



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl soudcem Mgr. Kamilem Tojnerem ve věci

žalobce: **JUDr. K. M.**, insolvenční správce,
sídlem T.

proti

žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**,
se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2,

o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 13. 7. 2017, č. j. MSP-27/2017-ORA-ROZ/3,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou včas u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým byl zamítnut jeho rozklad a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“), ze dne 2. 3. 2017, č. j. MSP-117/2016-OINS-SRIS/7, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. c) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“), neboť porušil povinnost uvedenou

v § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích, tj. nepředložil ministerstvu v období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015 doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 4.000,- Kč. Zároveň mu byla podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč. Obě částky byly splatné ve lhůtě 14 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.

2. Žalobce v podané žalobě uvedl následující žalobní body. Argumentace žalovaného ve vztahu k účelu informační povinnosti je účelová a neodpovídající skutečnému postupu ministerstva. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdil, že nesplní-li insolvenční správce informační povinnost, ministerstvo *ex offio* zahájí vyhledávací činnost, zda nedošlo k porušení povinnosti mít uzavřenou smlouvu o odpovědnosti za škodu, což může vést zrušení povolení insolvenčnímu správci. Žalovaný se však po 1. 8. 2015, tj. po posledním dni pro splnění informační povinnosti, nikdy nezabýval pojištěním žalobce a řešil pouze nesplnění informační povinnosti. Žalovaný dále nesprávně vykládá termín „jednou ročně“, když tento termín spojuje vždy s 1. 8. daného roku. Výklad slovního spojení „jednou ročně“ je typicky spojen s kalendářním rokem, tedy vždy od 1. 1. do 31. 12. Akceptace výkladu žalobce by zakládala nepřijatelnou míru nejistoty adresátů norem. Sám zákonodárce předmětné ustanovení považoval za neurčité, a proto přistoupil k jeho novelizaci. Zákonodárce změnil dikci ustanovení § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích tak, že vymezil lhůtu, v níž je možno splnit informační povinnost nejpozději do dvou měsíců po uplynutí předchozího kalendářního roku, tj. do 28. či 29. 2. I důvodová zpráva k novelizačnímu zákonu jasně uvádí, že cílem změny bylo zpřesnění informační povinnosti. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je třeba dovodit, že jestliže právní norma obsahující pravidlo, které je možné interpretovat různými způsoby, je třeba vždy přijmout výklad, který je pro adresáta právní normy nejpříznivější (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 a další žalobcem zmíněné nálezy a rozhodnutí v obdobných právních otázkách). Žalobce dále uvádí, že doklad o uzavření pojistné smlouvy, zaslaný ministerstvu dne 29. 10. 2015, je zcela způsobilý ke splnění informační povinnosti. Dále žalobce trvá na tom, že informační povinnost nelze zcela oddělit od samotné povinnosti sjednat a udržovat pojištění. Informační povinnost má pouze napomáhat k naplnění hlavního účelu, tj. zajištění existence pojištění. Žalobce dále poukazuje na skutečnost, že jeho činem nebyla naplněna materiální stránka správní deliktu, přičemž odkazuje na konstantní judikaturu. Žalovaný měl dále upozornit na nesplnění informační povinnosti, byť tato povinnost není nikde přímo zakotvena. Takový postup by totiž odpovídal účelu informační povinnosti. Poslední žalobní bod, který žalobce uvádí, se týká nepřiměřenosti sankce, neboť uložení sankce je v rozporu s § 2 odst. 4 s. ř. V souladu s uvedeným v žalobě je žalobce přesvědčen, že byl zkrácen na svých právech a v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu a žádá, aby soud zrušil jak napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je irelevantní, zda zahájil *ex offio* vyhledávací činnost ohledně skutečnosti, jestli nedošlo k porušení povinnosti mít uzavřenou smlouvu o odpovědnosti za škodu. Ohledně výkladu pojmu „jednou ročně“ žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí. Argument týkající se existence pojištění nemá význam, neboť splnění či nesplnění informační povinnosti je jiná povinnost, kterou musí insolvenční správce splnit. Společenská škodlivost (tzv. materiální stránka správního deliktu), absence informační povinnosti a přiměřenost sankce jsou dostatečně rozebrány v napadeném

rozhodnutí. Ve zbytku tak žalovaný odkázal na své rozhodnutí. V souladu s vyjádřením k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

4. Ze správního spisu soud zjistil následující, pro řízení podstatné skutečnosti.
5. Ministerstvo v rámci své dohledové činnosti podle § 36 odst. 1 insolvenčního zákona zjistilo, že žalobce jako insolvenční správce nepředložil v období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015 správnímu orgánu doklad prokazující trvání profesního pojištění podle § 14 odst. 3 insolvenčního zákona. Žalovaný shledal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. c) insolvenčního zákona a uložil mu pokutu ve výši 4.000,- Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč.
6. Žalovaný proti rozhodnutí ministerstva podal rozklad k ministru spravedlnosti, který jej zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil. Rozklad byl žalobcem odůvodněn vesměs shodnými argumenty jako v žalobě.
7. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
8. Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
9. Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem souhlasili.
10. V dané věci soud vyšel z uvedených právních předpisů:
11. Podle § 36b odst. 1 písm. c) zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, *„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“.*
12. Podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, *„insolvenční správce předloží ministerstvu jednou ročně doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu“.*
13. 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. Po ministerstvu nelze požadovat, aby si samo zjišťovalo, zda konkrétní insolvenční správce je či není pojištěn. Účel povinnosti stanovené v § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích tak nelze chápat jako toliko zajištění toho, 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, když konečným závěr, že účelem onoho ustanovení je skutečně podání této informace dohledovému orgánu. Co se týče samotného zajištění, aby činnost správce nevykonávaly osoby bez příslušného pojištění, zde se nabízí dohledovému orgánu zcela jiné prostředky pro jeho zajištění, konkrétně správní řízení o zrušení povolení dle § 13 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích. Informační povinnost byla do insolvenčního zákona 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 (tato situace se však týká pouze 29. února), 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]. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce je insolvenčním správcem od 29. 4. 2011, pak je „jeho rokem“ doba od 1. 8. do 1. 8. V případě, že by se žalobce stal insolvenčním správcem 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). Tento názor vyslovil též zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 4. 10. 2008, č. j. 11 A 53/2017-34, kde konkrétně uvádí: „Vzhledem k tomu, že zákonodárce neukládá povinnost předkládat doklad o pojištění v rámci kalendářního roku, je nutno vycházet z toho, že ročním obdobím se rozumí období, které plyne od 1. 8. 2013 v letech následujících. Za této situace je pak logické, že pro konec této roční lhůty je používána základní zásada, že lhůty určené podle týdnů, měsíců nebo let končí uplynutím toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty (rozhodně je stanoven v ustanovení § 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Tvzení žalobkyně o tom, že žalovaný určil předmětné období nesprávně, protože představuje jeden rok a jeden den je z tohoto pohledu irelevantní.“ Námitky žalobce ohledně určení rozhodného období tak neshledal soud důvodnými.

14. Účelem novelizace ustanovení § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích není odstranění výkladových nejasností, jak uvádí žalobce. V rámci koncepční novely došlo při projednávání v ústavněprávním výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k načtení pozměňovacího návrhu, který zavedl do citovaného ustanovení explicitně pojem „kalendářní rok“ a zároveň objektivně stanovil lhůtu pro předložení dokladu o trvání pojištění. Předchozí právní úprava, která stanovila lhůtu předložení dokladu subjektivně, a to na základě vzniku práva vykonávat činnost, mohla v praxi působit určité nejasnosti. Nešlo o nikterak složitý výkladový problém, nicméně splnění povinnosti bylo vázáno na správní delikt (nyní přestupek), takže změna byla provedena správným směrem, aby nebylo žádného výkladového sporu, jde-li o plnění povinností, jejichž nesplnění naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu (nyní přestupku). Nově insolvenční správce musí doklad o trvání pojištění předložit v průběhu kalendářního roku, nejpozději pak do 2 měsíců po uplynutí kalendářního roku. [STANISLAV, Antonín. *Zákon o insolvenčních správcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-826-1]. V rámci novely došlo ke sjednocení rozhodného období pro všechny insolvenční správce. Nebylo však sporu o tom, které je konkrétní rozhodné období pro jednotlivého insolvenčního správce.

15. Námitka žalobce, že nelze oddělovat informační povinnost od hlavní povinnosti insolvenčního správce mít sjednáno pojištění, není důvodná. Pokud by zákonodárce nechtěl zajistit účinný kontrolní mechanismus, jak tyto skutečnosti zjišťovat, pak by vůbec do zákona tuto skutkovou podstatu nevtělil.
16. Otázka povinného obsahu dokladu prokazujícího splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu není v daném případě relevantní. Žalobce doložil ministerstvu doklad až 29. 10. 2015, což je téměř tři měsíce po skončení rozhodného období. Hodnocení náležitostí podaného dokladu tak nemá význam.
17. Lze konstatovat, že i v rámci správního trestání se uplatňují principy, jež platí pro trestní právo, a to včetně posouzení otázky nebezpečnosti či škodlivosti jednání, které naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu (materiální stránka). Z odůvodnění rozhodnutí ministerstva ze dne 2. 3. 2017 i z odůvodnění napadeného rozhodnutí ministra spravedlnosti vyplývá, že se správní orgány otázkou společenské nebezpečnosti, resp. společenské škodlivosti jednání žalobce podrobně zabývaly. Byl zdůrazněn účel řádného splnění informační povinnosti, důsledky nesplnění informační povinnosti při uplatňování dohledových pravomocí správního orgánu. Toto hodnocení považuje soud za dostatečné s tím, že je nutno zdůraznit, že ve vztahu ke společenské škodlivosti u předmětného správního deliktu nebyla správně posuzována otázka existence pojištění, ale výslovně otázka splnění informační povinnosti. Žalobce nebyl potrestán za to, že nebyl pojištěn, byl potrestán za to, že nesplnil svou informační povinnost, která je výslovně uvedena v § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích.
18. K výši uložené sankce soud uvádí, že je primárně v působnosti správního orgánu, aby sankci s ohledem na veškeré rozhodující okolnosti uložil v rámci zákonných mantinelů. Soud může zasahovat do výše uložené sankce pouze v souladu s ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, uvádí, že „o zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí“. Zdejší soud konstatuje, že s ohledem na skutečnost, že za uvedený správní delikt (dnes přestupek) je možno uložit sankci až ve výši 100.000,- Kč. Ministerstvo žalobci uložilo sankci ve výši 4.000,- Kč. Není tak sporné, že sankce byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí. Soud má tak za to, že žalovaný uložil přiměřenou výši sankce v rámci zákonného sazby; toto rozhodnutí též řádně odůvodnil na s. 7-8 rozhodnutí v prvním stupni a na s. 11 napadeného rozhodnutí. K existenci pojištění a z toho plynoucí absenci vzniku újmy žalovaný implicitně přihlédl (viz. bod 57 a 58 rozhodnutí ministra). Žalobní námitka ohledně výše sazby tak není důvodná.
19. Soud neshledal důvodnou též námitku ohledně absence upozornění na nesplnění informační povinnosti. Ministerstvo nemá povinnost oznamovat insolvenčním správcům dodržování obecně platných a účinných právních předpisů, což sám žalobce přiznává.
20. K žalobní námitce ohledně účelu informační povinnosti soud opět odkazuje na bod 15 rozsudku. Skutečnost, že ministerstvo nezažádalo *ex officio* zjišťování, zda žalobce skutečně má či nemá platně sjednáno pojištění, není v tomto případě podstatná. Předmětem této právní věci je nesplnění informační povinnosti ze strany žalobce, kterou podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích žalobce měl. Námitka nezažádání zjišťování ze strany ministerstva tak není důvodná.

21. S ohledem na skutečnost, že spáchání správního deliktu žalobcem bylo žalovaným prokázáno nade vší pochybnost a žádnou ze žalobních námitek soud neshledal důvodnou, pak podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.
22. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci nebyl úspěšný, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

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 nejbližze 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.

V Praze dne 27. prosince 2018

Mgr. Kamil Tojner
Soudce, v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje:
N.