



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **JUDr. Daniel Ševčík, Ph.D.**, advokát a insolvenční správce se sídlem Kobližná 47/19, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2020, č. j. 10 A 114/2017 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) je insolvenčním správcem zapsaným v seznamu vedeném žalovaným. Podáním ze dne 19. 1. 2016, doručeným dne 21. 1. 2016, stěžovatel předložil žalovanému certifikát o pojištění ze dne 9. 12. 2015 a prolongační dodatek ze dne 15. 12. 2015 uzavřený na dobu od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 k pojistné smlouvě ze dne 31. 12. 2008. Žalovaný následně příkazem ze dne 11. 2. 2016, č. j. MSP-116/2016-OINS-SRIS/1, uznal stěžovatele vinným ze spáchání správního deliktu 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“), za což mu uložil pokutu ve výši 5000 Kč. Uvedeného správního deliktu se měl stěžovatel dopustit tím, že do 1. 8. 2015 nepředložil žalovanému doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích za příslušné roční období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015.

[2] Proti příkazu podal stěžovatel odpor; předně namítal, že § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích má neurčitou dispozici, neboť z něj není zřejmé, co se rozumí roční periodou předkládání dokladů, a také z něj neplyne, kdy se takové doklady po uplynutí období jednoho roku mají předkládat; dále připomněl jednoroční subjektivní

promlčecí lhůtu stanovenou v § 36c odst. 3 spolu s odst. 5 zákona o insolvenčních správcích, s tím, že skutek, spočívající v nepředložení dokladu prokazujícího uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za období do 11. 2. 2015, je již promlčen. Podotkl, že účelem zákonné úpravy je zajistit, aby byl insolvenční správce po dobu výkonu funkce profesně pojištěn; jiná je však situace u deklarace této skutečnosti, kterou insolvenční správci opakovaně v jednotlivých insolvenčních řízeních dle pokynů soudů předkládají. Pokud by byla sankcionována pouhá administrace spočívající v tom, že existující pojistný vztah není osvědčen orgánem dohledu, pak jde o nedůvodnou zátěž jak insolvenčních správců, tak žalovaného, přerůstající zákonem legitimně sledovaný cíl. Rovněž akcentoval, že poté, co bez výzvy dobrovolně předložil doklad o trvání pojistného vztahu pojištění odpovědnosti za škodu při výkonu činnosti insolvenčního správce, a to od 1. 1. 2009 do roku 2016, žalovaný reagoval tak, že mu příkazem udělil pokutu za nepředložení dokladu o tomtéž již osvědčeném a doloženém vztahu, a to za dílčí předcházející časový úsek.

[3] K podanému odporu vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 2. 11. 2016, č. j. MSP-116/2016-OINS-SRIS/6, kterým dospěl k závěru, že nesplněním oznamovací povinnosti dle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích byl stěžovatelem porušen zájem společnosti na zákonem předvídaném řádném výkonu dohledových pravomocí žalovaného, a jeho prostřednictvím též ohrožen zájem na zajištění plošné existence pojištění u každého insolvenčního správce. Žalovaný uvedl, že zatímco účelem požadavku existence pojištění insolvenčních správců dle § 6 odst. 1 písm. f) zákona o insolvenčních správcích je ochrana třetích osob pro případ škody způsobené insolvenčním správcem či jeho zaměstnancem, účelem periodické oznamovací povinnosti dané § 14 odst. 3 zákona je zajistit efektivní a plošný dohled žalovaného nad plněním požadavku trvání pojištění; na zmíněná ustanovení jsou přitom vázány odlišné sankční mechanismy a ochranná opatření. Je nesporné, že stěžovatel oznamovací povinnost dle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích za příslušné období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015 nesplnil, neboť oznamovací povinnost za toto období měla být splněna v jeho časovém rámci. Tvzení, že je profesně pojištěn od 1. 1. 2009 a že jeho pojištění stále trvá, podle názoru žalovaného není pro řízení o spáchání správního deliktu dle § 36b odst. 1 písm. c) zákona o insolvenčních správcích relevantní, neboť vytykaného deliktu se insolvenční správce dopustí, jestliže v příslušném ročním období žalovanému nepředloží doklad o pojištění, nehledě na to, zda smlouvu o pojištění uzavřenou měl, nebo ne; předložením pojistné smlouvy k návrhu na vydání povolení vykonávat činnost insolvenčního správce doložil splnění podmínky pro vydání takového povolení dle § 6 odst. 1 písm. f) zákona o insolvenčních správcích, nicméně tímto jednáním nemohl do budoucna na dobu neurčitou splnit pravidelnou oznamovací povinnost dle § 14 odst. 3 zákona. Ostatně to, že je pojistná smlouva uzavřena na dobu neurčitou, neznamená, že je v rozhodném období i nadále platná. Žalovaný nepřiznal relevanci ani namítané prekluzi, neboť řízení z moci úřední bylo zahájeno dne 16. 2. 2016 doručením příkazu, tj. ve lhůtě kratší jednoho roku ode dne, kdy se žalovaný o spáchání správního deliktu dozvěděl.

[4] V rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí stěžovatel setrval na své předešlé argumentaci a apeloval na úvahy rozkladové komise o smyslu a účelu § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích. Připustil, že po vydání zákona č. 185/2013 Sb., kterým byl zákon o insolvenčních správcích s účinností od 1. 8. 2013 novelizován, a to mj. § 14 odst. 3, požadované doklady v uvedené lhůtě nepředložil. Šlo ovšem o administrativní pochybení,

pokračování

nad kterým projevil účinnou lítost; jedná se o deklarační povinnost, která byla nová jak pro insolvenčního správce, tak i pro žalovaného. Podotkl, že právní úprava je nedůvodně tvrdá, když nezná např. předchozí výzvu, s jejímž nesplněním by teprve byla spojena sankce za správní delikt. Smyslem právní úpravy nemůže být samoučelná kontrola dokladů, i tato musí sloužit naplnění legitimního účelu sledovaného zákonodárcem, kterým je trvání profesního pojištění. Proto za situace, kdy bez výzvy dobrovolně, byť opožděně, splnil oznamovací povinnost, nebylo již na místě zahajovat řízení pro správní delikt spočívající v nepředložení dokladů; odkázal současně na zásadu *in dubio pro libertate*.

[5] Ministr spravedlnosti závěry žalovaného v rozhodnutí ze dne 17. 5. 2017, č. j. MSP-42/2016-SJL-ROZ/2, potvrdil jak v otázce viny, tak v otázce výše sankce; současně uložil povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč. K námitce výkladu informační povinnosti ministr konstatoval, že pojem „rok“ je v právním slova smyslu tradičně chápán jako jednoleté období, jehož počátek je určen rozhodnou skutečností a jehož konec připadá na den, který se pojmenováním nebo číslem shoduje se dnem, na který připadá skutečnost, od níž se lhůta počítá; v § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správci nic nenasvědčuje tomu, že pojem „jednou ročně“ je zde užit ve významu kalendářního roku. V posuzovaném případě stěžovatel certifikát o pojištění ze dne 9. 12. 2015 a prolongační dodatek ze dne 15. 12. 2015 k pojistné smlouvě ze dne 31. 12. 2008 doložil až dne 21. 1. 2016, tedy více než pět měsíců po uplynutí příslušného období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015, a certifikát o pojištění ze dne 21. 10. 2016 doložil dne 2. 11. 2016, tedy více než rok po uplynutí příslušného období, čímž porušil právem chráněný zájem efektivního a plošného dohledu žalovaného nad plněním podmínky trvání pojištění.

[6] Proti rozhodnutí ministra podal žalobce žalobu, v níž v zásadě zopakoval své dřívější námitky. Městský soud předně uvedl, že existence primární povinnosti, v daném případě povinnosti insolvenčního správce uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu, a plnění této podmínky po celou dobu výkonu funkce [jinak dojde ke zrušení jeho povolení dle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správci], nemůže vyloučit existenci (a smysluplnost) sekundární povinnosti, tj. oznamovací povinnosti insolvenčního správce dle § 14 odst. 3 zákona. Porušení primární povinnosti má nepochybně závažnější důsledky, než porušení povinnosti sekundární, neboť by zasáhlo i do práv třetích osob; to je však zohledněno v závažnosti sankce. Plnění sekundární povinnosti tak současně zajišťuje plnění (resp. dohled nad jejím plněním) povinnosti primární. Dohledová pravomoc správního orgánu proto může být sama o sobě účelem právní normy, i kdyby byla skutečnost, nad níž je vykonáván dohled, jinak fakticky plněna; argumentu žalobce proto soud nepřisvědčil.

[7] Stejně tak se soud neztotožnil s námitkou, že právní úprava je bezdůvodně přísná, když např. absentuje povinnost předchozí výzvy žalovaného k zaslání dokladu o pojištění. Funkce insolvenčního správce je vykonávána osobami, na něž jsou oprávněně kladeny vysoké nároky (vysokoškolské vzdělání magisterského studijního programu, odborná zkouška, odborná praxe, bezúhonnost a rovněž profesní pojištění), protože se jedná o vysoce zodpovědnou a odbornou činnost mající vliv na třetí osoby a soudní (insolvenční) řízení. Na insolvenčního správce proto lze, oproti běžným občanům, klást větší nároky i po stránce administrativních povinností a případně je za jejich neplnění i přísněji sankcionovat. K tomu soud doplnil, že se nejednalo o novou povinnost, jak tvrdil stěžovatel, jelikož byla zavedena s účinností od 1. 8. 2013; stěžovatel byl tak již jednou před

dotčeným obdobím povinen splnit povinnost podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích.

[8] Městský soud nepřisvědčil ani námitce nepřesné specifikace dokladu podle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích; naopak to lze vnímat jako vstřícný krok zákonodárce, pokud umožňuje doložit splnění povinnosti jakýmkoli relevantním dokladem prokazujícím, že pojištění v rozhodném období trvá. Co se týče otázky rozhodného období, logickým a jazykovým výkladem lze dle soudu dospět k závěru, že u insolvenčních správců s povolením vydaným před 1. 8. 2013 je prvním takovým obdobím jeden rok od tohoto data, poněvadž § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích nehovoří o „kalendářním roku“, povinnost proto musí být časově svázána s datem jejího vzniku.

[9] Soud dále neuznal argument, že stěžovatel uzavřel smlouvu o pojištění na dobu neurčitou s automatickou prolongací, neboť smlouva může být vypovězena, ať již stěžovatelem, či pojišťovnou; přiložená smlouva o pojištění na dobu neurčitou tak neprokazuje trvání pojistného vztahu v konkrétním časovém období. Stěžovatel byl v daném případě povinen předložit doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o profesním pojištění nejpozději do 1. 8. 2015, avšak učinil tak až dne 19. 1. 2016. Městský soud uznal, že stěžovatel může mít vzhledem k časovým souvislostem pocit, že opožděným splněním povinnosti „vyprovokoval“ žalovaného k uložení sankce; nelze však odhlédnout od toho, že žalovaný mohl sám z vlastní iniciativy zjistit pochybení stěžovatele, a třeba již den po skončení lhůty pro splnění povinnosti sankci uložit. Soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2020, č. j. 8 As 33/2019 - 148, z něhož vyplývá, že certifikát prokazující uzavření smlouvy na dobu neurčitou není dostačující k prokázání trvání takového vztahu v každém roce výkonu činnosti insolvenčního správce, přičemž tento postoj žalovaného je setrvalý a konzistentní (body 11 a 12), a dále, že oznamovací povinnost nemůže být splněna prostřednictvím insolvenčního rejstříku dokládáním certifikátu pro účely jednotlivých insolvenčních řízení insolvenčnímu soudu.

[10] Městský soud tudíž uzavřel, že stěžovatel naplnil skutkovou podstatu definovanou v § 36b odst. 1 písm. c) zákona o insolvenčních správcích a sankce byla uložena po právu, přičemž argument stěžovatele principem *in dubio pro libertate* není případný. Ačkoli stěžovatel nenamítal nepřiměřenost výše sankce a nežádal její moderaci, pro úplnost pak soud dodal, že uložená sankce je při dolní hranici sankční sazby a dle názoru soudu odpovídá závažnosti provinění. Na základě toho městský soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; zopakoval, že soud postavil napadené rozhodnutí na formálním výkladu zákona o insolvenčních správcích, přičemž nezohlednil účel, ale pouze legalitu jednotlivých zkoumaných norem bez kontextu s jejich legitimitou. Stěžovatel má za to, že nejen v soukromém, ale i veřejném právu, má přednost smysl a účel zákona nad jeho formální textací a jednotlivé normy je tak třeba i vykládat; jen taková interpretace a aplikace práva koresponduje s ústavními principy.

[12] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož existence pojistné smlouvy o pojištění odpovědnosti insolvenčního správce za škodu způsobenou při výkonu

pokračování

funkce (primární povinnost) nemá k inkriminovanému skutku relevanci, kdy zájmem chráněný § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích je výkon dohledových pravomocí žalovaného nad deklarací tohoto pojištění (sekundární povinnost). Stěžovatel opětovně zdůrazňuje, že dohledová pravomoc správního orgánu nemůže být sama o sobě účelem právní normy, ale pouze prostředkem, jak zajistit plnění povinností jejich adresátů. Účelem zákonné úpravy je zajistit, aby byl insolvenční správce po dobu výkonu funkce profesně pojištěn pro případ porušení povinnosti spojené s jejím výkonem, přičemž sankcionování pouhé administrace spočívající v osvědčení existence pojistného vztahu je nedůvodnou zátěží jak insolvenčních správců, tak ministerstva; tato administrace navíc dle stěžovatele již zákonem legitimně sledovaný cíl nedůvodně přerůstá.

[13] Nadto stěžovatel opakovaně tvrdí, že § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích nespécifikuje podobu dokladu o trvání pojistného vztahu pojištění odpovědnosti za škodu při výkonu činnosti insolvenčního správce. Stěžovatel je pojištěn od 1. 1. 2009 a pojištění stále trvá, jak plyne i z údaje na certifikátu, který byl ministerstvu zaslán spolu s průvodním dopisem ze dne 19. 1. 2016; pojistná doba se přitom prolouhuje automaticky. Dle názoru stěžovatele tak nepředložení zákonem nespécifikovaného dokladu v zákonem blíže neurčeném časovém období, prokazující skutečnost, která je již ministerstvu známa, nemůže vyvolat žádné negativní následky.

[14] Stěžovatel dále připouští, že požadovaný doklad v zákonem stanovené lhůtě nepředložil, dle jeho názoru jde však pouze o administrativní pochybení, nad kterým stěžovatel projevil účinnou lítost. Za situace, kdy stěžovatel bez výzvy dobrovolně, byť opožděně, splnil komentovanou deklarační povinnost, nebylo již na místě zahajovat řízení pro správní delikt spočívající v nepředložení dokladů a sankcionovat stěžovatele napadeným rozhodnutím. Z prvostupňového rozhodnutí stěžovatel dovozuje, že žalovaný si uvědomuje subsidiaritu kontroly a její funkci ve vztahu k trvání pojištění, ovšem v této věci byl konstatovaný účel sledovaný zákonem splněn dříve, než došlo k zahájení řízení. Správní orgány by navíc měly akcentovat zásadu *in dubio pro libertate*, kterou se žalovaný při vydávání rozhodnutí dle stěžovatele neřídil, což stěžovatel dokládá odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Afs 80/2007 - 105, publ. pod č. 1852/2009 Sb. NSS, a ze dne 24. 11. 2015, sp. zn. 4 Afs 210/2014.

[15] Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu, jakož i rozhodnutí ministra spravedlnosti, zrušil.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil souhlas se závěry městského soudu a na jeho odůvodnění odkázal. Ohledně námítky nezohlednění účelu zákona o insolvenčních správcích žalovaný připomněl, že nesplněním informační povinnosti dochází k znesnadnění bezprostředního uplatnění dohledových pravomocí žalovaného, neboť musí zahájit vyhledávací činnost stran zjišťování, zda nedošlo k naplnění podmínek pro aplikaci § 13 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích, tj. k zahájení správního řízení o zrušení povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje podmínku stanovenou § 6 odst. 1 písm. f) či § 8 odst. 1 písm. c) zákona o insolvenčních správcích. Stěžejním účelem § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích je přitom zajistit přehled žalovaného o průběžném plnění stanovených podmínek. Dohledová pravomoc správního orgánu proto může být sama o sobě účelem právní normy, i kdyby byla skutečnost, nad níž je vykonáván dohled, jinak fakticky plněna; k tomu žalovaný odkázal na judikaturu

městského soudu a Nejvyššího správního soudu a poukázal na objektivní charakter odpovědnosti za správní delikt. Skutečnost, že žalovaný má k dispozici pojistnou smlouvu stěžovatele uzavřenou na dobu neurčitou, kterou přiložil k žádosti o zápis do seznamu insolvenčních správců, dokládá pouze splnění podmínky pro vydání povolení vykonávat činnost insolvenčního správce, neznamená však budoucí splnění informační povinnosti dle § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[17] 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 doložil, že je advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[18] Poté přezkoumal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Podstatou námitky nesprávného posouzení právní otázky je argumentace stěžovatele, že napadené rozhodnutí je postaveno na formálním výkladu zákona o insolvenčních správcích, přičemž nezohledňuje jeho účel, tj. existenci pojištění insolvenčního správce po dobu výkonu jeho funkce. Skutečnost, že stěžovatel nepředložil doklad o pojištění, je pouze administrativním pochybením; zákon navíc dle stěžovatele nespecifikuje podobu požadovaného dokladu a nepředložení takového dokladu tudíž nemůže vyvolat žádné právní následky.

[20] 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* [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].

[21] Ustanovení § 14 upravuje informační a dokladací povinnost insolvenčního správce vůči dohledovému orgánu – žalovanému. Uvedená povinnost byla zavedena s účinností k 1. 8. 2013 zákonem č. 185/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 185/2013 Sb.“). Institut informační povinnosti insolvenčního správce zajišťuje získání relevantních skutečností za účelem přehledu o činnosti insolvenčního správce, a představuje tak sekundární, odvozenou povinnost od povinnosti primární, tj. existence povinnosti insolvenčního správce uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu podle § 6 odst. 1 písm. f) zákona o insolvenčních správcích.

pokračování

[22] Z výše citovaného § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích pak zcela jednoznačně vyplývá dokládací povinnost insolvenčního správce stran prokázání splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu. Povinnost předložit doklad o pojištění byla vzhledem k účinnosti zákona č. 185/2013 Sb. prvně stanovena k 1. 8. 2013 a je vázána na předložení dokladu o pojištění vždy jednou ročně. Nejde tedy o otázku uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu či trvání pojištění ve smyslu § 6 odst. 1 písm. f) zákona o insolvenčních správcích, nýbrž o splnění informační povinnosti předložit jednou ročně doklad, který prokazuje, že insolvenční správce má uzavřenu smlouvu o pojištění odpovědnosti za škodu, odpovídající podmínkám stanoveným vyhláškou č. 314/2007 Sb., o minimálním limitu pojistného plnění a minimálních standardech pojistných smluv insolvenčních správců.

[23] Zákon definuje informační povinnosti jako povinnost předkládat takový doklad jednou ročně, žalovaný, stejně tak jako insolvenční správci, musí zákonem stanovenou povinnost respektovat. Žalovaný zde nemá žádný prostor pro výklad, který by spočíval v tom, že postačí předložení smlouvy o pojištění pouze v době, kdy insolvenční správce zahájil svoji činnost. Jestliže je stanovena povinnost insolvenčního správce předkládat žalovanému doklad jednou ročně, na druhé straně pak stojí právo, ale i povinnost žalovaného takový doklad požadovat. Nejedná se o tak o nepřiměřený výkon státní správy, když naopak smyslem právní úpravy je poskytnout doklady žalovanému jako dohledovému orgánu tak, aby v případě neplnění povinnosti pojištění mohl zvolit další postupy. Ostatně, účelem zákona č. 185/2013 Sb. bylo podle důvodové zprávy posílit dohledovou činnost žalovaného nad splněním podmínek pro výkon činnosti insolvenčního správce. Do této dohledové činnosti je nutno zařadit právo žalovaného požadovat doklady, které zákon stanoví.

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené proto nesdílí stanovisko stěžovatele, že napadené rozhodnutí žalovaného nemá oporu v zákoně nebo že dikce § 14 odst. 3 zákona o insolvenčních správcích není natolik jednoznačná, aby na jejím základě mohla být vyvozena odpovědnost za správní delikt. Namítá-li stěžovatel blíže neurčené časové období pro předložení dokladu, pak z § 36b odst. 1 písm. c) zákona o insolvenčních správcích je zřejmé, že insolvenční správce je povinen předložit žalovanému doklad o pojištění *jednou ročně*. To znamená, že musí svoji povinnost splnit v průběhu roku, který následuje od okamžiku, kdy mu informační povinnost vznikla. Jelikož stěžovatel k 1. 8. 2013 již na základě pravomocného povolení vykonával svou činnost insolvenčního správce, vztahovala se na něj povinnost předložit doklad o pojištění od 1. 8. 2013.

[25] Obdobně nelze přisvědčit ani tvrzení stěžovatele, že se ze strany žalovaného jedná o samoučelnou kontrolu dokladů. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem připomíná, že ve smyslu stávající judikatury ke splnění oznamovací povinnosti nepostačuje zveřejnění smlouvy ve veřejném insolvenčním rejstříku (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 4. 2020, č. j. 8 As 33/2019 – 148, a ze dne 16. 7. 2020, č. j. 6 As 93/2020 – 25). Podstatou oznamovací povinnosti je nutnost aktivního jednání povinného směřujícího ke splnění této povinnosti, tedy směřujícího přímo k subjektu, vůči němuž takovou povinnost má: „[v]ýkon 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.“ K tomu lze dále odkázat na rozsudek městského soudu ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 A 141/2017 – 43, podle něhož „objektem přestupku, resp. správního deliktu podle § 36b odst. 1 odst. 1 písm. c) [zákona o insolvenčních správcích] je zájem celé společnosti na zajištění aktuálních informací dohledového orgánu, kdy tyto informace mohou mít mimo jiné význam i na případné další trvání povolení insolvenčního správce. Obecně lze dovodit, že objektem přestupků podle § 36b odst. 1 [zákona o insolvenčních správcích] je zajistit řádné a aktuální informace dohledovému orgánu, zájem na řádném výkonu pravomocí dohledového orgánu a potažmo i zájem na řádném plnění povinností insolvenčního správce a plnění podmínek pro výkon funkce insolvenčního správce. V dané situaci je tak více než na místě přistoupit ke správnímu trestání, když žalobce porušil jednoznačně stanovenou povinnost předložit doklad dohledovému orgánu a zákon toto opomenutí či nekonání definuje jako samostatnou skutkovou podstatu správního deliktu. Žalobce sice neporušil podmínku výkonu činnosti tím, že by neměl uzavřenou smlouvu o pojištění, [...], ale porušil zákonem stanovenou informační povinnost, jejímž porušením je naplněna skutková podstata správního deliktu.“

[26] Nejvyšší správní soud považuje na tomto místě za nutné zdůraznit, že stěžovatel 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, a to za období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015. Stěžovatel tedy měl povinnost předložit certifikát, nebo jiný doklad prokazující trvání pojištění vyhotovený v rámci rozhodného období, aby bylo zřejmé, že pojištění trvalo po celou rozhodnou dobu. Certifikát, na který odkazuje stěžovatel a který má žalovaný k dispozici, sice prokazuje uzavření smlouvy o pojištění na dobu neurčitou, ale není jím prokázáno, že pojištění existovalo i v rozhodné době, že nebylo žádným způsobem ukončeno.

[27] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem konstatuje, že nelze dovodit, že by se žalovaný odchýlil od zásady zákonnosti či zákazu interpretace v neprospěch adresáta normy, anebo že napadené rozhodnutí je postaveno na formálním výkladu zákona. Skutečnost, že stěžovatel předložil doklad o pojištění (od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016) dne 21. 1. 2016, nic nemění na tom, že stěžovatel nesplnil svou zákonem stanovenou povinnost doložit doklad o pojištění za období od 1. 8. 2014 do 1. 8. 2015, ačkoliv byl povinen tak učinit nejpozději do 1. 8. 2015. Zákon o insolvenčních správcích sice stanovuje možnost liberace, tj. možnost zproštění se odpovědnosti za přestupek, podmínkou je však skutečnost, že domnělý pachatel přestupku vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby spáchání tohoto přestupku či správního deliktu zabránil. Pakliže se tak stane, osoba za přestupek není odpovědná. V posuzovaném případě však žádnou takovou skutečnost stěžovatel nenamítal; z rozhodnutí žalovaného naopak vyplývá, že stěžovatel nedoložil doklad prokazující splnění podmínky uzavření smlouvy o pojištění odpovědnosti za škodu ani v předchozím ročním období, tj. od 1. 8. 2013 do 1. 8. 2014; v případě tohoto správního deliktu však již došlo k prekluzi a žalovaný tuto skutečnost nehodnotil ani ve vztahu k výši uložení pokuty. Stěžovatel ostatně nepřiměřenost výše sankce ani nenamítal.

[28] Ke zbývajícím kasačním námitkám jako celku Nejvyšší správní soud uvádí, že v zásadě představují prosté popírání závěrů žalovaného a městského soudu a nepřinášejí žádnou otázku, která již nebyla v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena.

pokračování

[29] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek městského soudu zrušit. Městský soud se věci stěžovatele řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proto ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[30] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; žalovanému, kterému by podle pravidla úspěchu náhrada nákladů náležela, v rámci řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 2. června 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu