítá, není-li takový den v posledním měsíci, případně konec lhůty nebo doby na poslední den měsíce. Nadto je období od 1. 8. 2014 pro adresáta příznivější než období uváděné žalobcem od 2. 8. 2014, neboť lhůta pro splnění informační povinnosti je tak delší.

39. Soud neshledal povinnost uloženou v § 14 odst. 3 ZIS neurčitou, jak žalobce tvrdí, neboť z ní jednoznačně vyplývá povinnost insolvenčního správce předložit ministerstvu jednou ročně doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu. Žalobce ostatně pochybnosti o způsobu plnění takové povinnosti vůči ministerstvu nijak nevyjevil a doklad prokazující trvání smlouvy doložil poprvé až 15. 9. 2015, tj. více než 2 roky po vzniku předmětné povinnosti, která mu nastala s účinností novely, tj. od 1. 8. 2013.
40. Soud plně přisvědčuje žalovanému, že povinností žalobce dle § 14 odst. 3 za období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015 bylo doložit doklad o pojištění právě v tomto období, což se však nestalo. Žalobce se tak dopustil správního deliktu dle § 36b odst. 1 písm. c) ZIS. S ohledem na předně uvedené důvody ke smyslu a účelu ustanovení § 14 odst. 3 soud shledal neopodstatněným tvrzení žalobce, že splnil informační povinnost předložením dokladu o uzavření pojistné smlouvy, když smyslem tohoto zákonného ustanovení je předložit doklad o jejím trvání. Žalobce měl předložit požadovaný doklad do 1. 8. 2015, což neučinil.
41. Soud na tomto místě odmítá jeho námitky stran nespravedlivého postupu správního orgánu I. stupně a žalovaného ve věci vydání příkazu, neboť ten byl zrušen a není tak nadále předmětem řízení.
42. Za nespravedlivý nelze považovat ani postup správního orgánu I. stupně, který se zabýval obsahem podání žalobce doručeného dne 15. 9. 2015, v tom, že žalobce neupozornil na nedostatky takového podání. Je tomu tak proto, že tímto podáním žalobce z výše uvedených důvodů nesplnil svou informační povinnost pro rozhodné období. Tedy se nejednalo o nedostatky podání žalobce, které by mohly být odstraněny a mohly by mít vliv na závěr o (ne)spáchání správního deliktu.
43. Z výše uvedeného vyplývá nedůvodnost tvrzení žalobce o existenci pojištění. Za podstatné je třeba považovat, že žalobce v rozhodném období ministerstvu nepředložil doklad o trvání pojištění bez ohledu na to, zda smlouvu o pojištění uzavřenou měl, či nikoli. Samotná existence smlouvy o pojištění nemůže žalobce ze spáchání správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. c) vyvinit, neboť tato skutková podstata na takovou okolnost ani nemíří. Danou skutkovou podstatou správního deliktu je postihován delikvent, který nesplnil podmínku uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu stanovenou v ustanovení § 14 odst. 3 ZIS, jehož smyslem je, jak bylo výše uvedeno trvání pojištění po celou dobu výkonu činnosti insolvenčního správce. K porušení chráněného zájmu na řádném a zákonem předvídaném výkonu dohledových pravomocí ministerstva dochází právě nepředložením dokladu o jejím trvání v rámci informační povinnosti dle § 14 odst. 3 ZIS, jak žalovaný výstižně uvedl v bodě 37 svého rozhodnutí.
44. Soud nevešel ani na námitku nedostatku společenské škodlivosti, v její souvislosti žalobce tvrdil, že se žalovaný nezabýval materiální stránkou daného správního deliktu a že tato nebyla naplněna. Jak soud ověřil z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí opak je

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

pravdou. Žalovaný reagoval na obdobnou rozkladovou námitku žalobce v bodu 38 – 43 svého rozhodnutí, kdy plně přisvědčil závěrům správního orgánu I. stupně, poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, jakož i stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu a shrnul, že opomenutí žalobce spočívající v tom, že orgánu I. stupně nepředložil doklad, prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu za příslušné roční období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015, naplnilo formální znaky správního deliktu dle § 36b odst. 1 písm. c) ZIS. Současně neshledal žádné mimořádné okolnosti, které by vyloučily, že jednáním žalobce byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, ač byly žalobcem namítány, ale naopak přiřadil žalobcům případ svým skutkovým průběhem a okolnostmi mezi běžně se vyskytujícími případy projednávaného správního deliktu. Konstatoval, že i správní orgán I. stupně se s námitkou společenské škodlivosti dostatečně vypořádal a opakovaně zdůraznil, že v daném případě došlo k porušení zájmu společnosti na zákonem předvídaném, tj. řádném výkonu dohledových pravomocí orgánu I. stupně a jeho prostřednictvím též k ohrožení zájmu na zajištění plošné existence pojištění u každého insolvenčního správce, neboť z dokladů doručených účastníkem orgánu I. stupně do 1. 8. 2015 nebylo možno ověřit a nevyplývalo z nich, zda u žalobce trvá pojištění i v rozhodném období, tj. od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015. Nesplněním informační povinnosti, kterou došlo k ohrožení uvedeného zákonem chráněného zájmu, pak byla naplněna materiální stránka předmětného správního deliktu.

45. Za nedůvodnou soud považuje i námitku absence upozornění na nesplnění informační povinnosti. Obecnou povinnost správních orgánů vyzývat třetí osoby k dodržování právních předpisů zákon totiž nestanoví. Nadto by ministerstvo mohlo na nesplnění informační povinnosti ze strany žalobce upozornit až v okamžiku, kdy by se tak stalo, tedy kdy by naplnil skutkovou podstatu deliktu dle § 36b odst. 1 písm. c) ZIS. Nelze ani přehlédnout, že insolvenční správce je profesionál, který má znát právní předpisy týkající se jeho činnosti a tedy i povinnosti, které mu zákon jako insolvenčnímu správci ukládá.
46. Soud uloženou sankci nepovažuje za nepřiměřenou. Podle shora citovaného ustanovení § 36b odst. 3 písm. a) se za daných správní delikt uloží napomenutí nebo pokuta do 100.000 Kč, přičemž žalobci byla uložena pokuta ve výši 5.000 Kč. Soud odmítá tvrzení žalobce o nepřiměřeném postupu neodpovídajícímu okolnostem případu a situaci, za které ke spáchání deliktu došlo, a jeho poukaz na to, že se jednalo o jednorázové porušení administrativní povahy nemající za následek vznik škody, protože je neadekvátní a nepřiměřený okolnostem případu. Soud z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zjistil, že posoudily zjištěný skutkový stav, ten správně právně kvalifikovaly a důvody vedoucí k uložení pokuty ve výši 5.000 Kč, tj. při samé dolní hranici zákonné sazby, velmi podrobně odůvodnily, přičemž zohlednily všechny okolnosti věci. Správní orgán I. stupně, jehož závěry žalovaný aproboval, zcela přezkoumatelným způsobem vysvětlil účel informační povinnosti a způsob, kterým došlo jednáním žalobce k ohrožení zákonem chráněného zájmu. V rámci správního uvážení zohlednil skutkové okolnosti a závažnost spáchaného deliktu, přičemž přihlédl k funkcím, které má udělená sankce obecně plnit, tedy funkci ochranné, restaurativní, výchovné a preventivní, kdy současně vycházel ze skutkově obdobných případů své dosavadní ustálené praxe a v neposlední řadě zohlednil, že žalobce nebyl dosud trestán dle ZIS, tudíž je třeba na něj hledět jako na bezúhonného. Za důvodnou soud považuje i úvahu ministerstva, že pro uložení napomenutí jako nejmírnější možné sankce, nebyly splněny veškeré podmínky, kdy funkci výchovnou a preventivní nejlépe naplní sankce peněžitá, uložená ovšem při samé spodní hranici ustanovením § 36 odst. 3 písm. a) ZIS. Soud jen dodává, že správní úvaze správních

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

orgánů o uložení sankce žalobci nemá čeho vytknout, považuje ji za souladnou se zákonem, nijak z něj nevybočující, řádně odůvodněnou a odpovídající skutkovým okolnostem věci.

V. Závěr a náklady řízení

47. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
48. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, žalovanému správnímu orgánu, který byl úspěšný, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.
49. Pro úplnost soud uvádí, že k obdobným právním závěrům dospěl i jiné senáty zdejšího soudu, a to jedenáctý senát v rozsudku ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 A 141/2017-43 a čtvrtý senát v rozsudku ze dne 27. 12. 2018 č. j. 4 A 107/2017-62, jakož i ve věci sp. zn. 4 A 105/2017.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 29. března 2019

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu