



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: JUDr. M. U., soudní exekutor,
se sídlem X,
zastoupen Mgr. Janem Válkem, advokátem,
se sídlem Praha 1, Havlíčkova 1680/13,

proti
žalovanému: Ministerstvo spravedlnosti
se sídlem Praha 2, Vyšehradská 16

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/18

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/18 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do rukou zástupce žalobce Mgr. Jana Válka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, (dále jen „exekuční řád“) žalobci vytkl dva nedostatky v exekučním řízení vedeném pod sp. zn. 098 EX 01895/05, a to že:

- příkaz k úhradě nákladů exekuce (dále jen „PÚNE“) č. j. 098 EX 01895/05-87 byl vydán až dne 28. 3. 2017, přičemž náklady exekuce žalobce vyplatil dne 20. 2. 2017, tj. před tím než byl PÚNE vůbec vydán, tedy nemohl nabýt ani právní moci. Tento postup je v rozporu s § 46 exekučního řádu v kontextu s § 58, 87 a 88 exekučního řádu a čl. 5 odst. 1 Pravidel profesní etiky a pravidel soutěže soudních exekutorů (usnesení Sněmu Exekutorské komory České republiky ze dne 28. 2. 2006) (dále jen „PPE“).

K tomu žalovaný v odůvodnění rozhodnutí odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 16. 4. 2015, č. j. 14 Kse 2/2015-62, podle kterého soudní exekutor s tím, co vymůže na nákladech, nemůže disponovat do právní moci příkazu. Tzn. nemůže vyplatit náklady oprávněnému ani je převést mezi své prostředky na vlastním účtu. Dále konstatoval, že žalobce ve vyjádření ze dne 31. 3. 2017 uvedl, že si je vědom toho, že byly náklady exekuce zálohově převedeny na účet žalobce před vydáním PÚNE.

- v období od 1. 1. 2008 do 22. 6. 2012, tj. 4 roky a 6 měsíců, nebyly v exekuci činěny žádné úkony směřující k provedení exekuce, čímž došlo k porušení § 46 odst. 1 exekučního řádu a současně k porušení povinností soudního exekutora dle čl. 5 odst. 1 PPE.

K tomu žalovaný sdělil, že žalobce ve vyjádření ze dne 22. 5. 2017 uvedl, že ve výše uvedeném období eviduje 7 unikátních přístupů do spisu, přesto žádné listiny dokazující jeho tvrzení nedoložil

II. Obsah žaloby

2. V podané žalobě žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné, jelikož při rozhodování žalovaného došlo k porušení procesních předpisů, nesprávnému právnímu posouzení a k porušení zásady subsidiarity trestního postihu. V důsledku toho byl žalobce zkrácen na svých právech. Tvrdil, že nebyly naplněny důvody pro udělení výtky ve smyslu napadeného rozhodnutí. Udělením výtky došlo k nezákonnému porušení práva žalobce nebýt bezdůvodně sankcionován.
3. K námitce, spočívající v porušení procesních předpisů, žalobce tvrdil, že došlo k základnímu pochybení žalovaného a porušení práv žalobce při vydání napadeného rozhodnutí v předchozí procesní části při vedení kontroly. Žalobce nebyl žalovaným informován o celém předmětu kontroly, když byl seznámen toliko s obsahem stížnosti JUDr. V. M., který namítal, že mělo dojít ke změně exekutora a že žalobce nebyl oprávněn proti němu vydat exekuční příkaz na jeho majetek. S kontrolními zjištěními žalovaného, která nakonec byla předmětem udělení výtky, nebyl žalobce ze strany žalovaného před vydáním napadeného rozhodnutí vůbec seznámen.
4. Uvedl, že se žalovaný se ve vztahu k exekutorům nechová v souladu s principy dobré správy, neplní svou funkci dozorového orgánu se všemi náležitostmi, když absolutně rezignoval na prevenci a soustředí se pouze na represii. V tomto kontextu je též jeho

vyjádření v následném přípisu ze dne 22. 6. 2017, že se drží pouze § 7 exekučního řádu, kdy je jeho jednání při výkonu státního dohledu bez jakékoliv možnosti obrany, bez kontroly ze strany nadřízeného orgánu či soudu. V důsledku takového přístupu se otvírá prostor libovůli státního orgánu, který dohled vykonává. Napadené rozhodnutí je výsledkem takového libovolného postupu žalovaného při provádění kontroly vůči žalobci. Namítal, že v právním státě není možné omlouvat libovůli státního orgánu ani vůči soudním exekutorům, ač byli současným ministrem označeni za vřed. Je tak zřejmé, že jednání žalovaného je ovlivněno postoji nejvyššího představitele úřadu, který již v pozici náměstka na ministerstvu útočně vystupoval vůči profesi, jež má na starosti vynutitelnost práva, útočí tak na samotné základy právního státu.

5. Tvrdil, že žalovaný se při výkonu státního dohledu nad soudními exekutory nemá řídit pouze exekučním řádem, který žalovanému nestanoví žádné mantinely jednání při výkonu dohledu. Žalovaný se jako správní orgán musí v souladu s ústavním principem legality při výkonu státního dohledu řídit obecným právním předpisem zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole, (dále jen „kontrolní řád“). Základní zásady této právní normy při provádění kontroly dodržují také soudy při provádění kontrol nad soudními exekutory (důkaz – Závěrečná zpráva o kontrole prováděné OS pro Prahu 9 č. 30 Spr 491/2015). Žalovaný však výslovně uvádí, že se řídil při své činnosti pouze exekučním řádem jako předpisem speciálním. K tomu žalobce odkázal na důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu a dále uvedl, že pokud ze strany žalovaného při vydání napadaného rozhodnutí nedošlo ani k přiměřenému použití základního právního předpisu upravujícího provádění kontrol ve veřejném řádu, tedy kontrolního řádu došlo zcela zřejmě k porušení práva žalobce na řádný správní proces.
6. Napadené rozhodnutí přitom bylo vydáno jako přímý výstup z kontroly provedené žalovaným, a proto žalovaný v jeho úvodu uvedl, že žalobce vyrozumívá o výsledku výkonu státního dohledu. Současně žalovaný přistoupil k udělení výtky. Žalobce tak před vydáním napadeného rozhodnutí o udělení výtky, nebyl seznámen s ani s celým předmětem kontroly, ani s výsledky kontrolních zjištění a nebylo mu umožněno uplatnit své stanovisko k závěrům kontroly. Ve výsledku se jedná o rozhodnutí pro žalobce překvapivé, když jeho předmětem je výtka za jiná údajná pochybení žalobce, než které bylo předmětem stížnosti povinného, JUDr. M.
7. K námitce nesprávného právního posouzení otázky průtahů v řízení žalobce poukázal na to, že část udělené výtky je zdůvodněna průtahy v řízení v letech 2007-2012. Žalobce tyto průtahy popíral. Žalovaný však dovodil, že zdůvodnění bylo nedostatečné. Protože výtka podle § 7a byla začleněna do exekučního řádu od 1. 1. 2008, vytkl žalovaný žalobci průtahy v letech 2008-2012, konkrétně od 1. 1. 2008 do 22. 6. 2012. Žalovaný tak učinil téměř po 5 letech od ukončení období údajných průtahů. Výtka je dle judikatury formou trestu a podle Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „Úmluva“) má každý právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. Z obsahu výtky lze dovodit, že žalovaný si i přes značný časový odstup od období, kdy se měl žalobce dopustit průtahů, uzmul právo vytknout žalobci jeho údajné pochybení zpětně s účinností od 1. 1. 2008 navždy, což je rozhodně v rozporu s Úmluvou. Navíc podle § 116 odst. 14 exekučního řádu zaniká kárná odpovědnost, pokud nebyl do 3 let podán návrh na zahájení kárného řízení. S použitím argumentu a maiori ad minus lze dovodit, že trest za menší provinění, tedy udělení výtky podle § 7a exekučního řádu, nemůže mít delší lhůtu k potrestání než trest kárné provinění, které představuje protiprávní jednání s vyšší mírou intenzity. Je tedy nepřipustné, aby

žalovaný zpětně trestal exekutora ve formě výtky podle § 7a exekučního řádu za údajné porušení předpisů, ke kterým došlo před více než třemi lety. Pokud došlo k potrestání žalobce za průtahy v období od 1. 1. 2008 do 22. 6. 2012, byla by odpovědnost za něj prekludována a žalovaný nemohl přistoupit k udělení výtky v této části. Udělením výtky v této části tak došlo k porušení práv žalobce.

8. K námitce porušení subsidiarity trestání žalobce uvedl, že co se týká výtky za převádění peněžních prostředků, byl si žalobce vědom u svého postupu určité disonance s exekučním řádem. Žalobce tak ovšem činil s vědomím, že jiný postup by vyvolal rozpor s daňovými zákony, zejména se zákonem č. 235/2204 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o DPH“). Žalobce jako plátce DPH je povinen přiznat DPH ke dni přijetí úplaty (tj. úhrady za strany povinného). Zvolený postup je tak kompromisem mezi přinejmenším dvěma rozporuplnými zákony. Žalobce jako exekutor jej využívá již v podstatě od počátku, s problémem byly seznámeny všechny orgány dohledu v rámci dosavadních kontrol a žádný z nich nenavrhl lepší řešení. Tento stav je znám i žalovanému jako kontrolnímu orgánu a hlavnímu tvůrci legislativy v oblasti nákladů exekuce minimálně od roku 2004. Exekutoři při své činnosti běžně vymůžou peněžní prostředky odpovídající nákladům exekuce v situaci, kdy o nákladech exekuce nebylo pravomocně rozhodnuto. K takovému důsledku ostatně často vede také situace, kdy povinný uhradí vymáhanou pohledávku a náklady exekuce (ve snížené výši) již na základě výzvy exekutora k plnění podle § 46 odst. 6 exekučního řádu. Konečná výše nákladů exekuce (včetně odměny exekutora) je tedy v zásadě odvislá od výše plnění vymoženého v exekuci na předmětnou pohledávku. Činnost exekutora je přitom zdanitelným plněním ve smyslu zákona o DPH a náklady exekuce zahrnují také příslušnou DPH. Exekutor, který je plátcem DPH, je tedy povinen dodržovat své povinnosti plátce DPH a přiznat DPH na základě vzniku zdanitelného plnění resp. na základě vymožení příslušné částky na jeho zvláštní účet. V případě vymožení dílčího plnění v rámci exekuce existují dva základní modely řešení postupu exekutora ke splnění jeho daňové povinnosti ohledně nákladů exekuce, na které má exekutor nárok v poměrné výši:

- A. Exekutor si převádí zálohově část vymožených prostředků a vydává jako daňový doklad „částečný zálohový převod“. Z těchto záloh jako ze zdanitelného plnění odvádí exekutor ihned DPH. O nákladech exekuce však exekutor rozhoduje, až když vymožené prostředky dosáhnou dostatečné výše. Převedené peněžní prostředky se pak započtou na náklady exekuce jako uhrazená záloha. Správní orgán v tomto duchu nenašel v postupu žalobce žádný rozpor s předpisy o DPH.
- B. Jiný možný postup, kterým je vydávání PÚNE před vymožením příslušné peněžní částky, je v rozporu s ekonomikou řízení i s daňovými zákony. Exekutor v zásadě nemá nárok na náhradu nákladů exekuce a svou odměnu, pokud tyto náklady nejsou kryty vymoženým plněním. Pokud tedy exekutorovi s ohledem na dílčí vymožené plnění vznikne nárok pouze na dílčí odměnu ve výši 150 Kč (např. při plnění ve formě splátek povinného), pak jen rozeslání PÚNE ho často vyjde na větší náklady, neúměrně by zatěžoval účastníky řízení a zbytečně zvyšovalo náklady exekuce. Proto v praxi vydání PÚNE odkládá, peníze v dostupné výši nečerpá, neodvádí však ani DPH z vymožených prostředků na náklady exekuce, jelikož o nákladech exekuce není rozhodnuto.

- C. Existují i jiné menšinové způsoby převádění peněžních prostředků (např. průběžné vydávání a rušení PÚNE podle aktuálního výtěžku exekuce s čímž, je spojena opět administrativa a zvyšování nákladů exekuce o další úkony).

Žalobce postupoval v předmětné věci v souladu s písmenem A. Všechny dozorové orgány tak dosud akceptovaly postup A. jako vhodný a možný. Žalobci je známo, že jej využívají stále desítky exekutorů.

9. Výtka byla žalobci udělena za jeho údajné pochybení v této oblasti, aniž by žalobci byl žalovaným sdělen správný postup, který by vyhovoval také režimu zákona o DPH. Na základě své obrany ve formě žádosti o schůzku a metodické pokyny byl žalobce Exekutorskou komorou informován, že na „*zasedání Koordináčního výboru Ministerstva financí ČR s Komorou daňových poradců dne 14. 9. 2016*“ byl schválen příspěvek v této oblasti, a tím je věc považována za vyřešenou. Nedošlo však ani k publikaci materiálu ve vztahu k exekutorům ani k jeho implementaci do doporučení žádného kontrolního orgánu. Nicméně skutečnost, že uvedený „koordináční výbor“ řešil, otázku týkající se okamžiku vzniku povinnosti soudního exekutora přiznat DPH, potvrzuje, že se jedná o problematickou oblast vyžadující pozornost dotčených orgánů a osvětu vůči adresátům příslušných povinností. Žalobci není známo, že by zasedání „koordináčního výboru“ mělo být chápáno jako zdroj práva nebo závazné doporučení postupu (např. obdobně jako daňové pokyny MFČR řady D) a dosud s ním nebyl oficiálně seznámen ze strany žalovaného či Ministerstva financí ČR. Žalobce sleduje odbornou literaturu, judikaturu, legislativní změny včetně důvodových zpráv i veřejné výstupy všech kontrolních orgánů vůči exekutorům. S příspěvkem uvedeného „koordináčního výboru“ byl seznámen až po vydání napadeného rozhodnutí díky odpovědi Exekutorské komory na dopis žalobce adresovaný žalovanému, Exekutorské komoře a Ministerstvu financí. Ač s některými závěry „koordináčního výboru“ žalobce nesouhlasí, je přesto připraven (pokud budou Exekutorskou komorou či žalovaným publikovány jako doporučení) je plně akceptovat. Pokud však takové veřejné doporučení a přijetí závěrů „koordináčního výboru“ chybí a sám žalovaný ho při udělení výtky nezmínil a nevysvětlil, jak by měl exekutor postupovat správně s ohledem na výše uvedené souvislosti, pak je zřejmé, že udělení trestu žalobci za uvedený diskutabilní postup nebylo na místě v jakékoli formě. Udělením výtky žalobci došlo k flagrantnímu porušení zásady subsidiarity trestání a udělení trestu (byť ve formě výtky) jako subsidiárního prostředku práva za jednání žalobce v oblasti, která je nejasná s ohledem na dva rozdílné právní režimy podle exekučního řádu a zákona DPH. Pokud je 12 let kritizována nesouladná právní úprava a všem dotčeným orgánům je to známo, nemůže takovou problematiku zhojit zasedání ryze pracovního orgánu, bez jakékoliv oficiální publikace přijatých závěrů vůči dotčeným osobám jako adresátům povinností. V dané věci je zřejmé, že žalovaný jako orgán dohledu naprosto rezignoval na preventivní část dohledu, na vydání doporučení ke správnému postupu a soustředí se pouze na represivní složku, navíc bez akceptace právní úpravy kontrolního řádu. Žalobce má za to, že nemůže být trestán za postup, který se jevil a stále se jeví jako postup v souladu se zákonem o DPH, když náklady exekuce představují zdanitelné plnění podléhající dani z přidané hodnoty.

III. Vyjádření k podané žalobě

10. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Nad skutečností uvedené v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl následující:

11. K námitce žalobce, podle které došlo k základnímu pochybení žalovaného a porušení práv žalobce, když nebyl žalovaným informován o celém předmětu kontroly, ale pouze seznámen s předmětnou stížností, žalovaný uvedl, že dne 20. 7. 2017 byl žalobci zaslán přípis informující žalobce o zahájení výkonu státního dohledu dle § 7 exekučního řádu, v němž byl žalobce žalovaným požádán o vyjádření ke stížnosti stěžovatele a zaslání celého exekučního spisu. Předmětný exekuční spis byl žalovanému doručen spolu s vyjádřením dne 1. 3. 2017. Žalovaný jako dohledový orgán je oprávněn dle § 7 odst. 1 exekučního řádu provádět státní dohled i na základě písemných podnětů právnických nebo fyzických osob tak, jako v případě provedení státního dohledu. Dále je dle § 7 odst. 2 exekučního řádu žalovaný oprávněn prověřovat při výkonu státního dohledu zákonnost postupu soudního exekutora, dodržování kancelářského řádu a plynulost a délku exekučního řízení. Dle § 7 odst. 3 exekučního řádu byl žalovaný oprávněn požadovat písemné vyjádření žalobce a poskytnutí exekučního spisu.
12. Státní dohled, vykonávaný na základě stížnosti na činnost žalobce, tak byl zahájen na základě podnětu fyzické osoby. Žalovaný není oprávněn posuzovat zákonnost postupu soudního exekutora pouze v té části týkající se stížnosti, nýbrž je oprávněn posoudit výkon exekuční činnosti jako celku. Nelze tedy předmět činnosti žalovaného zúžit toliko na předmět stížnosti, když v mnoha případech stěžovatelé často nejsou seznámeni s celým exekučním spisem.
13. K námitce, že se jednalo o kontrolu exekutorského úřadu, žalovaný uvedl, že kontroly exekutorských úřadů jsou prováděny dle kontrolního řádu. Řádné kontroly exekutorských úřadů jsou v souladu s exekučním řádem předem ohlášeny soudním exekutorům. Žalovaný zašle předem dokumenty a pověření kontrolních osob. V den stanovené kontroly se dostaví zaměstnanci žalovaného do úřadu soudního exekutora, kde je provedena kontrola. V průběhu kontroly jsou zejména kontrolovány náhodně vybrané exekuční spisy. O průběhu kontroly je následně v souladu s kontrolním řádem sepsán protokol, který se doručí soudnímu exekutorovi a proti kterému je možné podat námitky. Není tedy možné zaměňovat výkon státního dohledu provedený na základě stížnosti, kdy je postupováno dle exekučního řádu a výkon státního dohledu provedený v rámci kontroly exekutorského úřadu dle kontrolního řádu.
14. K žalobci namítaným skutečnostem, že nebyl s předmětem kontroly seznámen před vydáním napadeného rozhodnutí, žalovaný poukázal na přípis ze dne 29. 3. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/14. Tímto přípisem byl soudní exekutor požádán o vyjádření ke skutečnosti „*zda došlo k převodu finančních prostředků ve výši 7.865 Kč na účet soudního exekutora a případně kdy k němu došlo, když příkaz k úhradě nákladů exekuce byl vydán až 28. 3. 2017 a tudíž nenabyl právní moci*“. V odpovědi na tento přípis žalobce uvedl, že „*Platba byla zadána 2. 3. 2017*“. Upozornil, že finanční prostředky byly na účet soudního exekutora převedeny ještě před tím, než byl příkaz k úhradě nákladů exekuce žalobcem vydán. Na zjištění průtahy byl žalobce dotazován přípisem ze dne 19. 5. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/24, kdy žalovaný požadoval vyjádření žalobce ke skutečnosti, že v období od 15. 8. 2007 do 22. 6. 2012 nebylo v exekučním řízení ničeho činěno. Vyjádření žalobce bylo žalovanému doručeno dne 22. 5. 2017, kdy žalobce uvedl, že ve zmiňovaném období eviduje 7 unikátních přístupů do spisu. Současně žalobce uvedl, že to že nebyly činěny úkony, neznamená, že nebylo ničeho činěno. Žalobce však svá tvrzení ničím nedoložil. Z výše uvedeného jasně vyplývá, že žalobce byl obeznámen se zjištěnými

skutečnostmi, neboť byl vyzýván k vyjádření se k nim, přičemž vždy ve svém vyjádření závěry žalovaného žalobce potvrdil.

15. Není tedy pravdou, že byla výtka žalobci udělena jako přímý výstup z kontroly exekutorského úřadu. Žalovaný byl přesvědčen, že s ohledem na skutečnost, že nedošlo ke kontrole činnosti soudního exekutora, ale k výkonu státního dohledu na základě podnětu fyzické osoby, postupoval v souladu s právními předpisy, když při své činnosti vycházel z exekučního řádu. Tímto tedy nedošlo k porušení práva žalobce na řádný proces. Tato zásada byla dle žalovaného naplněna, když byl žalobce opakovaně vyzýván k vyjádření ke zjištěným skutečnostem a o výsledku výkonu státního dohledu byl vyrozuměn.
16. K námitce, spočívající v průtazích řízení, žalovaný uvedl, že výtka nepředstavuje sankční opatření, ale preventivní a metodické. Smyslem výtky totiž není postihnout exekutora, ale pouze upozornit jej na skutečnost, že dohledový orgán považuje určité jednání za nesprávné, aby mohl exekutor napříště své jednání usměrnit žádoucím směrem. Z hlediska systematiky právní úpravy o nesankční povaze výtky svědčí i zařazení § 7a exekučního řádu mezi ustanovení týkající se dohledové činnosti žalovaného, nikoli do části upravující kárnou odpovědnost exekutorů nebo přestupky. V neposlední řadě § 116 exekučního řádu upravuje jako formy kárného opatření písemné napomenutí a veřejné napomenutí. Vzhledem k této okolnosti by tak výklad žalobce vedl k duplicitní existenci sankčních opatření podřízených zásadně odlišnému procesnímu režimu.
17. Závěrem žalovaný zdůraznil, že po zvážení všech rozhodujících kritérií spoluurčujících povahu a závažnost zjištěných nedostatků byla tato pochybení žalobci vytknuta. Oba skutky dosahují takové intenzity, aby za každý bylo možno uložit výtku. Vzhledem ke skutečnosti, že tato dvě pochybení se stala v rámci jednoho exekučního řízení, nezbylo nic jiného než za ně uložit žalobci výtku, jíž bylo upozorněno na nesprávnost postupu žalobce.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

18. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
19. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
20. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
 - Podle § 7 odst. 1 exekučního řádu státní dohled nad exekuční činností, nad činností exekutora podle § 74 odst. 1 písm. c) a § 76a a nad nakládáním se zvláštním účtem podle § 46 odst. 5 nebo nad nakládáním s prostředky na zvláštním účtu, vykonává Ministerstvo spravedlnosti (dále jen "ministerstvo"). Ministerstvo provádí státní dohled i na základě písemných podnětů právnických nebo fyzických osob.
 - Podle § 7 odst. 2 exekučního řádu ministerstvo při výkonu státního dohledu prověřuje zákonnost postupu soudního exekutora, dodržování kancelářského řádu a plynulost a délku exekučního řízení.

- Podle § 7 odst. 3 písm. b) exekučního řádu ministerstvo je při výkonu státního dohledu oprávněno nahlížet do spisů, listin a evidenčních pomůcek exekutora, pořizovat si z nich výpisy a kopie.
 - Podle § 7a odst. 1 exekučního řádu drobné nedostatky v exekuční a další činnosti exekutora, drobné nedostatky v činnosti exekutorského kandidáta (dále jen „kandidát“) nebo exekutorského koncipienta (dále jen „koncipient“) nebo drobné poklesky v chování ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi, kandidátovi nebo koncipientovi písemně vytkne.
 - Podle § 46 odst. 5 exekučního řádu exekutor je povinen vymožené peněžité plnění vést odděleně od vlastních prostředků na zvláštním účtu u banky nebo spořitelního a úvěrního družstva v České republice. Exekutor oznámí bez zbytečného odkladu ministerstvu a Komoře číslo tohoto účtu a peněžní ústav, u kterého je veden.
 - Podle § 51 odst. 1 exekučního řádu oprávnění k vedení exekuce exekutorovi zaniká, jestliže
 - a) exekuční soud rozhodl o vyloučení exekutora,
 - b) exekuce byla zastavena,
 - c) pohledávka, její příslušenství a náklady exekuce byly vymoženy,
 - d) došlo ke změně exekutora podle § 44b,
 - e) exekuční soud rozhodl o spojení exekučních řízení, nejde-li o exekutora, který povede spojená řízení.
 - Podle § 116 odst. 14 exekučního řádu odpovědnost exekutora, kandidáta nebo koncipienta za kárné provinění zaniká, nebyl-li do 3 let od jeho spáchání podán návrh na zahájení kárného řízení.
21. Soud předně poukazuje na rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31 (blíže viz www.nssoud.cz). V uvedeném rozsudku se NSS zabýval povahou výtky dle § 7a exekučního řádu, přičemž dospěl k závěru, že výtka je svojí povahou správním aktem, který soudy přezkoumávají v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s.r.s. Napadené rozhodnutí tak není vyloučeno ze soudního přezkumu.
22. Předmětem soudního přezkumu v projednávaném případě je žalobou napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Předmětem soudního přezkumu naopak není a ani nemůže být otázka, zda se žalovaný ve vztahu k exekutorům chová v souladu s principy dobré správy, či nikoliv, zda plní funkci dozorového orgánu se všemi náležitostmi, či nikoliv, nebo zda je jednání žalovaného ovlivněno postojem nejvyššího představitele úřadu, apod. Tyto námitky nejsou samy o sobě způsobilé založit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Z uvedeného důvodu soud tyto námitky považuje za irelevantní.
23. Námitku žalobce, podle které se měl žalovaný při výkonu státního dohledu řídit kontrolním řádem, neshledal soud oprávněnou. K uvedené námitce soud odkazuje na rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31. V tomto rozsudku NSS dospěl k závěru, že *„přestože výtka je svojí povahou rozhodnutím správního orgánu, její specifický charakter vylučuje aplikaci klasického správního řízení podle části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ... Právní ustanovení týkající se výtky je ale ve vztahu k obecným pravidlům o kárném řízení speciální (srovnej např. § 7a a § 121 odst. 1 exekučního řádu nebo § 88a a § 90 zákona o soudech a soudcích) a upravuje její uložení zcela mimo standardní kárné řízení. Tato zvláštní úprava odpovídá účelu výtky jako neformalizovaného „manažerského“ nástroje řešení méně závažných pochybení. Efektivní využívání výtky vedoucím či dohledovým*

orgánem je totiž myslitelné pouze za podmínky, že zůstane zachována určitá neformálnost jejího ukládání. Pokud by totiž uložení výtky podléhalo formálnímu správnímu řízení, tento institut by vedle kárného řízení před Nejvyšším správním soudem postrádal svůj smysl... Jelikož ale jakákoli činnost veřejné moci musí podléhat zákonným omezením (srovnej čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), musí se uplatnit při i ukládání výtky základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 až § 8 správního řádu (srovnej § 177 odst. 1 správního řádu). Jejich aplikací jsou – s ohledem na neformální povahu výtky – dostatečně zajištěna práva adresáta aktu proti případné libovůli správního orgánu. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný je při výkonu dozoru podle § 7a exekučního řádu povinen dodržet toliko § 2 až § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“), a nikoliv kontrolní řád. Výše uvedené závěry NSS nemohou být překonány závěrečnou zprávou o kontrole prováděné Obvodním soudem pro Prahu 9 č. j. 30 Spr 491/2015. ze dne 25. 5. 2017.

24. K tvrzení žalobce, že nebyl informován o celém předmětu kontroly, nebyl seznámen s výsledky kontrolních zjištění a nebylo mu umožněno uplatnit stanovisko k závěrům kontroly, soud poukazuje na obsah správního spisu předloženého žalovaným. Z obsahu tohoto spisu mj. vyplývá, že přípisem žalovaného ze dne 20. 2. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/2 žalovaný za účelem vyřízení stížnosti na postup v exekučním řízení vedeném pod sp. zn. 098 EX 01895/05 a v souladu s dohledovými oprávněními podle § 7 exekučního řádu požádal žalobce o vyjádření k zaslané stížnosti a předložení kompletní spisové dokumentace. Přípisem žalovaného ze dne 29. 3. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/14 byl žalobce za účelem vyřízení stížnosti na postup v exekučním řízení vedeném pod sp. zn. 098 EX 01895/05 požádán o sdělení „*zda došlo k převodu finančních prostředků ve výši 7 865 Kč na účet soudního exekutora a případně kdy k němu došlo, když příkaz k úhradě nákladů exekutora byl vydán až 28. 3. 2017 a tudíž nenabyl právní moci*“. K výše uvedené žádosti žalobce v podání ze dne 31. 3. 2017 mj. žalovanému sdělil, že si žalobce zálohově převedl část odměny před právní mocí PÚNE. V přípisu ze dne 21. 4. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/16 žalovaný požádal žalobce „*o sdělení přesného data vyplacení částky ve výši 7 865 Kč, jako odměny soudního exekutora, na účet soudního exekutora*“. K uvedené žádosti žalovaný dne 9. 5. 2017 mj. obdržel od žalobce výpis z účtu žalobce, podle kterého žalobce dne 20. 2. 2017 obdržel na účet částku ve výši 7 865 Kč. Přípisem ze dne 19. 5. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/24 žalovaný za účelem vyřízení stížnosti na postup v exekučním řízení vedeném pod sp. zn. 098 EX 01895/05 požádal žalobce o vyjádření, z jakého důvodu došlo k průtahům v řízení v době od 15. 8. 2007 do 22. 6. 2012. Zároveň žalovaný pro případ, že v uvedené době bylo něčeho činěno, např. lustrace, požádal žalobce o jejich doložení. Na uvedený přípis reagoval žalobce podáním ze dne 22. 5. 2017, ve kterém mj. sdělil, že za tuto dobu eviduje 7 unikátních přístupů do spisu, kdy zaměstnanci vyhodnocovali zcela zřejmě další postup. To že nebyly činěny úkony, neznamená, že nebylo ničeho činěno. Zároveň žalobce sdělil, že listiny o přístupu nemůže doložit, neboť jde o databázovou informaci.
25. K námitce, že žalobce nebyl informován o celém předmětu dohledu, když byl seznámen toliko s obsahem stížnosti, soud poukazuje na skutečnost, že v době, kdy žalovaný požádal žalobce o vyjádření ke stížnosti stěžovatele a předložení spisu sp. zn. 098 EX 01895/05, nebyly žalovanému známy a ani odpovídajícím způsobem podloženy žádné nedostatky v činnosti žalobce ve spisu sp. zn. 098 EX 01895/05. Žalovaný tak objektivně nemohl předmět řízení konkrétněji vymezit. Žalovaný pak nepochybil, když poté, co prověřil podnět stěžovatele na činnost žalobce, přezkoumal zákonnost postupu žalobce a plynulost a délku exekučního řízení v celém spisu sp. zn. 098 EX 01895/05. Je tomu tak proto, že dle

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

§ 7 odst. 1 exekučního řádu je žalovaný oprávněn státní dohled vykonávat nejen na základě podnětu (stížnosti), ale i na základě vlastního uvážení. Za účelem výkonu státního dohledu (a to bez ohledu na to, zda je dohled vykonáván na podnět nebo z vlastního uvážení) je žalovaný oprávněn v souladu s § 7 odst. 3 písm. b) exekučního řádu nahlížet do spisu exekutora. Vzhledem k tomu, že oprávnění žalovaného k výkonu státního dohledu v činnosti exekutora není omezeno pouze na podnět stěžovatele, ale je možné jej vykonávat i na základě rozhodnutí žalovaného, byl žalovaný dle § 7 odst. 1, 2 a 3 písm. b) exekučního řádu oprávněn vyžádat si u žalovaného spis sp. zn. 098 EX 01895/05 a v tomto spisu prověřit postup žalobce. S ohledem na shora uvedené neshledal soud námitku žalobce oprávněnou.

26. Rovněž pak nedůvodnou soud shledal námitku žalobce, že nebyl seznámen s výsledky kontrolních zjištění a nebylo mu umožněno uplatnit stanovisko k závěrům kontroly. Ze správního spisu předloženého žalovaným jednoznačně vyplývá, že žalobce byl seznámen s nedostatky, které žalovaný shledal v postupu žalobce v exekučním řízení vedeném pod sp. zn. 098 EX 01895/05 (viz přípis ze dne 29. 3. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/14, ze dne 21. 4. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/16 a ze dne 19. 5. 2017, č. j. MSP-105/2017-OED-SEU/24). Zároveň žalobce měl možnost se vyjádřit k nedostatkům, které žalovaný shledal v postupu žalobce, což ostatně žalobce učinil (viz výše bod 24). Tvrzení žalobce, že nebyl seznámen s výsledky kontroly a nebylo mu umožněno uplatnit stanovisko k závěrům kontroly, tak nemá oporu ve správním spisu předloženým žalovaným.
27. Námitku žalobce, podle které udělením výtky, spočívající ve vyplacení nákladů exekuce před tím, než byl vydán PÚNE, došlo k porušení zásady subsidiarity trestání a udělení trestu, neshledal soud důvodnou. Předně soud uvádí, že mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobce v případě exekuce vedené pod sp. zn. 098 EX 01895/05 skutečně vyplatil náklady exekuce před tím, než byl vydán PÚNE. Ostatně tato skutečnost vyplývá rovněž ze správního spisu předloženého žalovaným. Sporné mezi účastníky řízení je pouze právní hodnocení uvedeného jednání žalobce. K tomu soud odkazuje na ustálenou judikaturu NSS ve věcech kárných provinění exekutorů (např. rozsudek ze dne 19. 11. 2012, č. j. 15 Kse 1/2012-137, rozsudku ze dne 16. 4. 2015, č. j. 14 Kse 2/2015-62), ve které NSS opakovaně konstatoval, že soudní exekutor s tím, co vymůže na nákladech, nemůže disponovat do právní moci PÚNE. Tzn. nemůže vyplatit náklady oprávněnému ani je převést mezi své prostředky na vlastním účtu (jakožto nepravomocně vymožené náklady). To může provést teprve poté, kdy je příkaz pravomocný; a je tedy najisto postavena jejich výše. Za uvedeného stavu věci žalovaný nepochybil, když žalobci vytkl dle § 7a exekučního řádu vyplacení nákladů exekuce před tím, než byl vydán PÚNE. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani žalobcem navrhovaný dopis žalobce „*Žádost o schůzku a metodické pokyny*“ ze dne 5. 6. 2017, případně dopis Exekutorské komory žalobci ze dne 16. 6. 2017, včetně přílohy.
28. Soud pak neshledal žalobcem namítaný rozpor mezi exekučním řádem a zákonem o DPH. Žalobce se mýlí, pokud uvádí, že mu vzniká povinnost přiznat DPH ke dni přijetí úplaty, tj. úhrady ze strany povinného. K úhradě povinného totiž zpravidla dochází dle § 46 odst. 5 exekučního řádu na zvláštní účet exekutora, který musí být oddělen od jeho vlastních prostředků. Zvláštní účet exekutora pak nenáleží do jeho majetkové sféry, neboť exekutor s tímto účtem nemůže volně nakládat. Úhradou na zvláštní účet exekutora tak nedochází k přijetí úplaty ve smyslu zákona o DPH. Tím by byla až úhrada na účet, se kterým může

exekutor volně nakládat. Povinnost přiznat DPH vzniká exekutorovi ve smyslu § 21 odst. 1 a 4 zákona o DPH ke dni, kdy dojde k poskytnutí služby. Za poskytnutí služby v případě exekuce je pak nutno rozumět okamžik zániku oprávnění k provedení exekuce dle § 51 odst. 1 exekučního řádu. Protože pak podle § 51 odst. 1 písm. c) exekučního řádu oprávnění k výkonu exekuce zaniká mj. v případě, že pohledávka, včetně jejího příslušenství a nákladů exekuce byly vymoženy, nelze dospět k jinému závěru, než že žalobci vznikla povinnost přiznat DPH v projednávaném případě až tímto okamžikem. Ostatně výše uvedené je v souladu přílohou dopisu Exekutorské komory žalobci ze dne 16. 6. 2017.

29. Naopak soud přisvědčil námitce, že výtka spočívající v průtazích v období od 1. 1. 2008 do 22. 6. 2012 je prekludována. K výše uvedenému soud opětovně odkazuje na rozhodnutí NSS ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31, konkrétně na konstatování, podle kterého je výtka „*svou povahou nejmírnějším stupněm kárného provinění, jehož účelem je možnost flexibilně postihnout ty nedostatky, jež svojí menší závažností neodůvodňují zahájení kárného řízení*“. Jestliže je výtka nejmírnějším stupněm kárného provinění podle exekučního řádu, musí být lhůta k prekluzi (zániku odpovědnosti) nejvýše stejně tak dlouhá, jako prekluzivní lhůta u kárných provinění upravených v exekučním řádu. Jinými slovy jestliže odpovědnost za kárné provinění podle exekučního řádu dle § 116 odst. 14 exekučního řádu zaniká, nebyl-li do 3 let od jeho spáchání podán návrh na zahájení kárného řízení, pak rovněž i nejmírnější stupeň kárného provinění podle exekučního řádu musí v této lhůtě zaniknout. Výše uvedené je v souladu nejen se zásadou „*a maiori ad minus*“ ale i s principy uvedenými v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (srovnej § 34 trestního zákona), ve kterém se délka promlčecí doby u jednotlivých trestných činů odvíjí od závažnosti těchto činů. Čím méně závažnější trestný čin tím kratší doba jeho promlčení a naopak. V projednávaném případě byly žalobci žalovaným vytýkány průtahy v období od 1. 1. 2008 do 22. 6. 2012. Žalovaný však uvedený nedostatek vytkl žalobci až napadeným rozhodnutím, které bylo žalobci doručeno dne 2. 6. 2017, tj. s odstupem cca 5 let, tj. tedy po uplynutí 3 leté lhůty k zániku odpovědnosti dle § 116 odst. 14 trestního zákona. Tuto námitku shledal soud důvodnou.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. Protože soud shledal námitku žalobce o zániku odpovědnosti za průtahy v řízení v období od 1. 1. 2008 do 22. 6. 2012 důvodnou, zrušil podle § 78 odst. 1 s.ř.s. napadené rozhodnutí pro nezákonnost.
31. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalobce a soud proto uložil žalované povinnost zaplatit žalobci ve stanovené lhůtě náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady související s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3 100 Kč (§ 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny dvěma paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 cit. vyhlášky) a částkou 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení

vznikly, činí částku ve výši 11 228 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Jana Válka.

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.

Praha dne 26. listopadu 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu