



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **JUDr. Juraj Podkonický, Ph.D., soudní exekutor**
IČO: 49720821
se sídlem Evropská 132, Praha 6

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18.2.2020, č.j. MSP-63/2018-OED-KEU/19

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 18.2.2020, č.j. MSP-63/2018-OED-KEU/19 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení či případně vyslovení nicotnosti rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž mu žalovaný udělil výtku ve smyslu § 7a odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „exekuční řád“), a to za celkem sedm pochybení zjištěných při kontrole exekutorského úřadu žalobce, která proběhla dne 3.12.2018 a byl o ní vyhotoven protokol ze dne 21.6.2019, č.j. MSP-63/2018-OED-KEU/16 (dále jen „protokol o kontrole“).

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

2. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že první pochybení žalobce spatřoval žalovaný v tom, že v exekučních řízeních sp. zn. 067 EX 29933/16, 067 EX 25344/14, 067 EX 25288/14, 067 EX 3572/07, 067 EX 1951/06, 067 EX 8139/16, 067 EX 22276/16, 067 EX 24588/14, 067 EX 2518/15, 067 EX 3035/13, 067 EX 13887/15, 067 EX 27213/16, 067 EX 159/11 a 067 EX 535/11 účtoval navazujícími příkazy k úhradě hotových výdajů a náhrad exekutora (dále jen „PÚNE“) další položky, aniž by doložil a odůvodnil celkovou skutečnou výši hotových nákladů, což je v rozporu s § 13 odst. 2 vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem a též v rozporu s § 88 odst. 2 písm. f) exekučního řádu.
3. Druhým pochybením vytknutým žalobci bylo, že v exekučních řízeních sp. zn. 067 EX 29933/16, 067 EX 25288/14, 067 EX 19095/15, 067 EX 17351/15, 067 EX 3530/10, 067 EX 159/11, 067 EX 535/11, 067 EX 1351/06, 067 EX 2518/15, 067 EX 3035/13, 067 EX 13887/15, 067 EX 159/11, 067 EX 535/11 účtoval položku „skladné“, aniž by prokázal účelnost využití poskytnutí úschovy u třetí osoby za situace, kdy disponoval exekučním skladem, což je v rozporu s § 46 odst. 1 a § 87 odst. 1 exekučního řádu s též čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže soudních exekutorů.
4. Třetím pochybením žalobce byl zjištěný nesoulad mezi stanovenou položkou v PÚNE a fakturovanou částkou v exekučním řízení sp. zn. 067 EX 29933/16, což činilo PÚNE nepřezkoumatelným a postup žalobce byl v rozporu s § 46 odst. 1 a § 88 odst. 2 písm. f) exekučního řádu, jakož i s čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže soudních exekutorů.
5. Čtvrtým pochybením žalobce byl zjištěný neobjasněný nesoulad mezi účtovanou částkou v PÚNE a součtem jednotlivých dohledatelných položek v řízení sp. zn. 067 EX 25288/14, což činilo PÚNE nepřezkoumatelným a v rozporu s § 46 odst. 1 a § 88 odst. 2 písm. f) exekučního řádu, jakož i s čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže soudních exekutorů.
6. Pátým pochybením vytknutým žalobci bylo neúčelné vynaložení nákladů spojených s provedením opakované dražby v řízení sp. zn. 067 EX 17351/15, ačkoliv bylo předem jisté, že cena získaná v dražbě nedosáhne částky účtované za dražbu, což je v rozporu s § 46 odst. 1 a § 87 odst. 1 exekučního řádu i s čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže soudních exekutorů.
7. Šesté pochybení žalobce spatřoval žalovaný v tom, že žalobce účtoval v řízeních sp. zn. 067 EX 1351/16 a sp. zn. 067 EX 13887/15 položku „místní šetření“, která dle jeho tvrzení spočívala v detektivní službě se zaměřením na dohledání skrytého majetku povinného poskytnuté společností I.P.I. – služby věřitelům s.r.o. Smlouva mezi žalobcem a jmenovanou společností však neobsahovala způsob výpočtu fakturované částky a navíc je provádění místního šetření typickou součástí exekutorské činnosti. Outsourcing této činnosti proto žalovaný vyhodnotil jako neúčelně vynaložené a účtované náklady a postup žalobce jako rozporný s § 46 odst. 1 a § 88 odst. 2 písm. f) exekučního řádu, jakož i s čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže soudních exekutorů.
8. Sedmým pochybením žalobce bylo, že v řízení sp. zn. 067 EX 1351/06 v PÚNE uvedl výši hotových výdajů bez další specifikace, což činilo daný PÚNE nepřezkoumatelným a v rozporu s § 88 odst. 2 písm. f) exekučního řádu. V dalším PÚNE vydaném v témž exekučním řízení žalobce uvedl položku „cestovné“ dvakrát, ačkoli se jednalo o jeden úkon, což je v rozporu s § 46 odst. 1, § 88 odst. 2 písm. f) a § 87 odst. 1 exekučního řádu i s čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže soudních exekutorů.

9. Shora popsané skutky žalovaný napadeným rozhodnutím žalobci vytkl ve smyslu § 7a odst. 1 exekučního řádu.
10. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítl, že žalovaný jej potrestal výtkou a uložil mu sankci, ačkoliv marně uplynula šestiměsíční subjektivní prekluzivní lhůta k potrestání žalobce a jeho odpovědnost za daná jednání v důsledku toho zanikla. Žalovaný se o vytýkaných skutcích dozvěděl minimálně dne 3.12.2018, tj. v den provedení kontroly exekutorského úřadu žalobce. Nejpozději se o skutcích dozvěděl dne 17.12.2018, tj. v den, kdy žalobce zaslal žalovanému vyžádané exekuční spisy na CD nosiči. Kontrola skončila marným uplynutím lhůty pro podání námitek proti protokolu o kontrole (9.7.2019). Žalobce proti protokolu o kontrole nepodal námitky proto, že žalovaný jej v protokolu o kontrole neupozornil na to, že dle jeho právního názoru jsou zjištěné skutky deliktem, za který může být žalobci udělena sankce v podobě výtky. Žalobce se proto zaměřil na odstraňování nedostatků své činnosti, na které byl protokolem o kontrole upozorněn. Navíc nebyl poučen o opravných prostředcích proti napadenému rozhodnutí.
11. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že absence úpravy subjektivní lhůty kárného žalobce k podání kárné žaloby na exekutora v exekučním řádu není vadou, která by narušovala právo na spravedlivý proces, vztahující se i na disciplinární řízení. Lhůty pro podání kárného návrhu jsou zakotveny v zákonech upravujících jiné „příbuzné“ právnické profese, např. § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kárný řád“). Proto je třeba dovodit, že i ve věcech kárných provinění soudních exekutorů činí subjektivní lhůta pro podání kárného návrhu šest měsíců, a to od okamžiku, kdy se kárný žalobce dozví o skutečnostech týkajících se kárného provinění exekutora. Současně podle § 116 odst. 14 ve spojení s § 117 odst. 3 exekučního řádu platí, že odpovědnost exekutora za kárné provinění zaniká, nebyl-li do 3 let od spáchání kárného provinění podán návrh na zahájení kárného řízení (objektivní lhůta). Z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu též vyplývá, že výtky je trestem uloženým soudnímu exekutorovi, představuje způsob potrestání za konkrétní jednání exekutora, které je méně závažné než kárné provinění, a vytváří překážku dvojího postihu za tentýž skutek. Exekuční řád výslovně nestanoví subjektivní ani objektivní lhůtu pro projednání méně závažného deliktu, za který lze uložit správní sankci v podobě výtky. V návaznosti na právní úpravu a judikatorní východiska ohledně lhůt pro projednání kárného provinění má žalobce za to, že tyto lhůty je třeba vztáhnout i na uložení výtky, tj. že dohledový orgán má šestiměsíční subjektivní lhůtu k uložení výtky od doby, kdy se o závadovém jednání exekutora dozví, a tříletou objektivní lhůtu od spáchání provinění. Žalobce považuje za zcela nelogické, aby dohledový orgán byl ve lhůtě 6 měsíců povinen posoudit a rozhodnout o tom, že soudní exekutor spáchal závažné provinění a v této lhůtě podat kárnou žalobu, zatímco u drobného, méně závažného provinění, by žádnou subjektivní lhůtu neměl. V takovém případě by docházelo k tomu, že pokud by kární žalobci z libovolného důvodu nestihli podat kárný návrh, mohli by závažné provinění kdykoliv potrestat uložením výtky, což by znamenalo zneužívání tohoto institutu. Takové zneužívání by se mohlo mj. projevit tak, že ukládáním výtek za provinění, která ve skutečnosti dosahují intenzity kárného provinění, by došlo ke kumulaci uložených výtek, z nichž by kárné soudy mohly dovodit recidivu, neboť obecně platí, že kumulace výtek zakládá kárnou odpovědnost. Žalobce proto shrnul, že vzhledem k tomu, že kontrola jeho exekutorského úřadu byla ukončena dne 9.7.2019, subjektivní lhůta pro podání výtky uplynula nejpozději dne 9.1.2020.

12. Žalobce dále zdůraznil, že existují limity kontroly exekutorské činnosti. Soudní exekutor vykonává svou činnost nezávisle, je vázán právními předpisy a jeho úkony jsou považovány za úkony soudu. Při dohledu nad výkonem této činnosti proto musí být dodržen požadavek spravedlivého procesu. Nesprávnost či nezákonnost postupu exekutora by měla být řešena především procesními prostředky danými exekučním řádem či občanským soudním řádem. Státnímu dohledu je podroben postup soudního exekutora, dodržování kancelářského řádu a plynulost a délka exekučního řízení, tj. úkony exekutora, které nejsou rozhodnutím. Funkcí státního dohledu tedy není přezkum zákonnosti rozhodnutí exekutora, která mohou účastníci řízení napadnout oprávněným prostředkem u soudu. Nelze opominout ani to, že prostřednictvím výtky zasahuje orgán moci výkonné proti osobám vykonávajícím moc soudní, což představuje riziko zásahů do dělby moci. Také proto je třeba důsledně trvat na zákonných limitech a garancích omezujících ingerenci moci výkonné do moci soudní.
13. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě nejprve zdůraznil, že žalobce nikterak nezpochybňuje, že k vytýkaným pochybením skutečně z jeho strany došlo. Subjektivní lhůta pro uložení výtky není dohledovému orgánu zákonem stanovena. Žalovaný nesouhlasí s tím, že je v dané situaci možné analogicky aplikovat § 9 odst. 1 kárného řádu. Toto pravidlo se vztahuje pouze na zahájení kárného řízení, nikoliv na uložení výtky, přičemž úloha dohledového orgánu se při zjištění kárného provinění zásadně odlišuje od situace, kdy je zjištěno pouze provinění nižší intenzity. O kárném provinění totiž rozhoduje soud, subjektivní lhůta šesti měsíců proto platí pouze pro podání kárného návrhu. V případě drobnějších pochybení rozhoduje o uložení výtky přímo dohledový orgán, a je tedy na něm, aby zjistil skutkový stav, zajistil relevantní podklady a dospěl k rozhodnutí v materiálním smyslu. Zatímco řízení o kárném provinění má výrazný sankční aspekt, výtka představuje především upozornění na drobnější pochybení exekutora. Dle žalovaného musí být výtka uložena v přiměřené době, přičemž přiměřenost musí být posuzována individuálně a vzhledem k okolnostem daného případu. Žalovaný uvedl, že skutkové okolnosti umožňující předběžně vyhodnotit závažnost jednání žalobce shromáždil nejdříve 23.4.2019, tj. v den, kdy žalobce na výzvu žalovaného doplnil své vyjádření ke kontrolním zjištěním. Dále připomněl, že výtka vycházela z analýzy rozsáhlých podkladů a zahrnovala sedm pochybení v různých oblastech činnosti žalobce. Vzhledem k těmto okolnostem považuje žalovaný dobu, která uplynula od shromáždění relevantních podkladů do vydání napadeného rozhodnutí dne 18.2.2020 za přiměřenou.
14. Žalovaný dále poznamenal, že protokol o kontrole obsahuje všechny náležitosti stanovené v § 12 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Zákon neukládá kontrolnímu orgánu, aby v protokolu uváděl, jaká opatření budou z kontrolních zjištění vyvozena v rovině dohledové či sankční. Absence takových závěrů nemůže být kritériem pro podání námitek. Dále se ohradil proti žalobnímu tvrzení, že ve výtce absentuje poučení o oprávněném prostředku. Poučení není obligatorní náležitostí výtky. Napadené rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti, které dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 10.7.2018, č.j. 9 As 79/2016-41. K žalobní argumentaci stran nezávislosti soudního exekutora žalovaný uvedl, že vytýkané jednání žalobce spočívalo v nedůvodném navyšování nákladů exekuce a nedostatečném odůvodňování náhrad hotových výdajů. Posuzovaná pochybení jsou důsledkem nezákonného postupu v exekučních řízeních, která je žalovaný z pozice dohledového orgánu ve smyslu § 7 exekučního řádu oprávněn kontrolovat. Odkázal

v tomto směru na judikaturu kárného senátu Nejvyššího správního soudu týkající se nezákonného postupu soudních exekutorů, ze které dovodil, že může-li být nezákonný postup předmětem kárného řízení, *a fortiori* za něj může být dohledovým orgánem udělena výtka. Žalobce nadto v žalobě neuvedl, v jakém konkrétním jednání dohledového orgánu spatřuje zásah do jeho nezávislého postavení.

15. V replíce žalobce setrval na závěru, že absence úpravy subjektivní lhůty dohledového orgánu k uložení výtky neznamená, že tato lhůta vůbec není. Výtka byla žalobci uložena na základě podnětu JUDr. Evy Hermanové, soudkyně Okresního soudu v Chomutově. I v případě připuštění výkladu žalovaného upozornil žalobce na § 175 odst. 5 správního řádu, který zakotvuje obecnou 60denní lhůtu k vyřízení stížnosti dohledovým orgánem. Napadené rozhodnutí bylo vydáno více než po roce od okamžiku, kdy se dohledový orgán o skutcích dozvěděl. Žalovaný se jednoznačně snaží svou vlastní nečinnost přikrýt tím, že kumulativně ukládá žalobci výtky, aby mohl později poukázat na recidivu žalobce, která sama o sobě zakládá kárný delikt. Protokol o kontrole sice obsahuje skutková zjištění a označení právních předpisů, které byly porušeny, nevyplývá z něj však, že by žalovaný kvalifikoval skutky jako natolik závažné, aby za ně mohla být uložena sankce ve formě potrestání, šlo tedy o pouhé upozornění. Napadeným rozhodnutím tak žalovaný překvalifikoval jednání žalobce v rozporu s výsledkem kontroly. Nejdůležitější a očekávaná náležitost protokolu je uvedení, čeho se kontrolovaná osoba dopustila. Žalovaný byl povinen uvést například, že se žalobce dopustil jednání vykazujícího znaky kárného provinění, anebo že jeho jednání představuje pouze drobné nedostatky, za které mu může být uložena výtka. Tím, že protokol o kontrole takové informace neobsahoval, bylo žalobci znemožněno účinně podat námitky.
16. Při rozhodování o žalobě soud vycházel zejména z této právní úpravy:
17. Podle § 1 odst. 1 exekučního řádu soudní exekutor (dále jen "exekutor") je fyzická osoba splňující předpoklady podle tohoto zákona, kterou stát pověřil exekutorským úřadem.
18. Podle § 1 odst. 2 exekučního řádu v rámci pověření exekutorským úřadem exekutor provádí nucený výkon exekučních titulů včetně zřizování exekutorského zástavního práva (dále jen "exekuční činnost") a další činnost podle tohoto zákona.
19. Podle § 2 odst. 1 exekučního řádu exekutor vykonává exekuční činnost nezávisle. Při výkonu exekuční činnosti je vázaný jen Ústavou České republiky, zákony, jinými právními předpisy a rozhodnutími soudu vydanými v řízení o výkonu rozhodnutí a exekučním řízení.
20. Podle § 7 odst. 1 exekučního řádu (ve znění účinném do 31.12.2021) 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.
21. 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.
22. 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.

23. Podle § 116 odst. 1 věta první exekučního řádu exekutor, kandidát a koncipient jsou kárně odpovědní za kárný delikt nebo závažný kárný delikt (dále jen „kárné provinění“).
24. 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.
25. Podle § 117 odst. 1 exekučního řádu kárné řízení se zahajuje na návrh, který se nazývá kárnou žalobou.
26. Podle § 117 odst. 3 exekučního řádu kárná žaloba musí být podána do 3 let ode dne, kdy ke kárnému provinění došlo.
27. Podle § 9 odst. 1 kárného řádu návrh na zahájení kárného řízení musí být podán nejpozději do 6 měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o skutečnostech týkajících se kárného provinění, které jsou rozhodné pro podání návrhu.
28. Podle § 12 odst. 1 kontrolního řádu protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň
 - a) označení kontrolního orgánu a kontrolujícího,
 - b) označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,
 - c) označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání,
 - d) označení kontrolované osoby,
 - e) označení předmětu kontroly,
 - f) kontrolní úkon, jímž byla kontrola zahájena, a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,
 - g) poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,
 - h) kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí,
 - i) poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námitky s uvedením lhůty pro jejich podání a komu se podávají,
 - j) datum vyhotovení,
 - k) podpis kontrolujícího.
29. Podle § 3 odst. 2 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.
30. Podle § 6 odst. 1 věta první správního řádu správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.
31. Podle § 68 odst. 1 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

32. Podle § 68 odst. 5 správního řádu se v poučení uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.
33. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, nikoliv však ve všech žalobních bodech.
34. Soud předně uvádí, že napadené rozhodnutí není stíženo vadami, které by měly za následek jeho nicotnost; žalobce ostatně žádnou takovou vadu nespecifikoval. Nicotným je takové rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, které by mohlo vyvolat příslušné právní následky [např. *absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí*, cit. z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS, obdobně srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2013, č.j. 7 As 100/2010-65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS]. Napadené rozhodnutí žádnou z uvedených vad nevykazuje.
35. Není sporu o tom, že proti výtce uložené podle § 7a exekučního řádu soudnímu exekutorovi lze brojit žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s.ř.s. (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10.7.2018, č.j. 9 As 79/2016 - 41).
36. Žalobce v žalobě tvrdil, že mu byla výtka napadeným rozhodnutím udělena po uplynutí šestiměsíční subjektivní lhůty, která počala běžet nejpozději ke dni skončení kontroly, tj. dne 9.7.2019, a marně tedy uplynula dne 9.1.2020.
37. Otázkou aplikace lhůt vztahujících se k podání kárné žaloby na uložení výtky podle § 7a exekučního řádu se zevrubně zabýval Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 10.6.2021, č.j. 7 As 8/2021-56. Se závěry obsaženými v tomto rozsudku se soud i při posuzování nyní projednávané věci plně ztotožnil. Oběma účastníkům řízení jsou tyto závěry nepochybně známy, protože figurovali coby účastníci řízení vedeného pod sp. zn. 7 As 8/2021 před Nejvyšším správním soudem.
38. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10.6.2021, č.j. 7 As 8/2021-56 dospěl k závěru, že ze zákona nevyplývá, že by se lhůty uvedené v § 9 odst. 1 kárného řádu a § 116 exekučního řádu měly aplikovat i na ukládání výtky. Uvedl, že „(a)č je nutno připustit, že jak výtka, tak podání kárné žaloby představují určité formy reakce na pochybení soudního exekutora, nelze současně přehlédnout zásadní rozdílnosti daných institutů. Výtka je udělována za drobné nedostatky či drobné poklesky v chování, tedy za jednání méně závažná, než jednání zakládající již kárnou odpovědnost a představující kárný delikt nebo závažný kárný delikt. Prostřednictvím institutu výtky je tedy dohledovému orgánu umožněno flexibilně postihnout méně závažné nedostatky a v zásadě pouze poskytnout formalizovanou informaci o tom, že došlo ze strany soudního exekutora k určitému pochybení. Toto sdělení probíhá zcela mimo rámec kárného řízení a s ním spjatých principů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 79/2016 - 41).“ Nejvyšší správní soud vyložil i odlišnosti postupu dohledového orgánu vedoucího k podání kárné žaloby na soudního exekutora od postupu dohledového orgánu vedoucího k udělení výtky: „Výtka je úkonem vydávaným v oblasti

veřejné správy; jde o opatření věcně spadající do oblasti státního dohledu nad činností soudních exekutorů prováděné ministerstvem, respektive jinými orgány. Nejedná se tedy o výkon moci soudní, jako je tomu u kárného řízení, kteréžto je podle kárného řádu prováděno nezávislými a nestrannými soudy, konkrétně kárným senátem Nejvyššího správního soudu. (...) V případě kárného řízení nemají dohledové orgány postavení rozhodujících orgánů, nýbrž pouze orgánů dané řízení iniciujících, tj. podávajících kárnou žalobu. V případě výtky dohledové orgány naopak samy provádějí jak postup před udělením výtky, tak i samotnou výtku udělují – mají tedy postavení rozhodujících orgánů. Nutno pak dodat i to, že kárné řízení je formálním řízením vedeným podle kárného řádu za subsidiárního použití zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním. Jedná se tedy o řízení ovládané zásadami blízkými trestnímu řízení, resp. řízení přestupkovému, jimž je vlastní právě i úprava prekluzivních lhůt pro zahájení řízení, jak správně připomněl již městský soud. Proces udělování výtky je na druhé straně v zásadě neformalizovaný postup, který není upraven v exekučním řádu a nedopadá na něj ani úprava správního procesu obsažená ve správním řádu, tj. mj. ani stěžovatelem připomínaná úprava obsažená v § 175 správního řádu (výjimkou jsou pouze základní zásady činnosti správních orgánů – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 79/2016 - 41). (...) Podáním kárného návrhu logicky věc nekončí, naopak dochází k zahájení kárného řízení před kárným senátem Nejvyššího správního soudu. Kárný senát je oprávněn provést ve věci další šetření – obstarat další podklady, vyslechnout kárně obviněného atd. Následně ve věci rozhodne. Na postup kárného soudu se prekluzivní lhůty již nevztahují. Povaha institutu výtky však vede k tomu, že byly-li by na výtku vztaženy uvedené prekluzivní lhůty, v těchto by bylo nutno o výtce již přímo rozhodnout. Bylo by tedy nutné v dané lhůtě obstarat veškeré nutné podklady, objasnit veškeré skutkové okolnosti a posouzení věci vtělit do písemného odůvodnění výtky. Takto však zákon koncipován není. Z ničeho tedy nevyplývá, že by bylo třeba o výtce rozhodnout ve lhůtě uvedené v § 9 kárného řádu (resp. ve lhůtě dle § 117 odst. 3 exekučního řádu). Ostatně, to by v mnoha případech ani nebylo objektivně možné. Prověřování indicií, obstarávání vyjádření a podkladů a prověřování skutkového stavu může mnohdy trvat déle. Zákon přitom ani nestanoví, že by se běh lhůt přerušoval činěním úkonů směřujících k uložení výtky, popř. jinými úkony. Uvedená koncepce by tedy vedla k tomu, že by výtky nebylo lze často ani udělit z důvodu uplynutí (velmi) krátké subjektivní lhůty. To zcela jistě nebylo úmyslem zákonodárce. Právě uvedené však neznamená, že by výtku bylo možno soudnímu exekutorovi uložit v ničím neomezené lhůtě. Rozšířený senát zdejšího soudu ve výše citovaném usnesení č. j. 9 As 79/2016 - 41 uvedl, že ačkoliv postup při udělování výtky nepodléhá obecné právní úpravě správního řízení, je nutno při tomto respektovat základní zásady činnosti správních orgánů: „jelikož jakákoli činnost veřejné moci musí podléhat zákonným omezením (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), musí se uplatnit při i ukládání výtky základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 až § 8 správního řádu (srov. § 177 odst. 1 správního řádu). Jejich použitím jsou – s ohledem na značně neformální povahu výtky – dostatečně zajištěna práva adresáta tohoto aktu proti případné libovůli správního orgánu.“ Aplikací uvedených zásad, zejména pak zásady minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásady rychlosti a hospodárnosti postupů správních orgánů, je nutno ve shodě s městským soudem (a ostatně i ve shodě s žalovaným) dospět k závěru, že výtka musí být uložena v době přiměřené dané věci. Jak v této souvislosti uvedl rozšířený senát zdejšího soudu, výchovný účinek ukládané výtky je podtržen tím, že orgán ukládající výtku reaguje bezprostředně a rychle. Posouzení, zda byla lhůta přiměřená či nikoliv, je přitom nutno provést podle toho, jaké okolnosti jsou předmětem vytýkaného jednání, jak se o těchto dohledový orgán dozvěděl, jaké úkony činil k objasnění věci atp. Takový postup dle názoru

kasacího soudu lépe (než zavedení rigidních prekluzivních lhůt) odpovídá neformálnosti výtky a zaručuje pružné ad hoc řešení odpovídající nastalé situaci.“

39. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že považuje dobu, v níž projednal zjištěné nedostatky a následně za ně uložil žalobci výtku, za přiměřenou, a to s ohledem na rozsáhlost podkladů, z nichž vycházel (zejména ze žalobcem poskytnutých exekučních spisů) a četnost zjištění, která se týkala odlišných aspektů exekutorské činnosti. Soud se však s tímto názorem neztotožnil.
40. Ze správního spisu soud ověřil, že kontrola exekutorského úřadu žalobce byla provedena dne 3.12.2018. Dne 22.1.2019 byl žalobce vyzván k vyjádření ke kontrolním zjištěním, což učinil podáním ze dne 6.2.2019. Dne 13.3.2019 byl žalobce vyzván k doplnění vyjádření ke kontrolním zjištěním, na což reagoval podáním ze dne 26.3.2019, na další výzvu k doplnění vyjádření ze dne 10.4.2019 pak reagoval podáním ze dne 23.4.2019. Protokol o kontrole byl žalobci doručen dne 22.6.2019. Zjištěná pochybení byla žalobci vytknuta napadeným rozhodnutím ze dne 18.2.2020, tj. více než rok po samotné kontrole a bezmála půl roku po vydání protokolu o kontrole, přičemž ze správního spisu nevyplývá, že by žalovaný během tohoto půl roku vyvíjel jakoukoliv aktivitu vedoucí k dalším skutkovým zjištěním.
41. Na základě právě nastíněného sledu událostí nelze postup žalovaného označit za rychlý, hospodárný a přiměřený dané věci. Žalobci v žádném případě nelze vytýkat pasivitu či nedostatek součinnosti; na výzvy žalovaného vždy reagoval během několika dnů a v rámci žalovaným stanovené pořádkové lhůty. Naopak není zřejmé, z jakého důvodu žalovaný otálel s vytknutím zjištěných pochybení půl roku od vydání protokolu o kontrole, aniž by učinil jakýkoliv úkon, ačkoliv o zjištěných pochybeních žalobce věděl. Bez významu není ani to, v jakém období nastaly vytýkané nedostatky. Například k nesprávnému součtu dohledatelných položek ve spise sp. zn. 067 EX 25288/14 došlo v PÚNE ze dne 29.8.2018 (čtvrté pochybení), vytýkaná dražba bezcenné věci v řízení sp. zn. 067 EX 17351/15 proběhla dne 20.12.2016 (páté pochybení), vytýkaná pochybení spočívající v bezúčelně vynaložených nákladech na místní šetření proběhla dne 19.3.2014 a dne 10.5.2016 (šesté pochybení). K pochybení spočívajícím v nesouladu mezi stanovenou položkou a doloženým nákladem v řízení sp. zn. 067 EX 29933/16 došlo v PÚNE ze dne 11.10.2017 (třetí pochybení). Soud uzavírá, že k některým z vytýkaných pochybení došlo více než čtyři roky před samotným zahájením kontroly exekutorského úřadu žalobce a i s ohledem na tuto skutečnost je zcela nepřiměřené za tato jednání udělovat žalobci výtku. Postihovat drobné nedostatky v činnosti soudního exekutora s tak dlouhým časovým odstupem od okamžiku, kdy k nim mělo dle zjištění dohledového orgánu dojít, je dle náhledu soudu v příkrém rozporu se zásadou minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásadou rychlosti a hospodárnosti postupů správních orgánů. Postih v podobě uložení výtky v takovém případě nutně postrádá výchovný účinek a nemůže vést k pružnému *ad hoc* řešení nastalé situace, po kterém ve shora citovaném rozsudku volá Nejvyšší správní soud.
42. S ohledem na vše výše uvedené soudu nezbyvá než uzavřít, že žalovaný neudělil žalobci výtku v přiměřené lhůtě, čímž porušil základní zásady činnosti správních orgánů, neboť nepostupoval efektivně, rychle a hospodárně, a do práv žalobce tak zasáhl nad nutnou míru. Pro porušení těchto základních zásad správního řízení žalobci udělená výtka neobstojí.

43. Žalobce dále vznesl námitku, že nebyl napadeným rozhodnutím poučen o opravném prostředku. Obecně platí, že každé rozhodnutí musí vždy obsahovat poučení (§ 68 odst. 1 správního řádu). O nesprávné poučení ze strany správního orgánu o nepřipustnosti opravného prostředku ve smyslu § 46 odst. 5 s.ř.s. se jedná i tehdy, chybí-li v napadeném rozhodnutí poučení o opravném prostředku zcela (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11.5.2015, č.j. 48 A 32/2015-40). Žalovaný se proto mýlí, odvolává-li se toliko na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10.7.2018, č.j. 9 As 79/2016 – 41, které vymezuje náležitosti výtky. Toto usnesení skutečně výčet náležitostí výtky obsahuje, to však neznamená, že je možné řídit se toliko jím a opomenout základní náležitosti rozhodnutí předpokládané správním řádem.
44. Jakkoli je pravdou, že žalobce nebyl náležitě poučen o tom, že proti napadenému rozhodnutí není přípustný žádný řádný opravný prostředek, nezpůsobuje tento nedostatek napadeného rozhodnutí jeho nezákonnost. Nesprávné poučení o opravném prostředku totiž vede toliko k případné aplikaci speciálních lhůt pro podání opravného prostředku podle § 83 odst. 2 správního řádu, případně k odmítnutí správní žaloby podle § 46 odst. 5 s.ř.s. a postoupení věci k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Proti rozhodnutí o udělení výtky ve smyslu § 7a exekučního řádu však není řádný opravný prostředek přípustný a žalobce podal správní žalobu v zákonné dvouměsíční lhůtě od doručení napadeného rozhodnutí. V takovém případě absence poučení nezkrátila žalobce na jeho veřejných subjektivních právech, a namítané pochybení tudíž nelze považovat za vadu, která by byla sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.6.2003, č.j. 6 A 12/2001-51).
45. Nad rámec výše uvedeného soud konstatuje, že nevešel na obecně formulovanou žalobní argumentaci ohledně nezávislosti soudního exekutora na moci výkonné. Žalobce v žalobě pouze vyložil obecná východiska přípustnosti dohledu Ministerstva spravedlnosti nad činností soudního exekutora, avšak neuvedl, v čem konkrétně spatřuje dotčení na své nezávislosti v důsledku napadeného rozhodnutí. Soud proto na danou žalobní námitku reaguje odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2018, č.j. 8 As 33/2018-31, v němž jmenovaný soud zdůraznil opodstatněnost ingerence státu do výkonu exekutorské činnosti formou dohledu, a to zejména s ohledem na odpovědnost státu za škodu způsobenou exekutorem. Vyložil, že z hlediska kárné odpovědnosti se postavení exekutora blíží postavení soudců a že odpovědnost zakládá protiprávní jednání exekutora, anebo takové jednání, které intenzity protiprávnosti nedosahuje, ale narušuje důstojnost exekutorského povolání. Také Ústavní soud opakovaně vyjádřil souhlas s nutností státního dohledu nad činností soudních exekutorů. Např. v nálezu ze dne 3.3.2009, sp. zn. Pl. ÚS 51/05 uvedl následující: *„Garanci, že nebude bez kontroly ponechána exekutorům ‚volná ruka‘, jak ve svém návrhu zmiňuje navrhovatelka, však musí představovat zejména důsledně uplatňovaná odpovědnost exekutora za jeho excesivní přehmaty. Za zcela klíčový požadavek s ústavněprávní relevancí je třeba považovat fungování účinného státního dohledu nad exekuční činností, vykonávaného Ministerstvem spravedlnosti ve smyslu § 7 a násl. exekučního řádu.“* Nutno též zdůraznit, že žalobci nebyl v nyní projednávané věci vytknut jeho právní názor, ale skutečnost, že v daném případě nepostupoval v souladu s exekučním řádem a Pravidly profesionální etiky a soutěže soudních exekutorů. Žalobce přitom žádnou relevantní námitkou nezpochybnil zjištění žalovaného, že se vytýkaných pochybení při výkonu exekutorské činnosti dopustil. Je proto třeba uzavřít, že napadeným rozhodnutím nebylo zasaženo do nezávislosti žalobce coby soudního exekutora.

46. Soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, již žalobce brojil proti tomu, že jej žalovaný neupozornil na „překvalifikování“ svého právního názoru na závažnost pochybení zjištěných při kontrole. Tuto argumentaci žalobce rozvedl v replice, v níž vyjádřil přesvědčení, že žalovaný byl povinen v protokolu o kontrole buďto uvést, zda daná pochybení naplňují znaky kárného provinění, anebo jsou pouhými drobnými nedostatky a je možné za ně uložit výtku podle § 7a exekučního řádu. V první řadě je třeba uvést, že protokol o kontrole není předmětem soudního přezkumu. Pouze *obiter dictum* tak soud uvádí, že protokol o kontrole představuje určité sdělení o zjištěných skutečnostech a je „pouhým“ podkladem pro případný další postup správního orgánu; jeho sepsáním ani případnou změnou jeho závěrů nemůže dojít k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv nebo povinností kontrolované osoby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2016, č.j. 5 As 129/2016-40). Protokol o kontrole obsahuje jak skutková zjištění ohledně všech sedmi zjištěných nedostatků, tak konkrétní ustanovení exekučního řádu, jejichž dodržování bylo žalovaným kontrolováno. Takové vyjádření odpovídá požadavku § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu. Žalobce věděl zcela přesně, co je mu po právní i skutkové stránce vytýkáno a absence kvalifikace závažnosti daných pochybení mu v žádném případě neznemožnila podat námitky proti protokolu o kontrole. Soud k tomu pro úplnost dodává, že zákon kontrolnímu orgánu neukládá povinnost uvést v protokolu o kontrole předběžnou kvalifikaci spáchaných pochybení. Tato žalobní námitka proto není opodstatněná.
47. Ze shora popsanych důvodů soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro jeho nezákonnost zrušil. V souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
48. Při splnění podmínek uvedených v § 51 odst. 1 s.ř.s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání.
49. Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení tvořených zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000,- Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 25. května 2022

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.