



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **JUDr. M. U.**, zast. Mgr. Janem Válkem, advokátem, se sídlem Havlíčkova 1680/13, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2015, č. j. 10 A 76/2014 - 33,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2015, č. j. 10 A 76/2014 - 33, **se zrušuje a věc se vrací** soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení

[1] Žalovaný vyrozuměním ze dne 13. 3. 2014, č. j. MSP-524/2013-OSD-ENA/12, vytkl žalobci dle § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, pochybení, které spatřoval v tom, že žalobce neučinil všechny kroky, aby měl najisto postavenou majetkovou situaci povinné V. P. v exekučním řízení vedeném pod sp. zn. 098 Ex 2018/06. Žalobce dotazem nezjistil u obchodní společnosti HYPO STAR a. s., zda byla povinná odměňována za práci prokuristky, kterou vykonávala od 28. 4. 2011 do 25. 9. 2013. Žalovaný v tomto postupu spatřoval porušení § 46 odst. 1 exekučního řádu a čl. 5 Pravidel profesní etiky a soutěže soudních exekutorů. Zároveň žalobci vytkl pochybení spočívající v tom, že v protokolu o úkonu ze dne 3. 12. 2012 na čl. 25 nebyli označeni oprávněná, povinná, čas úkonu, jména a příjmení přítomných osob, jména přítomných účastníků, protokol nebyl podepsán

zaměstnancem soudního exekutora a přítomnými účastníky. Tento postup shledal žalovaný v rozporu s § 2 odst. 2 písm. b), c), e) a odst. 3 vyhlášky č. 418/2001 Sb., o postupech při výkonu exekucí a další činnosti (dále též „exekuční vyhláška“).

[2] Žalobou podanou dne 16. 5. 2014 se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem ve formě udělené výtky, kterou vnímal jako sankční opatření uložené soudnímu exekutorovi za porušení jeho povinností dohledovým orgánem. Přitom odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2013, č. j. 14 Kse 5/2012 - 248. Vzhledem k tomu, že podle názoru žalobce využívá ministr spravedlnosti udělené výtky v kárných řízeních k demonstrování recidivy, byla uložená výtka způsobilá poškodit žalobcova práva. Žalobce prvně poukázal na § 47 exekučního řádu, podle něhož je výhradně věcí exekutora, jakým způsobem provede exekuci a v jakém rozsahu zajistí součinnost orgánů a třetích osob. Vzhledem k množství subjektů, které jsou povinny poskytovat součinnost, nemůže být exekutor postupující v exekuci podle zákona trestán kvůli tomu, že neprovede veškeré teoreticky myslitelné úkony ke zjištění majetku povinného. Žalovaný tak potrestal žalobce za to, že povinná mohla mít majetek, který ve skutečnosti neměla. Příjem povinné za výkon funkce prokuristky, pokud by byl dostatečný na srážku z jiného příjmu, by totiž podléhal poplatkové povinnosti vůči zdravotní pojišťovně. Přitom odvody zdravotním pojišťovnám z příjmů povinného byly předmětem součinnostního dotazu. Pokud nebyl exekutor při zjišťování absolutně pasivní, nemůže být skutečnost, že se exekutorovi nepodaří zjistit veškerý majetek povinného, nedostatkem v jeho činnosti. K výtce ohledně chybějících náležitostí protokolu žalobce uvedl, že se jednalo o úřední záznam bez jakékoli předepsané formy. Uvedený dokument byl záznamem vykonavatele, který byl na místě, zjistil určité informace, ale neprováděl soupis. Žalobce závěrem poukázal i na stanovisko jeho profesní komory ze dne 5. 5. 2014, sp. zn. PaL/14/14, které považoval za plně v souladu s jeho stanoviskem. Žalovaný zároveň žalobce informoval, že písemná výtka není rozhodnutím ani kárným opatřením a není proti ní možné podat jakýkoli opravný prostředek. O výtce bude informován předseda Obvodního soudu pro Prahu 9, předsedkyně Okresního soudu v Liberci a Exekutorská komora České republiky.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 6. 2015, č. j. 10 A 76/2014 - 33, určil, že zásah žalovaného vůči žalobci spočívající v udělení výtky dne 13. 3. 2014, č. j. MSP-524/2013-OSD-ENA/12, je nezákonný. Zároveň přikázal žalovanému obnovit stav před tímto zásahem tím, že měl do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku vyrozumět předsedu Obvodního soudu pro Prahu 9, předsedkyni Okresního soudu v Liberci a Exekutorskou komoru České republiky. Dále uložil žalovanému, aby nahradil žalobci náklady řízení.

[4] Městský soud nejprve odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2013, č. j. 14 Kse 5/2012 - 248, z něhož dovodil, že výtka dle § 7a exekučního řádu je opatřením, které lze podřadit pod pojem „potrestání“ v čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 15 Kse 2/2011, 15 Kse 4/2011, 14 Kse 2/2012, 14 Kse 5/2012 a 14 Kse 6/2012). Oproti názoru žalovaného dospěl rovněž k závěru, že výtka dle § 7a exekučního řádu nemůže být vyloučena ze soudního přezkumu. Rozborem jednotlivých žalobních typů v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), dovodil, že udělení výtky žalovaným je zásah, proti němuž žalobci svědčí žalobní

pokračování

legitimace dle § 82 s. ř. s. Zároveň vyloučil možnost, že by žalovaný neměl být pasivně legitimován, protože je bezesporu správním orgánem, který zásah provedl.

[5] Dále se městský soud věcně zabýval výtkou ve vztahu k její části, že žalobce nezjistil v probíhající exekuci u obchodní společnosti HYPO STAR a. s., zda byla u ní povinná odměňována za práci prokuristky. Žalovaný městskému soudu předložil správní spis v elektronické podobě, jehož obsahem byla pouze stížnost oprávněné na postup žalobce, jeho vyjádření ke stížnosti a výpis z obchodního rejstříku, podle něhož povinná byla určitou dobu prokuristkou uvedené společnosti. Ačkoli městský soud považoval za prokázané, že žalobce určitou skutečnost nezjistil, neshledal v tom porušení § 46 odst. 1 exekučního řádu. Městský soud zdůraznil, že žalobci nebylo vytýkáno na základě konkrétního obsahu exekučního spisu, že by byl při zjišťování majetkových poměrů povinné zcela nečinný. Zároveň z obsahu správního spisu nebylo možné vyvrátit žalobcovou námitku, že jinými součinnostními dotazy zjistil skutečnost, že povinná nedisponuje postižitelným příjmem. Citované ustanovení nebylo porušeno, protože žalobce sice neprovedl dotaz na dotčenou společnost, ale ze zjištění žalovaného nevyplývalo, že by povinná disponovala v příslušné době skutečně nějakým příjmem z této činnosti. Obsahem spisu rovněž nebyla vyvrácena obrana žalobce, že o majetkové situaci povinné měl informace z jiných zdrojů. Městský soud k tomu dále uvedl, že nebylo zřejmé, jaký mělo vytýkané opomenutí vliv na rychlost a efektivitu exekučního řízení.

[6] Ohledně druhé části výtky městský soud přestřel, že správní spis obsahoval písemnost ze dne 3. 12. 2012 nazvanou „protokol o úkonu“, ale neobsahoval žádné další písemnosti, které by se vztahovaly k tomuto datu a návštěvě pověřeného zaměstnance. Z obsahu protokolu potom městský soud dle § 2 odst. 1 exekuční vyhlášky ve spojení s § 1 odst. 2 exekučního řádu dovodil, že nebylo zřejmé, že by se na místě konala činnost podřaditelná pod exekuční činnost podle hlavy třetí exekučního řádu. Městský soud posoudil „protokol“ toliko jako informativní zápis o skutečnostech zjištěných na místě, a proto nebyla důvodná výtky žalovaného, že písemnost postrádala náležitosti protokolu o úkonu v rámci exekuční činnosti. Nebylo totiž zřejmé, jaký úkon měl být učiněn.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[7] Kasační stížností podanou dne 24. 7. 2015 u zdejšího soudu napadá žalovaný (dále též „stěžovatel“) nadepsaný rozsudek městského soudu. Stěžovatel se domnívá, že písemná výtky dle § 7a exekučního řádu postihuje jednání exekutora, jež nedosahuje intenzit kárného provinění. Smyslem výtky je toliko upozornit na nesprávné jednání, a proto má výrazně preventivní nikoli sankční charakter. Tento názor přitom zastává jak komentář (Exekuční řád: komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 29.), tak byl prezentován v připsu žalovaného ze dne 13. 3. 2014, č. j. MSP-524/2013-OSD-ENA/12.

[8] Stěžovatel se domnívá, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 14 Kse 5/2012 netvoří ustálenou judikaturu v kárných řízeních. Zároveň nepřijímá z něho vyplývající závěr, že vytčení pochybení zakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté, v důsledku níž je nutné aplikovat zásadu *ne bis in idem*, jak je vyjádřena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Pokud některý z dohledových orgánů zjištěné

pochybení nevytkne, což analogicky odpovídá zproštění ze žalovaného skutku, neznamená to, že by jiný dohledový orgán nemohl toto pochybení vytknout. I z toho je zřejmý záměr zákonodárce považovat výtku pouze za upozornění bez sankčního charakteru. Dalším dohledovým orgánům jsou zasílány výtky soudních exekutorů v kopii, aby nedocházelo k opakovanému vytýkání. Ačkoli Nejvyšší správní soud k výtkám o zjištěných nedostatcích přihlíží, neznamená to, že by měly sankční charakter. Zároveň vytčení nelze považovat za trestající quasi rozhodnutí, protože nemůže podstatným způsobem znevážit žalobce a není zohledňováno jako kárný delikt.

[9] Stěžovatel dále odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Aps 4/2011, podle něhož se ochrana proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s., přiznává v případech, kdy se jedná o faktický úkon správního orgánu, z něhož vzniká žalobci újma (Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 699). Z rozhodnutí městského soudu ale nevyplývalo, na jakých právech měl být žalobce zkrácen a jaká újma by mu měla vzniknout. Stěžovatel přitom poukazuje i na skutečnost, že vytčení drobných nedostatků se týkalo činnosti soudního exekutora jako představitele moci soudní. Dále systematicky porovnává § 7a exekučního řádu s obdobnými ustanoveními zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, a ze srovnání dovozuje, že výtka je subsidiární sankční opatření za porušení povinností, které nedosahuje závažnosti kárného provinění. Odlišné systematické zařazení § 7a exekučního řádu zřetelně svědčí závěru, že vytknutí nemá sankční povahu, ale jde o čistě preventivní opatření. Městský soud se oproti tomu ztotožňuje s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sp. zn. 14 Kse 5/2012, které se odvolává i na nepřipadnou judikaturu ve věcech státních zástupců, podle níž je vytčení pochybení trestem, ačkoli charakter vytčení pochybení u státních zástupců, soudců a exekutorů je zcela odlišný. Městský soud proto nevycházel z ustálené judikatury.

[10] Pokud městský soud uvedl, že soudní exekutor jinými součinnostními dotazy zjistil, že povinná nedisponuje postižitelným příjmem, stěžovatel s tímto závěrem nesouhlasí. Exekutor, popřípadě jeho kandidát, v přípis ze dne 6. 8. 2013 uvedl, že prokuru nenašel, a dodal, že neexistuje propojení mezi exekutory a soudy, ze kterého by mohli exekutoři automaticky zjišťovat informace z obchodních rejstříků, ačkoli tak mohl lehce učinit prostřednictvím obchodního rejstříku. V té souvislosti stěžovatel poukazuje i na to, že exekuci nařídil Okresní soud v Liberci již usnesením ze dne 23. 10. 2006, sp. zn. 62 Nc 6789/2006, ale exekutorovi se od té doby nepodařilo pohledávku vymoci a nebyl schopen a ochoten provést lustraci v obchodním rejstříku s následným dotazem na společnost HYPO STAR a. s. Proto nemohl postavit najisto, zda povinná nepobírala odměnu za činnost prokuristky. Pokud v době vytčení pochybení trvalo exekuční řízení již sedmým rokem, není možné hovořit o pečlivosti a svědomitosti v postupu soudního exekutora ve smyslu čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže soudních exekutorů. Exekutor přitom neprovedl lustraci ani poté, co ho na funkci prokuristky povinné upozornila oprávněná ve své stížnosti, která byla exekutorovi doručena dne 6. 8. 2013.

[11] Závěrem se stěžovatel vyjádřil k výtce ohledně protokolu o úkonu na čl. 25 ze dne 3. 2. 2012. Z uvedeného protokolu je zřejmé, že zaměstnanec exekutora, pan M., navštívil povinné, pana P. a paní P., od kterých zjistil jejich telefonní čísla. Zároveň byly dohodnuty splátky ve výši 1.000 Kč, jež měly být hrazeny složenkou. Stěžovatel brojí proti názoru

pokračování

městského soudu, že z protokolu není zřejmé, že se na místě konala činnost podřaditelná pod výkon exekuční činnosti podle exekučního řádu. Naopak uvádí, že v daném případě šlo o místní šetření, které je běžnou exekuční činností – jedná se o předběžnou lustraci majetku povinného v místě bydliště.

[12] Žalobce ve vyjádření ze dne 14. 9. 2015 uvádí, že kasační stížnost považuje v rozsahu všech námitek za nedůvodnou. Žalobce nesouhlasí se stěžovatelem, že výtka dle § 7a exekučního řádu nemá sankční charakter. Domnívá se totiž, že rozhodujícím kritériem je materiální povaha výtky a její skutečné dopady v právní sféře exekutora. Ani ze systematického zařazení institutu výtky nelze ale usoudit, že výtka představuje pouze informativní a preventivní opatření. Odkazuje přitom na důvodovou zprávu k zákonu č. 347/2007 Sb., kterým byl § 7a vložen do exekučního řádu. Z ní dovozuje, že výtka má představovat určitý postih závažného jednání exekutora, které nedosahuje intenzity kárného provinění. Jelikož udělení výtky představuje sankci svého druhu, je její charakter srovnatelný co do obsahu a účelu se sankcí písemného napomenutí, která je upravena v § 116 odst. 6 exekučního řádu. Žalobce rovněž poukazuje na to, že ani z hlediska systematického řazení nelze dovodit, že výtka nemá sankční charakter. Ustanovení § 7a je v exekučním řádu poněkud nelogicky zařazeno v základních ustanoveních, ačkoli výkon státního dohledu nad exekutory jednoznačně souvisí s právní úpravou jejich kárné odpovědnosti. To vyplývá i ze srovnání se zákonem č. 358/1992 Sb., notářský řád, který upravuje oblast státního dohledu společně s kárnou odpovědností notářů ve čtvrté části notářského řádu, čímž vyjadřuje logickou a věcnou souvislost těchto oblastí právní úpravy. Žalobce dále namítá, že žalovaný nemá ujasněnou koncepci udělování výtek a do budoucna by jejich opakované udělení mohlo být důvodem pro udělení přísnějšího postihu. Jelikož ale v rámci kárné odpovědnosti exekutorů jsou výtky zohledňovány již za současné právní úpravy (srov. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 15 Kse 2/2011), nelze připustit jejich vyloučení ze soudního přezkumu, protože dotčený exekutor musí mít zajištěn prostředek k ochraně svých práv.

[13] Ohledně věcné stránky případu žalobce uvádí, že ačkoli povinná byla určitou dobu prokuristkou společnosti HYPO STAR a. s., nelze bez dalšího učinit závěr, že by jí z této činnosti plynul nějaký příjem. Žalobce měl k dispozici zprávu zdravotní pojišťovny povinné, v níž nebyl uveden příjem za výkon činnosti prokuristy, a žalobce považoval tuto zprávu za dostatečný podklad. Stěžovatel nijak nezpochybnil, že povinná neměla žádný postižitelný příjem, což bylo rozhodné pro posouzení, zda žalobce postupoval dle § 46 odst. 1 exekučního řádu. Exekutor je navíc oprávněn dle § 47 exekučního řádu sám posoudit, jakým způsobem má být exekuce provedena. K vytčeným pochybením obsaženým v listině, která neměla náležitosti stanovené exekuční vyhláškou, žalobce dále uvádí, že se jednalo pouze o úřední záznam z návštěvy vykonavatele v místě pobytu povinné, tj. nejednalo se o konkrétní úkon, ale o popis průběhu návštěvy zaměstnance žalobce u povinné.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů

od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a za stěžovatele jedná jeho vedoucí (§ 33 odst. 5 s. ř. s.), který má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Nejvyšší správní soud v daném případě nad rámec důvodů uvedených v kasační stížnosti shledal, že rozsudek městského soudu je zatížen vadou dle § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž musel zdejší soud přihlídnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

III. a)

Právní úprava výtky dle § 7a exekučního řádu

[17] Nejvyšší správní soud se předně zabýval právní otázkou povahy výtky dle § 7a odst. 1 exekučního řádu, která je podmínkou pro určení režimu soudního přezkumu. Žalobce a městský soud shodně zastávají názor, že výtka je aktem, který správní soudy přezkouvávají v režimu žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. Naopak stěžovatel dovozuje, že výtka nemá sankční charakter, není „quasirozhodnutím“ a nelze kvalifikovat ani jako zásah do práv soudního exekutora; uvedený názor tak směřuje k úplnému vyloučení možnosti soudního přezkumu.

[18] Podle § 7a odst. 1 exekučního řádu „[d]robné 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“.

[19] Podle § 47 notářského řádu „[d]robné nedostatky v činnosti notáře nebo drobné poklesky v chování orgán vykonávající dohled notáři vytkne“.

[20] Povaha výtky v § 7a odst. 1 exekučního řádu nebyla zdejším soudem dosud řešena. Institut výtky byl vtělen do exekučního řádu až zákonem č. 347/2007 Sb., z jehož důvodové zprávy je možné vyčíst, že „[m]ožnost vytknout soudnímu exekutorovi drobné nedostatky v exekuční a další činnosti exekutora nebo drobné poklesky v chování se upravuje obdobně, jako je tomu v zákoně č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Půjde o institut, který umožní postihnout jednání, jež nedosahuje intenzity kárného provinění, který však přesto bude představovat určité upozornění na to, že jednání je nesprávné“. Zákonodárce tak vyjádřil blízkost mezi oběma instituty v § 47 notářského řádu a v 7a exekučního řádu (viz čl. 41 odst. 1 Legislativních pravidel vlády k významu slova „obdobně“).

pokračování

[21] Přes deklarovanou shodnost se ale odborná literatura rozchází v hodnocení povahy obou institutů. Autoři komentáře k exekučnímu řádu zastávají názor, že „[...] písemná výtka není rozhodnutím ani kárným opatřením (sankcí), které je ukládáno po provedeném kárném řízení. Jelikož písemná výtka není rozhodnutím ani kárným opatřením, není důvodu tuto výtku neudělit kandidátovi nebo i koncipientovi, pokud budou vykazovat drobné nedostatky ve své činnosti nebo drobné poklesky ve svém chování. Smyslem udělení této výtky je toliko upozornit na nesprávnost jednání kandidáta nebo koncipienta, která má tak výrazně preventivní, a nikoliv sankční charakter“ (Kasíková, M. a kol. Exekuční řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 29.). Naproti tomu autoři komentáře k notářskému řádu uvádí, že „[n]ejmírnějším stupněm sankce za drobné nedostatky v činnosti notáře či drobné poklesky v chování je výtka ze strany orgánu vykonávajícího dohled. Naopak sankce za závažné či opětovné porušení jeho povinností stanovených notářským řádem nebo zvláštním právním předpisem nebo předpisem Notářské komory ČR anebo usnesením orgánu notářské samosprávy nebo za závažné nebo opětovné narušení důstojnosti notářského povolání jeho chování jsou upraveny v následujících ustanoveních (§ 48 a násl.). Na rozdíl od kárného opatření (§ 48) nemá výtka žádné formální náležitosti (není dokonce vyloučeno, aby byla provedena ústně)“ (Bílek, P. a kol. Notářský řád a řízení o dědictví. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 171.). Ačkoli je tak zřejmé, že výtka není ukládána v kárném řízení, nepadá zcela shoda v tom, zda se jedná o sankci.

[22] Institut výtky prakticky v identickém znění jako v předchozích zákonech je obsažen i v dalších předpisech upravujících organizaci justice, a to v § 88a (dříve § 88 odst. 3) zákona o soudech a soudcích, a v § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství.

[23] Podle § 88a zákona o soudech a soudcích „[d]robné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování může orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřídit tím, že je soudci, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu vytkne, je-li to postačující“.

[24] Podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství „[d]robné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení“.

[25] Komentářová literatura k výtce v zákoně o soudech a soudcích předestírá, že „[d]ošlo-li sice k porušení povinností soudce nebo k určitému nevhodnému chování či jednání, které lze označit za drobné nedostatky v práci nebo za drobné nedostatky v chování, má příslušný orgán státní správy oprávněný jinak k podání návrhu na zahájení kárného řízení možnost rozhodnout o tom, že návrh podán nebude a věc bude vyřízena v jeho kompetenci tím, že tyto nedostatky soudci vytkne. Pro takový postup je třeba, aby byl před tímto rozhodnutím učiněn závěr, že zvolený postup je v konkrétním případě postačující“ (Kocourek, J., Záruba, J. Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář. 2. doplnění a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 293.). Podobně k výtce v zákoně o státním zastupitelství je uvedeno, že „[d]robné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce provinivšímu se státnímu zástupci pouze písemně vytknout, aniž by podával návrh na zahájení kárného řízení. Za drobné nedostatky a poklesky lze zřejmě považovat běžné, zpravidla pracovní nedostatky, vyplývající spíše z nedůslednosti, nedostatečné organizace vlastní práce nebo z určité pracovní improvizace, která je poznamenána nesoustředěnou činností vykazující

občasné nedostatky v pravidelnosti, rychlosti a pečlivosti při vyřizování věci. Může se jednat o drobné poklesky v jednání a chování překračující sice míru běžné neslušnosti, jež však neohrožuje důvěru v činnost státního zastupitelství ani nesnižuje vážnost a důstojnost funkce státního zastupitelství“ (Kocourek, J. Záruba, J. 2004. op. cit. s. 565.).

[26] Novější komentář k zákonu o státním zastupitelství rozebírá institut výtky podrobněji: „[...] písemnou výtku může státnímu zástupci udělit jemu bezprostředně nadřízený státní zástupce, namísto toho, aby podal návrh na zahájení kárného řízení. Tato pravomoc je součástí jeho řídicí pravomoci a doplňuje tak vhodným způsobem spektrum opatření sledujících zájem na realizaci úkolů státního zastupitelství v intencích základních principů [...]. Písemná výtka není sankcí v pravém slova smyslu, a ačkoli nemění nic na tom, že je na něj třeba hledět tak, jako by kárně postižen nebyl [...], má její udělení některé významné [...] důsledky. Prvním z nich je sám zmíněný fakt, že vůči němu není podán návrh na zahájení kárného řízení, a nebývá mu tedy bezprostřední uložení žádné ze sankcí uvedených v předchozích odstavcích. Druhý z nich je skutečnost, že vyřešení pochybení státního zástupce udělením písemné výtky znamená konečné vyřízení věci, a jde-li o tento čin, nelze již vůči státnímu zástupci dodatečně podat návrh na zahájení kárného řízení, resp. byl-li takový návrh podán, bránila by udělená písemná výtka jeho úspěšnému (z hlediska možnosti uložení kárné sankce) ukončení. Vytváří tedy – podle našeho názoru však jen ohledně možného kárného postihu, nikoli tedy pokud jde o postih administrativní či trestní – překážku věci ‚pravomocně‘ vyřízení. Nejde tu sice o typický příklad zákazu dvojího postihu podle principů *ne bis in idem*, protože tu o uložení trestní sankce v pravém slova smyslu nejde, ale tímto způsobem vyřízení věci se vedoucí státní zástupce vzdal práva na uplatnění kárné odpovědnosti v kárném řízení a založil tím nemožnost kárného postihu za totéž jednání, ledaže by zjištěné skutečnosti (neznámé v době udělení písemné výtky) odůvodňovaly podání kárné žaloby. [...] Důsledkem pro státního zástupce negativním je, že existence takové výtky již signalizuje formálně (protože písemně) konstatovanou vadu v jeho chování či postupu, takže při případném opakování třeba i drobnějšího poklesku lze spíše očekávat vyvození přímé kárné odpovědnosti. Písemná výtka může být také jednou z významných skutečností posuzovaných v neprospěch státního zástupce nejen v dalším případném kárném řízení pro jiné pochybení, ale např. i v jiných souvislostech, kde posuzování nikoli snad přímo bezúhonnosti, ale spíše kvality osobnosti a kvality profesní (pokud jde o jím vykonávanou činnost) hraje významnou roli“ (Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F. Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2010. s. 319-320.).

[27] Vedle komentářové literatury se charakterem výtky zabývaly i kárné senáty Nejvyššího správního soudu. V rozhodnutí ze dne 19. 11. 2013, č. j. 14 Kse 5/2012 - 248 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na: www.nssoud.cz), kárný senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „kárný senát“) dospěl k závěru, že výtka dle § 7a exekučního řádu je trestem uloženým soudnímu exekutorovi za porušení jeho povinností dohledovým orgánem, a proto její uložení zakládá překážku dvojího postihu ve smyslu zásady *ne bis in idem* a čl. 4 odst. 1 sedmého Protokolu k Úmluvě o lidských právech a základních svobodách. Ačkoli stěžovatel považuje tento závěr za ojedinělý, jeho názor vyvrací konstantní kárná judikatura. V rozhodnutí ze dne 15. 9. 2009, č. j. 12 Ksz 1/2008 - 97, zastavil kárný senát řízení proti státní zástupkyni pro jeden ze žalovaných skutků – státní zástupkyně se účastnila opilá výsledku nezletilé poškozené na pracovišti Policie České republiky – právě z toho důvodu, že uvedené jednání bylo postiženo již

pokračování

výtkou. Kárný senát v té souvislosti přímo konstatoval: „*Jednání popsané v kárném návrhu je však zcela obsaženo ve skutku, kterého se týká předchozí již pravomocné rozhodnutí o uložení výtce (rozhodnutí okresního státního zástupce ve Frýdku – Místku č. j. SPR 700/2008 ze dne 10. 10. 2008).*“ Přitom obdobně jako v předchozím případě vycházel z Úmluvy a dále z čl. 40 odst. 5 Listiny a § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád. Uvedené závěry odpovídají i judikatuře ke kárné odpovědnosti soudců. Například v rozhodnutí ze dne 14. 9. 2010, č. j. 13 Kss 2/2010 - 87, kárný senát shledal, že v řízení proti soudkyni pro nedůvodné průtahy v několika věcech nebylo možné stíhat kárně obviněnou za ta provinění, pro které ji již dříve postihla předsedkyně soudu výtkou dle § 88a zákona o soudech a soudcích. Kárný senát svůj postup v uvedeném případě zdůvodnil tím, že považoval vytčení nečinnosti předsedkyně soudu za uložení disciplinární opatření. Obdobně v rozhodnutí ze dne 4. 4. 2012, č. j. 11 Kss 4/2011 - 120, kárný senát posuzoval průtahy soudkyně v řízeních, přičemž v části z nich byla kárně obviněná již postižena výtkou. Kárný senát vedle již uvedeného názoru, že kárně obviněná nemohla být znovu postižena pro vytčená pochybení, protože by se jednalo o nepřipustný dvojí postih za totožné jednání, uvedl, že „[...] *zákaz dvojího postihu za jedno jednání se vztahuje na konkrétní nedostatek, který byl soudci vytknut, nikoliv obecně na celé časové období, kdy došlo k porušení povinností soudce.*“ Z citovaných rozhodnutí kárných senátů Nejvyššího správního soudu je zjevné, že kárné senáty přistupují k institutu výtky v jednotlivých profesních předpisech jednotně nehledě na dílčí odchylky jazykového vyjádření výtek v jednotlivých zákonech. Význam přitom nehraje ani odlišná systematika exekučního řádu, v němž je institut výtky zařazen mezi základní ustanovení zákona, zatímco ostatní citované předpisy upravují institut výtky vždy v rámci ustanovení, která se vztahují ke kárné odpovědnosti.

[28] Z výše uvedených skutečností vyplývá charakter institutu výtky. Výtka je svou povahou nejmírnějším stupněm kárného opatření (v obecném smyslu slova), jehož účelem je možnost flexibilně postihnout ty nedostatky, jež svojí menší závažností neodůvodňují zahájení kárného řízení. Pro rozptýlení jakýchkoli pochybností považuje zdejší soud za překonané usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 1992, sp. zn. II. ÚS 22/97, podle něhož institut výtky v zákoně č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců (institut výtky byl v tomto zákoně upraven obdobně jako v její současné podobě), nebyl kárným opatřením a nemohl zasahovat do práva postiženého na zachování jeho lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti či jména. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že usnesení, kterým se odmítá ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná, nezavazuje ani ústavní soud ani obecné soudy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05).

[29] Výtka není tak závažným opatřením jako snížení platu či odvolání z funkce – nepostihuje majetek či svobodu, ale toliko čest, čímž se podobá důtce. Uložená výtka je do jisté míry formalizovanou informací o tom, že došlo ze strany exekutora (resp. soudce, státního zástupce nebo notáře) k určitému pochybení. To samo o sobě může vyvolat ve třetích osobách pochybnosti, podle povahy konkrétního provinění, ohledně profesní odbornosti nebo osobnostních kvalitách výtkou postiženého. Ne nadarmo se traduje, že důvěryhodnost a bezúhonnost se budují dlouho, ale je možné je ztratit v jediném okamžiku. Výtka může dále působit například i jako překážka v kariérním postupu a může být přitěžující okolností v případném dalším kárném řízení. Představitelná je i situace, kdy bude výtka zneužívána k dehonestování či šikanování postiženého.

[30] Přestože je výtku opatřením svou povahou blízkým kárnému opatření napomenutí či důtky, zároveň se jedná i o manažerský nástroj předsedy soudu, vedoucího státního zástupce či dohledových orgánů, který umožňuje zejména udržovat disciplínu a pracovní morálku v rámci justice, řešit drobná pochybení nebo napravovat nesprávné metodické postupy. Posouzení závažnosti provinění pro udělení výtky je zcela na příslušném orgánu dohledu. Jinými slovy, dohledový orgán sám rozhoduje, zda určité kárné provinění pouze vytkne, nebo pro něj podá kárný návrh. Z judikatury kárných senátů přitom vyplývá, že jednou uložená výtku vylučuje kárné stíhání pro totožný skutek. Uvedený závěr odpovídá pohledu na výtku jako na kárné opatření v širším smyslu.

[31] S ohledem na shodnost účelu, který institut výtky v jednotlivých předpisech sleduje, jeho povahu, konstrukci i blízkost jazykového znění (srovnej § 88a zákona o soudech a soudcích, § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, § 7a exekučního řádu a § 47 notářského řádu) zdejší soud nevidí žádný důvod, proč by měl institut výtky v jednotlivých organizačních předpisech vyvolávat odlišné právní účinky. Ostatně již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54, č. 791/2006 Sb. NSS, konstatoval, že „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“. Vzhledem k praktické totožnosti úpravy výtek v jednotlivých zákonech by proto bylo v rozporu s citovanou maximou, pokud by v každém předpisu institut výtky podléhal jinému právnímu režimu. Nejvyšší správní soud tak odmítá systematický výklad zastávaný stěžovatelem, kterým přikládá význam skutečnosti, že institut výtky je, oproti jiným organizačním předpisům, vyčleněn v exekučním řádu mimo ustanovení o kárné odpovědnosti. V té souvislosti je vhodné připomenout, že „[v]ýklad systematický usuzuje o významu výrazu z umístění právní normy v příslušném právním předpisu, popř. vůbec v systému práva. Tento argument je ovšem dost nespolehlivý a obvykle vyžaduje současného použití argumentů dalších“ (Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 171). Přitom právě jazyková blízkost jednotlivých formulací, shodný účel a totožná konstrukce výtek v jednotlivých zákonech potvrzují, že samotný systematický výklad by zde vedl k zavádějícímu závěru.

[32] Nelze opomenout ani ten podstatný aspekt věci, že prostřednictvím výtky zasahuje orgán moci výkonné proti osobám podílejícím se na výkonu moci soudní, což představuje určité riziko zásahů do principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky) a do nezávislosti soudů (čl. 81 Ústavy). V takových případech je třeba důsledně trvat na zákonných limitech a garancích omezujících ingerenci moci výkonné do sféry soudní moci (srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb.), včetně soudní kontroly takových zásahů.

III. b)

Formální a materiální povaha výtky dle § 7a exekučního řádu

[33] Nejvyšší správní soud se dále zabýval navazující otázkou právní úpravy postupu správních orgánů při uložení výtky.

pokračování

[34] Veřejná moc vykonává svoji činnost různými formami, přičemž jedním z významných kritérií jejich rozlišování je otázka, jaké má ten který akt právní důsledky. Přestože některé úkony právní důsledky mít nemusí, veškeré formy správní činnosti musí mít svůj právní základ. „Právo přikazuje určitou formu zejména tehdy, má-li mít jednání správního úřadu (orgánu) právní důsledky pro fyzickou nebo právnickou osobu nebo v případech, kdy postup správy by mohl vést k porušení práv a svobod.“ (srovnej Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 185-186). V případě výtky dle § 7a exekučního řádu není její forma výslovně vyjádřena. Kárné řízení ve věcech soudců, státní zástupců a soudních exekutorů upravuje zvláštní zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále též „zákon o kárném řízení“), při jehož aplikaci se subsidiárně využije trestní řád. Ohledně právního režimu udělení výtky ale právní úprava chybí.

[35] Ačkoli se zdejší soud doposud nezabýval právní formou výtky, existuje k této otázce judikatura krajských soudů. Krajský soud v Brně usnesením ze dne 7. 9. 2011, č. j. 30 A 43/2011 - 35, odmítl žalobu proti výtce uložené dle § 7a exekučního řádu, protože ji nepovažoval za rozhodnutí. K povaze výtky uvedl, že výtka nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje žádná práva a povinnosti a je pouhým písemným upozorněním na nedostatky v činnosti exekutora. Zároveň zaujal názor, že výtka nemůže být zohledněna ve vztahu ke kárné odpovědnosti exekutora. Vzhledem k tomu podřadil výtku pod výluky v § 70 písm. a) s. ř. s. a dovedl dále nepřipustnost jejího přezkumu dle § 68 písm. e) s. ř. s. Naproti tomu Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 7. 2012, č. j. 11 Ca 184/2009 - 47, považoval výtku uloženou dle § 88a zákona o soudech a soudcích za rozhodnutí, které po přezkumu věcných námitek zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud sice nepovažoval výtku za kárné opatření, poukázal ale na to, že v případném kárném řízení by k ní bylo přihlédnuto. K tomu doplnil, že není podstatné, zda úkon správního orgánu výslovně založil, změnil či zrušil práva nebo povinnosti žalobce, ale to, jak se negativně projevil v právní sféře adresáta (zde odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Dále vycházel z pravomoci správních soudů v § 2 a 4 s. ř. s. a dovedl i splnění dalších podmínek pro podání žaloby, tj. že výtku činí orgán v postavení státní správy soudů (orgán moci výkonné) a výtka se rozhoduje v oblasti veřejné správy.

[36] Nejvyšší správní soud vycházel z charakteru institutu výtky, jak byl popsán výše, a ztotožnil se s citovaným rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ca 184/2009 v závěru, že výtka naplňuje ve smyslu soudního řádu správního materiální znaky rozhodnutí správního orgánu. Základní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci dle § 2, § 4 a § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní akt vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici, (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 - 59, č. 2133/2010 Sb. NSS). Vzhledem k materiálnímu pojetí rozhodnutí v soudním řádu správním dále není významné označení správního aktu či jeho forma. Žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných

subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce (viz cit. usnesení zdejšího soudu č. 906/2006 Sb. NSS).

[37] Nejvyšší správní soud shledal, že institut výtky odpovídá jmenovaným podmínkám. Prvně výtku ukládá dohledový orgán, který tak zajišťuje výkon veřejné správy na daném úseku (první a třetí podmínka). Udělená výtka zároveň svým charakterem zasahuje do sféry postižené osoby, která zároveň vystupuje v pozici vykonavatele veřejné moci (zde soudního exekutora), což je s ohledem na citovanou judikaturu zdejšího soudu dostatečné pro naplnění zákonných kritérií (druhá a čtvrtá podmínka). Vhodné je i dodat, že „[p]ro soudní kontrolu uskutečňovanou ve správním a ústavním soudnictví není vůbec rozhodující, zda a jak je takový úkon správního orgánu označen. Není určující, zda jde o ‚rozhodnutí‘, nebo ‚usnesení‘. [...] Můžeme konstatovat, že v označování těchto, ale i jiných procesních výstupů panuje poměrně rozsáhlý resortismus, v důsledku čehož každá oblast veřejné správy užívá své (v zásadě již zaběhlé) pojmosloví. [...] Nicméně při pojetí ‚rozhodnutí‘ podle s. ř. s. není dokonce důležitý ani procesní aspekt a charakter řízení, které vydání takového úkonu/aktu předcházelo, byť komentované ustanovení s předchozím procesním postupem správních orgánů počítá a předpokládá jej. Současně je však nestaví jako *conditio sine qua non*. Důležitý je naopak důsledek ‚rozhodnutí‘ ve vztahu k veřejným subjektivním právům a povinnostem, potažmo vůči právní sféře“ (Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 550).

[38] Ke splnění třetí podmínky (rozhodování v oblasti veřejné správy) Nejvyšší správní soud podotýká, že veřejná správa zahrnuje široké a v čase proměnlivé spektrum činností, které brání snadnému definování (srov. Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 5-6). Proto se doktrína zpravidla uchyluje k definici veřejné správy ve smyslu negativním: veřejná správa v tomto smyslu je chápána jako činnosti veřejné moci, které nelze přiřadit k výkonu moci zákonodárné ani moci soudní. Z tohoto pohledu je nutné se zabývat zejména otázkou, zda uložení výtky nemůže být chápáno jako výkon moci soudní, resp. jako úkon, který lze zahrnout do oblasti kárného řízení vykonávaného ve věcech soudních exekutorů (stejně jako ve věcech soudců a státních zástupců) nezávislými a nestrannými soudy, jak vyplývá ze zákona o kárném řízení. Zde je nutné připomenout, že výtka není kárným opatřením v užším smyslu, jak je vymezuje exekuční řád v § 116, respektive zákon o soudech a soudcích v § 88 či zákon o státním zastupitelství v § 30 odst. 1. Výtku nemůže uložit kárný senát Nejvyššího správního soudu a nerozhoduje ani o opravném prostředku proti výtce. Jedná se o opatření věcně spadající do oblasti státního dohledu nad činností soudních exekutorů (§ 7 exekučního řádu) prováděné ministerstvem, respektive jinými orgány v citovaném ustanovení uvedenými. I pokud by výtka byla ukládána předsedy soudů ve smyslu § 7 odst. 6, jednalo by se o akt v oblasti veřejné správy, nikoli o výkon soudnictví. Předsedové soudů zde vystupují jako orgány státní správy (srov. též § 119 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, resp. rozsudek ze dne 8. 4. 2015, č. j. 1 As 184/2014 - 35). Lze tedy konstatovat, že v posuzovaném případě se jedná o úkon v oblasti veřejné správy (zde nepochybně i vydaný orgánem moci výkonné).

[39] Pohled na právní formu výtky dále rozšiřuje judikatura kárných senátů, které výtku považují za rozhodnutí zakládající překážku *ne bis in idem* (v cit. rozhodnutí pod sp. zn. 12 Ksz 1/2008 kárný senát dokonce výslovně odkazoval na *právní moci*

pokračování

rozhodnutí o uložení výtky). „*Princip ‚ne bis in idem‘ znamená ‚v téže věci, v téže záležitosti ne dvakrát‘. Vyjadřuje jeden ze základních principů jakéhokoli právního procesu, je jedním z aspektů zabezpečující v právním státě právní jistotu a též autoritu orgánu, který rozhoduje. Souvisí s materiální právní mocí rozhodnutí, hmotněprávním důsledkem právní moci je vznik překážky věci pravomocně rozhodnuté (překážka rei iudicatae)“ (Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013. s. 54). Výtky jsou přiznávány významné právní účinky, které mají vliv na případná kárná řízení. Přitom ale překážka věci pravomocně rozhodnuté, která má v oblasti správního trestání význam pro aplikaci zásady zákazu dvojího trestání, je specifickou vlastností správních aktů (srovnej Hendrych, D. a kol. 2009. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 233). Vzhledem k účinkům institutu, které jsou typické pro správní akty, zdejší soud dospěl k závěru, že je výtky z hlediska materiálního rozhodnutím. Naopak nelze přijmout názor stěžovatele, že výtky je pouze metodickým pokynem. Samotný metodický pokyn by totiž nemohl založit překážku věci pravomocně rozhodnuté, popř. aktivovat zásadu zákazu dvojího potrestání.*

[40] Přestože výtky 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. Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že výtky je svým charakterem a systematickým zařazením (vyjma systematiky exekučního řádu, což ale bylo výše osvětleno) aktem analogickým kárným opatřením, která jsou (s výjimkou notářů) ukládána výlučně v rámci procesu upraveného zákonem o kárném řízení, na nějž se nevztahuje 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. Pro orgány dohledu by totiž bylo snadnější podávat i v případě zjištění drobných pochybení kárný návrh, což by nepochybně bylo v rozporu se zásadou proporcionality, neboť již vedení kárného řízení znamená pro soudního exekutora, soudce či státního zástupce značnou zátěž a podání kárného návrhu musí být prostředkem *ultima ratio* pro případy, které není možno řešit jiným způsobem, včetně právě výtky (srov. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 16 Kss 8/2013 - 45). Zároveň by nebylo vedle samotného kárného řízení upraveného zákonem o kárném řízení, v rámci něhož je možné uložit různě tvrdá kárná opatření, účelné dovozovat existenci i jiného formalizovaného řízení se všemi kroky předvídanými v části druhé a třetí správního řádu, včetně opravného prostředku, přičemž jediným myslitelným výsledkem takového řízení by bylo uložení nejmírnějšího opatření – výtky. 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 tohoto aktu proti případné libovůli správního orgánu. Lze tedy uzavřít, že i pokud by právní úprava výtky obsažená

v exekučním řádu obecně splňovala předpoklady uvedené v § 180 odst. 1 správního řádu, nebylo by *nezbytné* aplikovat ustanovení části druhé správního řádu, včetně úpravy opravného prostředku. Ostatně závěr, že se nejedná o rozhodnutí podle § 67 správního řádu, nevylučuje přezkum tohoto úkonu (výtky) v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jsou-li naplněny obecné znaky individuálního správního aktu, jak bylo výše dovozeno (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 Sb. NSS).

III. c)

Soudní přezkum výtky v § 7a exekučního řádu

[41] Závěrem se zdejší soud zabýval otázkou, v jakém žalobním režimu podle soudního řádu správního poskytují soudy ochranu proti uložené výtce dle § 7a exekučního řádu.

[42] Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

[43] K tomuto ustanovení Listiny a jej provádějícímu § 65 s. ř. s. existuje ustálená judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která postuluje zásadu, že v pochybnostech má být právní úprava vykládána tak, aby byl soudní přezkum umožněn. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (srov. často citovaný rozsudek ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS) k tomu uvedl následující: „Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.“

[44] Zároveň je třeba konstatovat, že ani exekuční řád ani zákon o soudech a soudcích či zákon o státním zastupitelství neobsahují ustanovení, kterým by výtku vylučovaly ze soudního přezkumu.

[45] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že je třeba důsledně rozlišovat jednotlivé druhy žalob ve smyslu soudního řádu správního. V dispozici účastníka řízení není možnost libovolně volit mezi jednotlivými žalobami podle své procesní taktiky, ale musí vycházet z právní povahy činnosti veřejné správy, proti které se chce domáhat soudní ochrany. V rozsudku ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004, č. 720/2005 Sb. NSS, zdejší soud uvedl, že „[v]ztah obou zmíněných žalobních typů (rozuměj žalobu proti rozhodnutí a zásahovou žalobu, pozn. soudu) tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“, zároveň dodal, že „[z] ústavně právního hlediska k tomu je vhodné dodat, že veřejná správa musí být kontrolována soudní mocí vždy tam, kde

pokračování

svojí činností zasahuje do základních práv fyzických a právnických osob (viz např. č. 4 Ústavy ČR). Tato určující ústavní kautela především znamená, že těmto subjektům nemůže být v případě zásahu do jejich práv odepřen přístup k soudu, přičemž však již není rozhodné a je v dispozici rozlišovací schopnosti zákonodárce a nikoliv ústavodárce, ve kterých případech je právo na soudní ochranu garantováno v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a kdy ve formě jiné, např. právě žalobou proti nezákonnému zásahu“. Obdobně v rozsudku ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že „[s]myslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná,“ k tomu doplnil, že „[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona)“.

[46] Vedle povahy přezkoumávaného úkonu správního orgánu, která hraje rozhodující roli při určení žalobního typu, Nejvyšší správní soud, přihlédl také k zásadnímu rozdílu v pravomoci soudu při rozhodování o jednotlivých žalobách. Pouze při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může správní soud rozhodnout o zrušení přezkoumávaného úkonu správního orgánu, zatímco u zásahové žaloby připadá v úvahu pouze deklarování nezákonnosti napadeného zásahu, resp. zákaz jeho pokračování a nařízení obnovit stav před zásahem (srov. § 87 odst. 2 s. ř. s.). V pochybnostech je proto třeba upřednostnit ten výklad procesního předpisu, který umožní projednání žaloby směřující k poskytnutí efektivnější ochrany jednotlivce prostřednictvím přímého odklizení nezákonného aktu správního orgánu jeho zrušením rozhodnutím soudu. Rovněž pouze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu jsou oprávněny podat privilegovaní žalobci ve veřejném zájmu (§ 66 s. ř. s.). To připadá v úvahu tehdy, pokud by např. některý z oprávněných orgánů dohledu prostřednictvím výtky „přikryl“ závažné provinění odpovídající kárnému provinění soudního exekutora (soudce či státního zástupce), což by mělo za následek nemožnost projednat toto závažné provinění v kárném řízení (srov. výše). V takovém případě by bylo možné odstranit takový nežádoucí stav např. prostřednictvím žaloby proti takové výtce podané nejvyšším státním zástupcem ve veřejném zájmu.

[47] V nyní posuzovaném případě není ze samotné právní úpravy institutu výtky na první pohled zřejmé, v jakém žalobním režimu zamýšlel zákonodárce zajištění soudní ochrany (srovnej i rozdílné názory krajských soudů výše). Nejvyšší správní soud z rozboru charakteru a právních účinků výtky dospěl ale k jednoznačnému závěru (viz výše), že výtka je svojí povahou správním aktem, který soudy přezkoumávají v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a násl.

[48] Z judikatury zdejšího soudu dále vyplývá, že „[p]ro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit“. Pokud by soud o žalobě rozhodl, aniž by vadu žaloby odstranil, zatížil by své rozhodnutí procesní vadou,

kteřá by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Povinností soudu je tak v případě pochybností ohledně žalobního typu tyto pochybnosti odstranit, aby bylo možné věc meritorně posoudit.

[49] Zcela jiná situace nastává ale v případě, pokud je žaloba na ochranu proti určité činnosti veřejné správy, která nemá v zákoně jasně vymezenou formu, sice vnitřně bezrozporná, ale v době jejího podání nebyl zřejmý procesní režim, v rámci něhož by měly soudy ochranu poskytovat. Za takového stavu totiž žalobci nezbývá než doufat, že jím zvolený procesní postup se ukáže jako správný, nebo zkoušet jednotlivé žalobní typy. Ochrana hmotných práv, jež je hlavním účelem soudnictví, je tak oslabena hledáním vhodného procesního řešení. Ústavní soud přitom judikuje, že právnímu státu jsou vlastní principy předvídatelnosti práva a zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, které zejména umožňují jednotlivci plánovat jeho budoucnost. Tyto principy přitom zahrnují i předvídatelnost postupů orgánů veřejné moci (nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, č. 131/2009 Sb. ÚS, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz/>). Ústavní soud také netoleruje přehnaně formalistický přístup orgánů veřejné moci založený v podstatě na odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zároveň nabádá, že nelze od účastníků vždy očekávat, aby správně odhadli legislativní a judikatorní vývoj a podřídili tomu svoji procesní taktiku. Judikaturu proto nelze aplikovat pouze formalisticky bez přihlédnutí ke všem okolnostem každého jednotlivého případu (nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 428/06, č. 215/2008 Sb. ÚS).

[50] V předloženém případě podal žalobce proti udělené výtce žalobu na ochranu před nezákonným zásahem v režimu § 82 a násl. s. ř. s., ačkoli Nejvyšší správní soud nyní dospěl k závěru, že výtka je správním aktem, který je přezkoumatelný v režimu žaloby proti rozhodnutí dle § 65 odst. 1 a násl. s. ř. s. Z čistě procesního hlediska by měla být podaná žaloba odmítnuta [§ 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], ačkoli žalobce při obraně svých práv nijak nepochybil. Vzhledem ke specifčnosti institutu výtky a chybějící judikatuře nemohl totiž závěr Nejvyššího správního soudu, k němuž nyní dospěl, předvídat. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že lpění na doslovném znění zákona by v této situaci bylo sofistickým odepřením přístupu k soudu (*denegatio iustitiae*) tak, jak je popsal Ústavní soud. Naopak povinností soudů je v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny zajistit účinnou ochranu subjektivním právům.

[51] Řešení situací, kdy nedokonalá zákonná úprava znemožňuje přístup účastníka řízení k soudu, popsal Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, č. j. 2 Ads 40/2003 - 41, č. 122/2004 Sb. NSS. Pokud tedy žalobce podal jistý druh žaloby za okolností, kdy nepanoval jednotný názor ohledně procesního režimu, v němž správní soudy mají přezkoumávat určitou činnost veřejné správy, a teprve později je procesní režim postaven najisto, soud je v probíhajícím řízení povinen, aby neporušil čl. 36 odst. 1 Listiny, přiměřeně poučit žalobce a vyzvat jej k odstranění vad žaloby (srovnej přiměřeně cit. rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 7 Aps 2/2009).

III. d)

Věcné posouzení sporu

pokračování

[52] Vzhledem k tomu, že zdejší soud shledal v postupu městského soudu podstatnou procesní vadu, nezabýval se věcnými námitkami ohledně důvodnosti uložené výtky.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[53] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil napadené rozhodnutí městského soudu a přikázal mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), ve kterém bude městský soud vycházet z právního názoru Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), vyzve žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby její petit odpovídal povaze napadeného úkonu žalovaného a, pokud se tak stane, projedná žalobu v režimu § 65 a násl. s. ř. s.

[54] O nákladech řízení před Nejvyšší správním soudem rozhodne v dalším řízení městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. listopadu 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu