



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Milana Podhrázkého a soudců Ondřeje Sekvarda a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **Administrace insolvenční CITY TOWER, v. o. s.**, se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, zastoupeného JUDr. Zbyňkem Jirouškem, advokátem se sídlem Tábořská 65/29, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 13. 7. 2017, čj. MSP-32/2017-ORA-ROZ/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2019, čj. 11 A 141/2017 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) označeným v záhlaví byla zamítnuta žaloba žalobce proti shora označenému rozhodnutí ministra spravedlnosti, jímž byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalovaného z 2. 6. 2017, čj. MSP-4/2017-OINS-SRIS/7. Tím byla žalobci uložena pokuta ve výši 12 000,- Kč za správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. c) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“). Toho se měl žalobce dopustit tím, že nepředložil žalovanému doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích (v ročním období od 1. 8. 2015 do 1. 8. 2016). Žalovaný dospěl k závěru, že doklad o

pojištění je třeba předložit jednou ročně přímo jemu a nikoli cestou insolvenčního rejstříku, neboť ten má jinou úlohu. Z dokladu musí být také patrné, že pojištění trvá. Uhrazení pojistky v roce 2013 toto trvání pojištění neprokazuje. Způsob prokázání trvání pojištění je na žalobci. Smyslem každoročního předložení příslušného dokladu je realizace výkonu dohledových kompetencí žalovaného. Ministr se s rozhodnutím žalovaného ztotožnil.

[2] Městský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl, neboť správní orgány obou stupňů dospěly ke správným závěrům. Svoji informační povinnost může žalobce splnit jen zasláním příslušného dokladu o pojištění přímo žalovanému, nikoli prostřednictvím insolvenčního rejstříku. Ten slouží k doručování v jiných případech, nikoli pro plnění dohledových pravomocí žalovaného. Trvání na přímém doručování žalovanému není přepjatým formalismem, neboť nelze po žalovaném chtít, aby v insolvenčním rejstříku dohledával doklady o plnění zákonných povinností jednotlivými insolvenčními správci pro každé konkrétní období. Doklad ze dne 15. 1. 2014 nemůže prokazovat pojištění žalobce v období od 1. 8. 2015 do 1. 8. 2016, informační povinnost musí žalobce plnit každoročně, byť by měl uzavřenu pojistnou smlouvu na dobu neurčitou. Pro každé období tak musí být předložen příslušný doklad o pojištění prokazující trvání pojištění po celé dané období, takovým potvrzením není samotný certifikát o uzavření pojistné smlouvy na dobu neurčitou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] V kasační stížnosti proti shora specifikovanému rozsudku žalobce (dále „stěžovatel“) namítal, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku [§ 103 odst. 1 písm. a) 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“]. Podle stěžovatele není zřejmé, proč nemohl splnit svoji povinnost podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správci dodat doklad o pojištění odpovědnosti za škodu prostřednictvím insolvenčního rejstříku, který je provozován žalovaným a rovněž jako webové stránky žalovaného slouží ke zveřejňování informací. Není tak třeba jej předkládat přímo žalovanému.

[4] Stěžovatel též namítal, že rozsudek je nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť městský soud neodůvodnil, proč nepostačí k prokázání uzavření pojistné smlouvy certifikát o uzavření takové smlouvy na dobu neurčitou. Stěžovatel nepovažuje za logické, aby předkládal certifikát o uzavření pojištění na dobu určitou, když má v úmyslu vykonávat činnost po blíže neomezenou dobu. Též není zřejmé, proč musí být uvedené pojištění prokázáno jediným blíže neidentifikovaným dokladem a nikoli též jakýmkoli jiným dokladem. Za takový doklad lze považovat i již zmíněný certifikát o uzavření pojistné smlouvy. Soud vůbec neodůvodnil, proč by měl doklad o pojištění předkládat k určitému konkrétnímu datu (1. 8. 2016) a ne až do konce kalendářního roku.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitka stěžovatele, že mohl doklad o pojištění předložit do 31. 12. 2016, nebyla dosud uplatněna, protože ji nemohl posoudit ani městský soud. Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu o povaze insolvenčního rejstříku a nemožnosti jeho prostřednictvím plnit informační povinnost a stejně tak i se závěry, že trvání pojištění po dobu konkrétního ročního období nemůže být

pokračování

prokázáno pouhým certifikátem o dříve uzavřené pojistné smlouvě na dobu neurčitou. Bylo tak na stěžovateli, jakým způsobem prokáže trvání pojištění i pro rozhodné období.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve (III./A) zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a dále námitkou nesprávného posouzení právní otázky [III./B; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

III./A

[9] V rámci námítky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatel uváděl, že měl městský soud vyložit, proč nepostačí k prokázání uzavření pojistné smlouvy certifikát o uzavření takové smlouvy na dobu neurčitou za situace, kdy má v úmyslu vykonávat činnost po blíže neomezenou dobu. Námitka není důvodná.

[10] Z odůvodnění rozsudku soudu musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů a právními závěry, přičemž musí zároveň obsahovat vypořádání se s argumenty žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52). Tato kritéria napadený rozsudek splnil.

[11] Stěžovatel totiž při své argumentaci zcela pomíjí část odůvodnění rozsudku městského soudu (bod 20), v němž je zcela zřetelně uvedeno, že je třeba rozlišit situaci, kdy subjekt pojištěný je a pouze nedoloží doklad o tomto pojištění. Rovněž se městský soud na témže místě vyjádřil k vypovídací hodnotě certifikátu prokazujícího uzavření smlouvy na dobu neurčitou jako nedostatečného k prokázání trvání takového vztahu v každém roce výkonu činnosti insolvenčního správce, neboť neprokazuje trvání pojistného vztahu v konkrétním časovém období. V takovém případě totiž není vyloučeno, aby pojistný vztah po vystavení certifikátu doznal změn. Taková úvaha je podle Nejvyššího správního soudu zcela logická, byla stěžovateli zpřístupněna již v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů a městský soud se s ní rovněž dostatečně vypořádal.

[12] Důvodná není ani další část námítky spočívající v tom, že není zřejmé, proč musí být uvedené pojištění prokázáno jediným blíže neidentifikovaným dokladem a nikoli též jakýmkoli jiným dokladem. Námitka vychází z nepochopení argumentace městského soudu (i správních orgánů obou stupňů), neboť je z nich zcela zřejmé, že ponechávají zcela na vůli stěžovatele jako osoby povinné prokazovat splnění povinnosti trvání pojištění, aby

tak učinil jakýmkoli způsobem, jenž je k tomu způsobilý. Zákon neukládá žalovanému, aby stěžovateli sdělil, jakým způsobem má plnit svoji informační povinnost a ze zákona samotného rovněž není zřejmé, co všechno může být takovým způsobilým dokladem. Žalovaný však již v minulosti jednoznačně stěžovateli zpřístupnil svůj názor, že způsobilým dokladem není certifikát prokazující pouze uzavření smlouvy o pojištění. Nakonec sám stěžovatel velmi dobře ví, které doklady jsou k prokázání existence pojistného vztahu postačující, neboť si je pro účely nejen minulých období, ale nakonec i období nyní projednávaného byl schopen od pojišťovny opatřit a do správního spisu založit, přičemž adekvátnost takového dokladu byla posouzena v rámci polehčujících okolností pro účely uložení pokuty. Ze všech listin obsažených ve správním spisu je patrné, že k prokázání trvání pojistného vztahu postačuje certifikát o trvání pojištění v tom kterém roce trvání pojištění, nikoli však pouze potvrzení o uzavření samotné pojistné smlouvy. Takový doklad je žalovaným považován soustavně za nedostatečný, když tato praxe žalovaného je stěžovateli dostatečně známa, neboť jeho obdobný skutek byl již pro minulá období městským soudem projednáván.

[13] Pokud v rámci námitky nepřezkoumatelnosti stěžovatel postrádal bližší odůvodnění, proč by měla být povinnost dokládat trvání pojištění stanovena ke konkrétnímu datu 1. 8. 2016, je tomu tak proto, že danou argumentaci neuplatnil, jakkoli tak mohl učinit právě již v řízení před městským soudem, nyní již takovou argumentaci uplatnit nemůže a Nejvyšší správní soud se jí jako nepřipustně vznesenou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) nezabýval.

III./B

[14] Podstatou námitky nesprávného posouzení právní otázky je argumentace stěžovatele tím, že svoji oznamovací povinnost podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích plní prostřednictvím insolvenčního rejstříku, jenž je provozován žalovaným a je veřejně přístupným, pročez není nutné, aby byl doklad o pojištění předkládán přímo žalovanému. Námitka není důvodná.

[15] Podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích „*insolvenční správce předloží ministerstvu jednou ročně doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu*“.

[16] Jestliže stěžovatel považuje za dostatečný způsob předložení žalovanému dokladu o pojištění prostřednictvím insolvenčního rejstříku, je jeho názor zcela mylný. Oproti tomu postoj správních orgánů obou stupňů i městského soudu je v souladu se zákonem. 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 podle § 71 zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon (dále jen „insolvenční zákon“). Tyto funkce je třeba zcela oddělit od oznamovací povinnosti insolvenčního správce vůči žalovanému jako orgánu dohledu nad výkonem činnosti insolvenčních správců. Jakkoli je seznam insolvenčních správců součástí insolvenčního rejstříku podle § 419 insolvenčního zákona, údaj o pojištění či jeho trvání se do seznamu nezapisuje (§ 18 zákona o insolvenčních správcích), zapisují se do něj pouze

pokračování

důsledky spočívající v neuzavření pojistné smlouvy (§ 13 zákona o insolvenčních správcích). Žalovaný samozřejmě může v rámci výkonu dohledu vycházet i z informací obsažených v insolvenčním rejstříku, nakonec je to veřejný rejstřík a k výkonu dohledu lze použít v podstatě jakýkoli zákonný nástroj umožňující zajištění podkladů pro případné navazující správní řízení, není ale nástrojem komunikace mezi subjekty vystupujícími v insolvenčním řízení, pokud to zákon výslovně neuvádí (§ 71 insolvenčního zákona), a orgánem dohledu, nehledě na to, že stěžovatel dokládal certifikát pro účely jednotlivých insolvenčních řízení, tedy ve vztahu ke krajským soudům, nikoli ve vztahu k žalovanému. 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. Podstatou „oznamovací povinnosti“ je nutnost aktivního jednání povinného směřujícího ke splnění této povinnosti, tedy směřujícího přímo k subjektu, vůči němuž takovou povinnost má. To stěžovatel nečinil, když zvolil formu, která se za plnění oznamovací povinnosti považovat nedá. Výkon dohledové činnosti a kontrola jednoho ze základních předpokladů oprávnění k výkonu činnosti insolvenčního správce musí být umožněna operativní formou, nikoli případně složitým dohledáváním toho, v jakém insolvenčním řízení a v jakém časovém období je konkrétní insolvenční správce činný, a poté v insolvenčním rejstříku dohledávat, zda do daného řízení nebyl zaslán příslušný doklad o trvání pojištění.

[17] Nejvyšší správní soud rovněž nepovažuje za relevantní stručné doplnění kasační stížnosti ze dne 20. 4. 2020 (proto je ani nezasílal žalovanému k případnému vyjádření). Podle stěžovatele žalovaný sám zpochybňuje své tvrzení o výlučném dohledu nad existencí pojištění insolvenčního správce ve „své“ publikaci (Richter, M., Benýšek, J., Čujan, R. a kol. Zákon o insolvenčních správcích a předpisy související. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018) v rámci výkladu § 9 odst. 1 písm. d) daného zákona. Citovanou literaturu předně soud nemůže hodnotit jako publikaci žalovaného, neboť ani autoři z řad jeho případných zaměstnanců touto formou zjevně nevykonávají úřední činnost jménem žalovaného. Především je pak třeba poukázat na to, že uvedené ustanovení řeší otázku pozastavení práva vykonávat funkci insolvenčního správce z důvodu, že se stal ohlášeným společníkem veřejné obchodní společnosti nebo zahraniční obchodní společnosti. Proto je i z hlediska činnosti insolvenčního soudu samozřejmě nutno dbát na to (a to včetně otázky existence pojištění), zda insolvenční správce v daném řízení vystupuje jako fyzická osoba či ohlášený společník. S pozastavením práva výkonu funkce insolvenčního správce (fyzické osoby) může být spojeno odvolání z funkce insolvenčního správce podle § 31 odst. 3 insolvenčního zákona. Uvedené však nijak nesouvisí s informační povinností insolvenčního správce ve smyslu § 14 téhož zákona, resp. se sankcí za správní delikt pro neexistenci pojištění, jako v projednávané věci. Zmíněná ustanovení tedy řeší zcela jiné situace a spojují s nimi jiné důsledky.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[19] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve shodě s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť žalobce ve věci neměl úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 24. dubna 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu