



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. P.**, insolvenční správkyň, se sídlem X, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 18. 7. 2017, č. j. MSP-17/2017-ORA-ROZ/4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 12. 2018, č. j. 4 A 107/2017 - 62,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ze dne 17. 3. 2017, č. j. MSP-30/2017-OINS-SRIS/7, byla žalobkyně uznána odpovědnou za spáchání správního deliktu podle § 36b odst. 1 písm. c) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“), neboť v rozporu s § 14 odst. 3 citovaného zákona nepředložila Ministerstvu spravedlnosti jednou ročně doklad prokazující splnění podmínky o uzavření smlouvy o odpovědnosti za škodu. Za uvedený delikt byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 3 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. V záhlaví citovaným rozhodnutím žalovaný zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[2] Městský soud v Praze zamítl žalobu napadeným rozsudkem. Poukázal na to, že informační povinnost byla do zákona o insolvenčních správcích vložena novelou č. 185/2013 Sb., přičemž tato novela nabyla účinnosti dne 1. 8. 2013. Dle tohoto ustanovení je ročním obdobím 365 dní a lhůta končí uplynutím toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Délka lhůty tak nemá být počítána podle kalendářního roku, neboť v § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích užil zákonodárce formulaci „jednou ročně“, nikoli „v průběhu

kalendářního roku“ tak, jak je uvedeno v jiných právních předpisech. Jestliže tedy v citovaném zákoně není uvedeno, že se jedná o kalendářní rok, pak se roční lhůta počítá analogicky podle správního řádu. Lhůta pro předložení dokladu se tedy počítá buď od stanovení této povinnosti, tedy od 1. 8. 2013, nebo pak po tomto datu nabytím právní moci vydání povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce. V projednávané věci byla žalobkyně insolvenční správkyní již v době před nabytím účinnosti zmíněné novely; rozhodným obdobím proto bylo období od 1. 8. do 1. 8. Městský soud proto nesouhlasil se žalobkyní, že rozhodné bylo datum sjednání pojištění, tedy 22. 1. Městský soud pak nesouhlasil ani s námitkou, podle níž se mohla žalobkyně liberovat, neboť vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby spáchání správního deliktu zabránila; nesdílel ani názor žalobkyně, že by stačilo zveřejnění smlouvy ve veřejném insolvenčním rejstříku. Správní orgán prvního stupně pak uložil sankci v souladu se zákonem.

II. Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka namítala, že nelze souhlasit s výkladem pojmu „jednou ročně“, který učinil městský soud. Přepjatě formalizovaný výklad podle ní popřel smysl a účel právní úpravy. Výklad pojmu považovala také za rozporný s duchem zákona, který se posléze promítl do explicitního textu nové právní úpravy. Tato úprava povinnost předkládání dokladu o pojištění insolvenčního správce stanoví již bez dalších pochybností a výkladových obtíží. V obou zněních zákona je stanovena totožná povinnost předložit doklad o pojištění jednou ročně. V novelizovaném znění je však výkladová obtíž a nejasnost překlenuta vložением limitního termínu předložení takového potvrzení, a to vložением lhůty 2 měsíců po uplynutí kalendářního roku, za nějž se předkládá. Ze znění zákona a ani z úmyslu zákonodárce tak není patrné, že by stěžovatelka měla povinnost předložit doklad o pojištění jednou ročně (dle právní úpravy platné do 30. 6. 2017) do 1. 8. daného roku.

[5] Městský soud pochybil také v hodnocení otázky toho, zda stěžovatelka vynaložila veškeré úsilí, aby zabránila porušení informační povinnosti. Přepjatý formalismus podle ní nereflektoval běžnou komunikaci. Jestliže je pojistitel v korespondenci dotazován na nesrovnalosti v pojištění a pak je stěžovatelkou ke splnění této povinnosti urgován, nelze toto hodnotit jinak než výzvu ke splnění povinnosti pojistitele. Stěžovatelka předložila městskému soudu také následnou korespondenci, v níž pojišťovací makléř přiznal pochybení. Certifikát o pojištění o odpovědnosti za škodu byl stěžovatelce doručen až v roce 2017 a stěžovatelka jej obratem doručila ministerstvu. Stěžovatelka namítla, že se skutečnost, že byla pojištěna také v rozhodujícím období od 1. 8. 2015 do 1. 8. 2016, nijak neodrazila v hodnocení liberačních důvodů ani při ukládání sankce.

[6] Podle stěžovatelky měl žalovaný nejprve přistoupit k napomenutí a teprve v případě, kdy by byl spáchán správní delikt opakovaně, by bylo namístě uložit přísnější peněžitou sankci. Stěžovatelka uvedla, že nezaviněné pochybení, které napravila ihned,

pokračování

jakmile měla certifikát k dispozici, nemělo žádné nepříznivé následky a nezpůsobilo nikomu žádnou újmu. Žalovaný ani městský soud nepřihlédli k tomu, že právní úprava byla nejasná a nepovažovali tuto skutečnost za relevantní pro rozhodování o vině a uložení trestu.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s městským soudem ve výkladu pojmu „jednou ročně“. Žalovaný se s námitkou stěžovatelky v této věci vypořádal dostatečně v rámci prvostupňového rozhodnutí, druhostupňového rozhodnutí i vyjádření k žalobě. Stejně tak byla vypořádána také námitka liberace a tuto námitku správně zhodnotil také městský soud v napadeném rozsudku. Za nedůvodnou pak považoval i námitku nepřiměřenosti sankce. Souhlasil s názorem městského soudu, že správní orgán prvního stupně nebyl povinen využít mírnějších opatření.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích (ve znění účinném do 30. 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] Městský soud k posouzení otázky splnění prokázání povinného pojištění odpovědnosti za škodu poukázal na komentářovou literaturu, z níž je patrné, 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 zákona o insolvenčních správcích tak nelze chápat toliko jako 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.

[12] Informační povinnost byla do zákona o insolvenčních správcích vložena novelou č. 185/2013 Sb., přičemž tato novela nabyla účinnosti dne 1. 8. 2013. Jak bylo citováno již výše, tato novela stanovila povinnost insolvenčního správce „jednou ročně“ předložit doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za

škodu. Z komentářové literatury je patrné, že zákonodárce nezamýšlel počítat lhůtu ke splnění povinnosti v rámci „kalendářního roku“, jak uvedl v jiných předpisech, ale naopak bylo nutné za „roční období“ považovat 365 dní, přičemž lhůta končila toho dne, který se svým označením shodoval se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Dále uvádí, že: *„Zákonodárce tedy striktně rozlišoval mezi „rokem“ a „kalendářním rokem“ a „kalendářní rok“ byl 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 [§ 40 odst. 1 písm. b) spr. řádu], resp. dle obecného počítání lhůt tak, jak je upravují i jiné právní předpisy.“* [STANISLAV, A. Zákon o insolvenčních správcích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-826-1].

[13] Městský soud na základě výše uvedeného shrnul, že rozhodným obdobím pro splnění povinnosti stěžovatelky bylo období od 1. 8. do 1. 8. následujícího roku. V této době byl každý insolvenční správce, který byl insolvenčním správcem již před nabytím účinnosti novely (1. 8. 2013), povinen splnit informační povinnost podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích. Výjimka by nastala pouze v případě, kdy by se stěžovatelka stala insolvenční správkyní až po nabytí účinnosti této novely; pak by jejím rozhodným obdobím bylo datum nabytí právní moci vydání povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce až po tentýž shodující se den následujícího roku (opět nikoli kalendářního).

[14] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného souhlasí se závěry městského soudu i žalovaného, že stěžovatelka porušila svou povinnost plynoucí jí z § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích. Stěžovatelka byla od účinnosti novely citovaného zákona (1. 8. 2013) povinna předložit jednou ročně doklad o pojištění, přičemž uvedená roční lhůta počala běžet právě dne 1. 8. 2013. To znamená, že předložení dokladu o pojištění jednou ročně bylo nutno učinit nejpozději před tím, než jeden rok uplyne. Vzhledem k tomu, že zákonodárce neukládal 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, podle které 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 (§ 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Se stěžovatelkou pak nelze souhlasit ani v tom, že by novelizace právní úpravy (zákon č. 64/2017 Sb. s účinností od 1. 7. 2017) mohla jakkoliv ovlivnit nyní projednávanou věc. V rámci této novely došlo ke změně § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích, přičemž zákonodárce do citovaného ustanovení výslovně zavedl pojem „kalendářní rok“ a zároveň stanovil lhůtu k předložení dokladu o trvání pojištění (2 měsíce). Zatímco tedy předchozí právní úprava stanovila lhůtu subjektivně a vázala ji na vznik práva vykonávat činnost (resp. účinnost zákona), která mohla v praxi působit určité nejasnosti, nová právní úprava stanoví lhůtu objektivně a omezuje tak výkladové spory tohoto ustanovení. Tato skutečnost však nemění nic na tom, že stěžovatelka nesplnila svou povinnost, když v již vymezené lhůtě ministerstvu nepředložila potvrzení o pojištění odpovědnosti, čímž porušila ustanovení § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích. Nejvyšší správní soud pro uvedené námitky stěžovatelky nepřisvědčil.

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud se pak ztotožnil také s otázkou týkající se posouzení liberačních důvodů. Stěžovatelkou doložené případy „urgence“ nebyly dostatečné pro prokázání toho, že by vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat. Stěžovatelka v doložených e-mailech toliko požadovala, aby zaměstnanec pojišťovny zkontroloval nesrovnalosti ohledně pojištění; pouze v jediném e-mailu požadovala vydání certifikátu o pojištění. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí s městským soudem i žalovaným, že jediný e-mail nelze považovat za veškerou urgenci. Zdejší soud poukazuje i na to, že správní soudy ve shodě se žalovaným opakovaně připustily, že zákon výslovně neukládá splnit uvedenou povinnost pouze certifikátem, ale tuto povinnost lze doložit také prostřednictvím jiných důkazních prostředků (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2020, č. j. 8 As 33/2019 - 48). Pokud tedy stěžovatelka poukazuje na to, že jí byl certifikát prokazující splnění podmínky pojištění vystaven až na počátku roku 2017, nelze než odkázat na možnost doložení splnění povinnosti pojištění dalšími důkazními prostředky, jak správně upozornil nejen žalovaný, ale také městský soud.

[16] Stěžovatelka dále nesouhlasila s uloženou sankcí; poukázala na její nepřiměřenost a na to, že správní orgán prvního stupně měl využít mírnějších opatření a nejprve ji napomenout, jak mu zákon umožňuje. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že výše ukládané sankce vždy závisí na správním uvážení správního orgánu. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46 (č. 416/2004 Sb. NSS), dovodil, že úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Podle § 36b odst. 3 písm. a) zákona o insolvenčních správcích lze za správní delikt uložit napomenutí nebo pokutu do 100 000 Kč. Stěžovatelce byla uložena sankce těsně při spodní hranici zákonného rozmezí (výše této sankce ostatně odpovídá sankcím ukládaným v obdobných věcech, srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2020, č. j. 6 As 93/2020 - 25, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2020, č. j. 10 A 114/2017 - 60, ad.); správní orgán prvního stupně přitom přihlédl ke všem relevantním skutečnostem a nevybočil z mezí správního uvážení. Nejvyšší správní soud pak sdílí také názor městského soudu i žalovaného, že nebylo povinností správního orgánu prvního stupně nejprve přikročit k užití napomenutí jako mírnější sankce. Zákon totiž nestanoví, že by měla být tato forma sankce užitá přednostně, ale ponechává zcela na uvážení správního orgánu, aby po posouzení jednotlivých aspektů dotčené věci posoudil, jakého institutu využije a zda pachatele správního deliktu pouze napomene, nebo zda mu uloží pokutu v zákonem stanoveném limitu. Ani v tomto ohledu proto správní orgán prvního stupně žádným způsobem nepochybil.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 15. října 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu