



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **Administrace insolvenčí CITY TOWER, v.o.s.**, IČO 29414873, sídlem Hvězdova 1716/2B, Praha 4, zastoupená JUDr. Zbyňkem Jirouškem, advokátem, sídlem Táborská 65/29, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 28. dubna 2017 č. j. MSP-29/2016-SJL-ROZ/2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. března 2020 č. j. 9 A 90/2017 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 26. srpna 2016 č. j. MSP-65/2016-OINS-SRIS/6 žalovaný konstatoval, že žalobkyně spáchala správní delikt podle § 36b odst. 1 písm. c) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 30. června 2017, tím, že do 31. července 2015 nepředložila žalovanému doklad prokazující splnění podmínky

uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích, a to za příslušné roční období od 1. srpna 2014 do 31. července 2015. Za spáchání správního deliktu žalovaný žalobkyni uložil pokutu ve výši 5 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Rozhodnutím označeným v návěti ministr spravedlnosti zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného. Konstatoval, že žalobkyně nemohla povinnost předložit žalovanému jednou ročně doklad prokazující uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu splnit tím, že v roce 2013 předložila společně s návrhem na vydání povolení vykonávat činnost insolvenčního správce certifikát o uzavření pojistné smlouvy na dobu neurčitou. Zákon počítá s tím, že pojištění odpovědnosti za škodu prokazuje insolvenční správce každoročně. Skutečnost, že byla pojistná smlouva uzavřena na dobu neurčitou, navíc automaticky neznamená, že je platná i nadále. Žalobkyně mohla předložit například doklad potvrzující zaplacení pojistného za příslušné období či dodatek ke smlouvě. Předložení dodatku k pojistné smlouvě společně s rozkladem nezbavuje žalobkyni odpovědnosti za správní delikt spočívající v tom, že svoji povinnost nesplnila v období, kdy tak podle zákona měla učinit. Na závěr o tom, že byl správní delikt spáchán, nemá vliv ani to, že žalobkyně potvrzení o pojištění opakovaně předkládala v rámci insolvenčních řízení, a tudíž toto potvrzení bylo zveřejňováno v insolvenčním rejstříku. Insolvenční rejstřík neslouží k tomu, aby jeho prostřednictvím žalobkyně plnila své povinnosti.

[3] Žalobu proti rozhodnutí ministra spravedlnosti zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem označeným v návěti. Ani městský soud nepovažoval povinnost žalobkyně předložit žalovanému doklad prokazující uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu za splněnou tím, že žalobkyně tento dokument vkládala v rámci jednotlivých insolvenčních řízení do insolvenčního rejstříku. Insolvenční rejstřík neslouží jako platforma pro doručování písemností subjektům, které nejsou účastníky insolvenčního řízení. Po žalovaném není možné požadovat, aby u všech insolvenčních správců zjišťoval, zda v některém insolvenčním řízení nedoložili doklad prokazující pojištění odpovědnosti za škodu, neboť zákon jim takovou povinnost neukládá a žalovaný nemůže vědět, který z nich tak činí. Žalobkyně se nemůže své povinnosti zprostit tvrzením, že si měl žalovaný předmětný doklad obstarat sám z veřejně přístupného rejstříku. Městský soud též zdůraznil, že žalobkyně nebyla sankcionována za to, že by neměla pojištění odpovědnosti za škodu sjednáno, ale za to, že tuto informaci ve stanoveném termínu nedoložila žalovanému. Přisvědčil žalovanému, že certifikát dokládající uzavření pojistné smlouvy na dobu neurčitou automaticky nepotvrzuje, že pojištění trvá.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítala, že argumentaci žalovaného o výlučném dohledu žalovaného nad pojištěním insolvenčních správců zpochybňují jeho zaměstnanci v komentáři k zákonu o insolvenčních správcích. Jejich tvrzení, že dohled nad existencí pojištění je výhradní odpovědností insolvenčního soudu, vyvrací tvrzení žalovaného, že povinnost předložit doklad osvědčující uzavření pojistné smlouvy nelze nikdy splnit předložením tohoto

pokračování

dokladu insolvenčnímu soudu. Městský soud nevysvětlil, proč veřejně přístupný insolvenční rejstřík, který spravuje žalovaný, není způsobilou platformou pro dodání příslušného dokladu a proč certifikát osvědčující uzavření pojistné smlouvy na dobu neurčitou není dostatečným dokladem pro osvědčení splnění povinnosti podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích. Stěžovatelka odmítá představu městského soudu, že by povinnost dle citovaného ustanovení bylo možné splnit jen a pouze předložením určitého dokladu a předložením jiného dokladu, který také osvědčuje trvání pojistného vztahu, je bez významu. Certifikát, který předložila stěžovatelka, osvědčuje uzavření pojistné smlouvy na dobu neurčitou a zcela vyhovuje požadavkům zákona. Tento doklad stěžovatelka zasílá do insolvenčního rejstříku pravidelně, vždy v souvislosti se svým ustanovením do funkce v konkrétních insolvenčních řízeních. Vzhledem k veřejnosti insolvenčního rejstříku a jeho správě žalovaným tak činí své povinnosti zadost.

[5] Pro případ, že by skutečně stěžovatelka musela příslušný doklad předložit přímo žalovanému („*na ministerský stůl*“), pak namítá, že § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích v rozhodném znění nestanovil, kdy se tak v daném roce má stát. Nemůže proto obstát tvrzení žalovaného, že tak měla stěžovatelka učinit právě do 1. srpna 2015, které městský soud implicitně převzal, aniž by své rozhodnutí v tomto směru jakkoli odůvodnil.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že námitku, že zákon nestanovil, v které části roku má být povinnost podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích splněna, stěžovatelka dosud neuplatnila, městský soud se jí tudíž nemohl zabývat. Doplnil, že lhůta pro předložení dokladu o pojištění se počítá buď od stanovení této povinnosti, tedy od 1. srpna 2013 (což je případ stěžovatelky), nebo od nabytí právní moci povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce. Městský soud dostatečně odůvodnil závěr, proč nelze považovat povinnost za splněnou vložím příslušného dokladu do insolvenčního rejstříku, a žalovaný se s ním zcela ztotožňuje. Ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. dubna 2020 č. j. 8 As 33/2019 - 48. Komentář, na který odkazovala stěžovatelka, není oficiální publikací žalovaného, navíc řeší problematiku, která nijak nesouvisí s projednávanou věcí. I s dalšími námitkami stěžovatelky se městský soud řádně vypořádal, přičemž jeho závěry jsou v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 33/2019 - 48.

[7] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovatelce na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Na úvod je třeba konstatovat, že stěžovatelka námitku, že zákon o insolvenčních správcích v rozhodném znění výslovně nestanovil, dokdy je třeba žalovanému doklad prokazující uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu předložit, uplatnila až v kasační stížnosti, ačkoli jí nic nebránilo vznést ji už v žalobě. Rozhodně nejde o otázku, kterou by měl městský soud posuzovat *ex offio*. Tato námitka proto není přípustná [§ 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost ve zbývajícím rozsahu posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích, ve znění účinném do 14. června 2017, *insolvenční správce předloží ministerstvu jednou ročně doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy 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 – srov. § 6 odst. 1 písm. f) zákona o insolvenčních správcích]. Pokud tak neučinil, dopustil se správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. c) zákona o insolvenčních správcích, za nějž bylo možné uložit napomenutí nebo pokutu do 100 000 Kč [§ 36b odst. 3 písm. a) citovaného zákona].

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný, neboť je z něj zřejmé, jak i z jakých důvodů městský soud o žalobě stěžovatelky rozhodl. Městský soud odlišil situace, kdy insolvenční správce vůbec není pojištěný a kdy pouze pojištění nedoloží, a vysvětlil, proč nestačilo, že stěžovatelka certifikát o uzavření pojistné smlouvy předkládala v rámci jednotlivých insolvenčních řízení. Nepožadoval po stěžovateli předložit konkrétní doklad, pouze konstatoval, že certifikát o uzavření pojistné smlouvy v roce 2013 nedokládá, že pojistný vztah trval i v roce 2015. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry ztotožňuje.

[12] Obsahově totožnou kasační stížnost stěžovatelky, týkající se stejného správního deliktu spáchaného v období od 1. srpna 2015 do 1. srpna 2016, Nejvyšší správní soud již posuzoval v rozsudku ze dne 24. dubna 2020 č. j. 8 As 33/2019 - 48. Závěry vyslovené v tomto rozsudku lze bez dalšího převzít i v nyní projednávané věci:

[13] Účelem insolvenčního rejstříku 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 [...]“. 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 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

pokračování

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.“

[14] Komentář k zákonu o insolvenčních správcích, na který odkazovala stěžovatelka, nelze „hodnotit jako publikaci žalovaného, neboť ani autoři z řad jeho případných zaměstnanců touto formou zjevně nevykonávají úřední činnost jménem žalovaného.“ Ustanovení § 9 odst. 1 písm. c) zákona o insolvenčních správcích, jehož se stěžovatelkou citovaná pasáž týká, „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 [zákonu o insolvenčních správcích], 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

[15] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. července 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu