



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **JUDr. M. M.**, zastoupený Mgr. Janem Hynštem, advokátem se sídlem Vrázova 2243/7, Praha 5, proti žalovanému: **ministr spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2 (původně Ministerstvo spravedlnosti, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2), v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2018, č. j. 8 A 37/2017 – 64,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2018, č. j. 8 A 37/2017 – 64, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ministr spravedlnosti svým rozhodnutím ze dne 3. 2. 2017, č. j. MSP-764/2016-OOJ-SO/4 (dále jen „*rozhodnutí ministra*“), podle § 122 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů (dále jen „*exekuční řád*“), pozastavil žalobci výkon exekutorského úřadu na dobu do pravomocného skončení trestního stíhání. V projednávané věci je přitom nesporné, že žalobce je trestně stíhán podle usnesení Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Služby kriminální policie a vyšetřování, ze dne 24. 10. 2016, č. j. KRPA-308761/TČ-2014-000093 (dále jen „*usnesení o zahájení trestního stíhání*“), pro zločiny účasti na organizované zločinecké skupině, zneužití pravomoci úřední osoby, přijetí úplatku a dále přečinů účastenství ve formě pomoci k přečinu poškození věřitele. Rozhodnutí ministra na uvedené usnesení o zahájení trestního stíhání odkazuje.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí ministra žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“). V žalobě označil jako žalovaného „*Ministerstvo spravedlnosti České*

republiky“ (dále též „*ministerstvo*“) a městský soud v dalším řízení jednal s ministerstvem jako se žalovaným.

[3] Městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Konstatoval, že byly splněny zákonné předpoklady pro vydání rozhodnutí ministra, protože proti žalobci bylo zahájeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin související s exekuční činností. Řízení o vydání rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu podle § 122 exekučního řádu a ani řízení před správním soudem nemůže sloužit k tomu, aby ministr spravedlnosti, respektive správní soud zkoumali a hodnotili důvodnost zahájení trestního stíhání. Takové posouzení ministru spravedlnosti nepřísluší. Proto soud nepřisvědčil těm žalobním námitkám, v nichž žalobce vytýkal ministrovi spravedlnosti, že nezhodnotil závěry policejního orgánu a neprovedl kontrolu exekutorského úřadu žalobce, aby zjistil, zda exekuce byly vedeny v souladu se zákonem. Městský soud ze stejného důvodu také odmítl názor žalobce o nutnosti rozsáhlého doplnění dokazování (především výsledkem spoluobviněných).

[4] Městský soud nepřisvědčil ani argumentu, že ministr spravedlnosti se ve svém rozhodnutí nevypořádal s námitkami žalobce v jeho vyjádření ze dne 5. 12. 2016. Městský soud poukázal na to, že zákon neupřesňuje, jaké okolnosti má ministr spravedlnosti při svém rozhodování zohlednit, a jejich výběr je tedy plně na jeho úvaze. Poukázal na omezený přezkum správního uvážení dle judikatury Nejvyššího správního soudu a uvedl, že rozhodnutí ministra bylo v mezích správního uvážení, jež ministr nepřekročil ani nezneužil.

[5] Závěrem městský soud hodnotil jako nedůvodné i námitky týkající se správního řízení a porušení procesních práv žalobce. Konstatoval, že žalobci bylo oznámeno zahájení správního řízení, měl možnost se k věci vyjádřit a také tohoto práva využil (vyjádřením ze dne 5. 12. 2016, jež je zmíněno v předcházejícím odstavci). Rozhodnutí ministra se s uplatněnými námitkami vypořádalo. Jako „nevyhovující“ však městský soud hodnotil aplikaci § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“). Ministerstvo již v oznámení o zahájení správního řízení poučilo žalobce, že se může vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí, jimiž jsou usnesení o zahájení trestního stíhání a jeho případné vyjádření. Městský soud k tomu uvedl, že z povahy věci nelze účastníka řízení účinně seznámit s podklady pro rozhodování již na začátku správního řízení, protože nelze zaručit, že v průběhu řízení nebude opatřen další podklad pro rozhodnutí. Ostatně i v odůvodnění rozhodnutí ministra se uvádí, že trestní stíhání žalobce pokračuje, protože dozorující státní zástupce dne 2. 1. 2017 zamítl stížnosti obviněných proti zahájení tohoto stíhání. Městský soud však nakonec dospěl k závěru, že uvedená procesní vada neměla vliv na zákonnost rozhodnutí ministra. Z žaloby a jejích příloh totiž vyplynulo, že žalobce o zamítnutí stížnosti dozorujícím státním zástupcem věděl, nejednalo se tedy pro něj o novou skutečnost.

[6] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), a navrhuje zrušení napadeného rozsudku.

[7] Stěžovatel polemizuje s napadeným rozsudkem a tvrdí, že ministr měl povinnost provést takové úkony, které by zásadním způsobem doplnily skutkový stav, konkrétně

pokračování

za účelem zjištění, zda se stěžovatel dopustil uvedených zločinů prostřednictvím své exekuční činnosti. Vytýká městskému soudu, že aproboval postup, v němž žalovaný nevyužil kontrolního mechanismu, aby zjistil, zda stěžovatel vykonával svoji exekuční činnost v souladu se zákonem. V tom spatřuje procesní vadu, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí ministra.

[8] K tomu se podle stěžovatele přimyká také procesní vada identifikovaná městským soudem v napadeném rozsudku, tedy že ministr spravedlnosti nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu.

[9] Ke kasační stížnosti se vyjádřil ministr spravedlnosti. Ztotožnil se s rozsudkem městského soudu vyjma odstavce 17 jeho odůvodnění (tedy vyjma pasáže týkající se porušení procesního práva stěžovatele na seznámení se s podklady pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu – pozn. soudu).

[10] Poukázal na to, že nelze vyhovět požadavku stěžovatele, aby ministr spravedlnosti revidoval závěry orgánů činných v trestním řízení. Ministr totiž mohl pouze posoudit závažnost jednání popsaného v usnesení o zahájení trestního stíhání. Co se týče námítky, že měla být provedena kontrola exekutorského úřadu, ministr uvedl, že nařízení kontroly by bylo zcela neúčelné. Účelem kontroly je totiž posouzení zákonnosti činnosti exekutorského úřadu, nikoliv odhalování trestné činnosti. Ministr také odmítl výklad § 122 odst. 1 exekučního řádu, jenž zmiňuje *trestný čin související s exekuční činností*. Podle stěžovatele z této formulace implicitně plyne povinnost ministra spravedlnosti přehodnotit postup policejního orgánu. Ministru spravedlnosti však toto nepřísluší a nemůže ani doplňovat závěry orgánů činných v trestním řízení.

[11] Stěžovatel ve svém doplnění kasační stížnosti ze dne 25. 4. 2019 vytýká městskému soudu, že rozhodnutí žalovaného (míněno zjevně rozhodnutí ministra – pozn. soudu) bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a městský soud absenci odůvodnění nahradil vlastními úvahami, respektive zopakováním úvah žalovaného obsažených ve vyjádření k žalobě.

[12] Stěžovatel uvedl, že rozhodnutí žalovaného (opět míněno rozhodnutí ministra – pozn. soudu) má na ekonomický chod úřadu stěžovatele likvidační důsledky a fakticky se stalo trestem pro stěžovatele, který v jeho důsledku utrpěl ekonomickou ztrátu. K těmto tvrzením přiložil přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2018 spolu se souvisejícími přílohami. Závěrem uvedl, že žalovaný (míněno ministr spravedlnosti) svými úvahami vyloučil možnost, že by výkon exekutorského úřadu při existenci stíhání pro úmyslný trestný čin nepozastavil. Jím nastavený „test přiměřenosti“ v podstatě znamená, že ministr vždy v případě úmyslné trestné činnosti exekutorovi výkon exekutorského úřadu pozastaví. I tato okolnost zakládá porušení práv stěžovatele.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek

městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a sám shledal existenci vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou. Postup Nejvyššího správního soudu i rozsah předmětu řízení se odvíjí od právních úkonů stěžovatele; soud je tedy v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Z této dispoziční zásady připouští zákon čtyři výjimky: 1. zmatečnost řízení před krajským soudem, 2. existence vady soudního řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, 3. nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soudu a konečně 4. nicotnost správního rozhodnutí. Ve vyjmenovaných případech proto není Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán a i bez kasační námítky z moci úřední zruší rozhodnutí krajského (respektive městského) soudu. Je povinností Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda řízení před krajským (respektive městským) soudem není zatíženo vyjmenovanými vadami či zda napadené rozhodnutí správního orgánu není nicotné.

[15] S ohledem na uvedené se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou podmínek řízení o žalobě, konkrétně tím, zda byl žalovaný – Ministerstvo spravedlnosti České republiky – způsobilý být žalovaným (zda měl pasivní legitimaci) podle § 69 s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že tuto způsobilost žalovaný neměl z důvodů rozvedených níže.

[16] Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným *správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. K výkladu tohoto ustanovení se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56 (publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V něm uvedl, že „[v] řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. však osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Sám soudní řád správní v obecném ustanovení § 33 odst. 1 praví, že odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon. Na toto ustanovení potom navazuje § 69 s. ř. s., podle něhož je žalovaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle dílu prvního hlavy druhé části třetí správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce.“

[17] V projednávané věci je zřejmé, že – již na první pohled a dle svého výslovného označení – je předmětem soudního přezkumu rozhodnutí ministra spravedlnosti, nikoli Ministerstva spravedlnosti. Toto rozhodnutí je vydáno na hlavičkovém papíře ministra spravedlnosti a je podepsáno ministrem spravedlnosti.

[18] Příslušná ustanovení exekučního řádu též hovoří výslovně o rozhodnutí ministra. Podle § 122 odst. 1 ministr může pozastavit exekutorovi výkon exekutorského úřadu, jestliže bylo proti němu zahájeno trestní řízení za úmyslný trestný čin nebo za trestný čin související s exekuční činností, a to až do právní moci rozhodnutí. Podle § 122 odst. 4 téhož zákona proti rozhodnutí ministra o pozastavení výkonu exekutorského úřadu lze podat žalobu u soudu.

pokračování

[19] Je tedy nepochybné, že zde nerozhodovalo ministerstvo, jak mylně (soudě dle označení žalovaného) dovozuje stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti, ale ministr spravedlnosti. Je však také pravdou, že ani ministr spravedlnosti nepostupoval ve věci řádně, neboť již zmíněné oznámení o zahájení správního řízení nevydal přímo on, ale právě původní žalovaný.

[20] Obecně lze připustit situaci, kdy ministr rozhoduje jen jako pouhý „úd“ ministerstva, a bylo by pak pouze otázkou vnitřní funkční příslušnosti, zda rozhoduje ministr či jiná část ministerstva, přičemž právě ministerstvo je vždy správním orgánem (a případně i žalovaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí). O takovou situaci by šlo například, pokud by ministr rozhodoval podle § 152 správního řádu o rozkladu proti rozhodnutí ministerstva spravedlnosti jako správního orgánu prvního stupně. V projednávané věci je však ministr spravedlnosti svébytným správním orgánem, určeným v § 122 exekučního řádu, a jako takový měl právě jen on procesní způsobilost stát na straně žalované. Významné je zde materiální pojetí pojmu *správní orgán*, nikoli pojetí formální či institucionální.

[21] Pokud bez ohledu na výše uvedené městský soud jednal jako se žalovaným s Ministerstvem spravedlnosti, zatížil své řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než napadený rozsudek z tohoto důvodu zrušit. Jako s účastníkem řízení, který má procesní práva a procesní povinnosti, totiž městský soud jednal s někým, s kým podle pravidel, jimiž se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu řídí, být jednáno nemělo.

[22] Kasační soud se dále zabýval otázkou, zda výše uvedená vada brání tomu, aby vypořádal kasační námitky, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Předně se městský soud v napadeném rozsudku přezkoumatelným způsobem zabýval žalobními námitkami, u nichž z hlediska jejich formulace není pochyb, že směřují proti rozhodnutí ministra. Podobně je tomu i u námitek kasačních. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitky uvedené v kasační stížnosti nejsou důvodné (v podrobnostech viz níže).

[23] Stěžovatelova kasační argumentace obsahuje v zásadě dvě roviny: první se týká právního posouzení věci ze strany městského soudu a ministra spravedlnosti, druhá vad řízení a rozhodnutí ministra.

[24] Nejvyšší správní soud předně ze znění žaloby ověřil, že některé argumenty stěžovatele předkládané v doplnění kasační stížnosti ze dne 25. 4. 2019 (viz odstavce [11] a [12] výše) představují nepřipustné novoty, neboť nemají svůj předobraz v žalobě. Konkrétně je takovou novotou tvrzení, že výklad příslušných ustanovení zákona v rozhodnutí ministra a jím nastavený „test přiměřenosti“ vede k tomu, že ministr v zásadě nikdy za obdobných podmínek nerozhodne tak, že výkon exekutorského úřadu nepozastavuje. Je odpovědností stěžovatele jako žalobce, aby již v žalobě tvrdil všechny rozhodné skutečnosti a předestřel žalobní body (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Městský soud totiž musí dostat příležitost se řádně a v úplnosti se všemi žalobními námitkami vypořádat. Pouze tehdy, pokud by stěžovatel nemohl důvody v řízení před městským soudem uplatnit, může o ně opřít svou kasační stížnost. Tak tomu ovšem v posuzované věci stran uvedené námitky nebylo, a ta je proto nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[25] Co se týče likvidačních důsledků, stěžovatel uvádí, že tyto důsledky vyšly najevo „s odstupem času více než dvou let“, tedy v průběhu řízení před správními soudy. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že správní soudy jsou zásadně omezeny zákonným požadavkem, že při přezkumu správního rozhodnutí vychází ze *skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu* (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). K obecné tezi stěžovatele, že městský soud nahradil správní uvážení ministra spravedlnosti vlastními úvahami, popřípadě úvahami převzatými z vyjádření ministra k žalobě, Nejvyšší správní soud obecně konstatuje, že takové pochybení v napadeném rozsudku neshledal. Městský soud se řádně vypořádal s uplatněnými žalobními námitkami a uvedl k nim své vlastní hodnocení.

[26] Co se týče kasační námitky nesprávného právního posouzení, ta vytyká městskému soudu a ministrovi spravedlnosti, že vycházeli ze závěrů obsažených v usnesení o zahájení trestního stíhání. Podle názoru stěžovatele měl naopak ministr spravedlnosti využít svých kontrolních pravomocí a provést vlastní skutková zjištění, jimiž by kriticky ověřil, zda stěžovatel při výkonu své exekutorské činnosti jednal v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje.

[27] Předně je pouze v působnosti orgánů činných v trestním řízení, aby hodnotily, zda jsou důvody pro zahájení trestního stíhání [viz k tomu zejména § 160 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) – dále jen „*trestní řád*“, ve spojení s § 1 trestního řádu a § 2 odst. 4 a 5 trestního řádu] a Nejvyšší správní soud v tomto ohledu přisvědčuje městskému soudu. Obecně je představitelné, že Ministerstvo spravedlnosti při výkonu dohledu podle § 7 exekučního řádu dospěje k poznatkům nasvědčujícím tomu, že byl spáchán trestný čin a takové poznatky předá orgánům činným v trestním řízení (§ 8 odst. 1, věta druhá trestního řádu). Stěžovatel navrhuje v jistém ohledu „opačný“ postup, tedy aby to bylo naopak Ministerstvo spravedlnosti, kdo by podrobil vlastnímu přezkumu poznatky policejního orgánu, které vedly k zahájení trestního stíhání stěžovatele. K tomu však ani ministerstvo, ani ministr nemají pravomoc, neboť tou jsou nadány v mezích trestního řádu a dalších právních předpisů právě jen orgány činné v trestním řízení.

[28] V kontextu výše uvedeného ministr spravedlnosti ve svém rozhodnutí o pozastavení exekutorského úřadu správně vycházel z usnesení o zahájení trestního stíhání a spoléhal se na skutečnosti tam uvedené.

[29] Co se týče kasační námitky týkající se vad správního řízení, stěžovatel v zásadě polemizuje s městským soudem s tím, že řízení před ministrem spravedlnosti bylo zatíženo vadami, které měly vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Ani tato námitka není důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že stěžovatel byl o zahájení správního řízení, které vyústilo v rozhodnutí ministra, informován přípisem ministerstva ze dne 29. 11. 2016. V něm byl poučen s odvoláním na § 36 odst. 2 správního řádu o svém právu vyjádřit své stanovisko ve lhůtě do 5 dnů od „*oznámení této výzvy*“. Dále mu byla dána možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, za něž bylo označeno usnesení o zahájení trestního stíhání a případné vlastní vyjádření stěžovatele. Městský soud v napadeném rozsudku správně poukázal na to, že ministr spravedlnosti ve svém

pokračování

rozhodnutí evidentně vycházel také z další skutečnosti, pokud uvedl, že „[s]tíhání [stěžovatele] pokračuje, protože stížnosti obviněných byly dozorujícím státním zástupcem dne 2. 1. 2017 zamítnuty“. Je zřejmé, že – formálně vzato – měl ministr učinit příslušné rozhodnutí státního zástupce obsahem správního spisu a vyzvat stěžovatele, aby se s ním jako s podkladem pro rozhodnutí seznámil. Současně je však také třeba přisvědčit městskému soudu, že tato vada neměla vliv na zákonnost rozhodnutí ministra. Stěžovatel je v probíhajícím trestním řízení obviněným a uvedené rozhodnutí státního zástupce mu bylo známo, jak přílehavě uvedl ministr spravedlnosti ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Nakonec Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že oznámení o zahájení správního řízení nevydal ministr spravedlnosti, ale ministerstvo. V oznámení se však správně uvádí, že bylo zahájeno správní řízení ministrem spravedlnosti jako správním orgánem. Případný fakt, že toto oznámení bylo vydáno na hlavičkovém papíře ministerstva, tak nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.

[31] Z důvodů uvedených v odstavci [21] výše Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem tohoto soudu tak, že v dalším řízení bude jednat s ministrem spravedlnosti jako se žalovaným správním orgánem a žalobu vypořádá ve výše uvedených intencích.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první 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. června 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu