



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

**JUDr. J. P., Ph.D.**, soudní exekutor  
Exekutorský úřad X  
se sídlem Y

proti  
žalovanému

**Ministerstvo spravedlnosti**,  
se sídlem Vyšehradská 424/16, 128 10 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2020, č. j. MSP-670/2018-OED-SEU/24,

**takto:**

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

## Odůvodnění:

### I.

#### Základ sporu

1. Žalovaný na základě stížnosti JUDr. H. ze dne 5. 12. 2018 na postup žalobce v exekučním řízení vedeném proti povinnému P. N. zahájil vůči žalobci přípisem ze dne 9. 1. 2019 úkony státního dohledu nad exekuční činností podle § 7 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Předmětem stížnosti byla skutečnost, že měl žalobce (a rovněž i další soudní exekutor) nechat v r. 2011 do katastru nemovitostí zapsat omezení vlastnického práva k nemovitosti, která již předtím byla v rámci exekuce vedené jinou soudní exekutorkou zpeněžena (vlastnické právo tak přešlo z povinného P. N. na vydražitele JUDr. H.).
2. Na základě provedené šetření v rámci státního dohledu dospěl žalovaný ke zjištění, že žalobce vydal dne 18. 4. 2011 exekuční příkaz prodejem podílu povinného (P. N.) na specifikovaných nemovitostech. Podíl povinného přitom již dne 16. 12. 2010 vydražil JUDr. H., přičemž jako nový vlastník byl do katastru nemovitostí zapsán dne 15. 4. 2011. Podle žalovaného tedy žalobce uvedeným exekučním příkazem postihl podíl na nemovitých věcech, který v době jeho vydání již nevlastnil povinný; tím žalobce porušil § 66 odst. 2 a § 46 odst. 1 exekučního řádu a čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže exekutorů (dále také jen „první nedostatek“). Vedle toho žalovaný rovněž zjistil, že žalobcem ustanovený zástupce, exekutorský kandidát Mgr. J. K. dne 22. 6. 2011 vydal další exekuční příkaz prodejem podílu povinného na nemovitých věcech. V tomto případě tedy žalobce nezajistil dostatečnou kontrolu nad činností uvedeného zaměstnance, čímž porušil § 13 odst. 1 a rovněž § 66 odst. 2 a § 46 odst. 1 exekučního řádu a čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže exekutorů (dále také jen „druhý nedostatek“). Za uvedené nedostatky uložil žalovaný dopisem ze dne 29. 1. 2020 žalobci podle § 7a exekučního řádu výtku (dále také jen „napadené rozhodnutí“).
3. Žalobce s uložením výtky nesouhlasil a podal proti ní dne 30. 3. 2020 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu podle § 65 s. ř. s.

### II.

#### Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobce proti napadenému rozhodnutí namítá zaprvé, že žalovaný vykročil z mezí své dohledové pravomoci podle § 7 odst. 2 exekučního řádu. Žalovaný nemůže žalobci vytýkat nezákonnost jím vydaných rozhodnutí; proti nim se mohou účastníci exekučního řízení bránit opravným prostředkem u soudu. Při svém rozhodování je soudní exekutor nezávislý (viz § 2 odst. 1 exekučního řádu) a jeho úkony jsou považovány za úkony soudu (viz § 28 exekučního řádu). V této souvislosti žalobce upozorňuje na rozhodnutí kárného senátu při Nejvyšším správním soudu ze dne 14. 2. 2011, č. j. 14 Kse 6/2010-181. Podle žalobce může žalovaný svou dohledovou pravomoc uplatňovat pouze ve vztahu k těm úkonům exekutora, které nejsou rozhodnutím.
5. Zadruhé žalobce namítá, že napadené rozhodnutí bylo vydáno po uplynutí subjektivní i objektivní prekluzivní lhůty. Žalobce konkrétně argumentuje, že sice exekuční řád od 1. 1. 2013 neobsahuje subjektivní prekluzivní lhůtu k rozhodnutí dohledového orgánu o tom,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

že byl spáchán kárný delikt. Nicméně Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 10. 9. 2019, č. j. 15 Kse 5/2018-135, dovedl, že absence takové lhůty v kárném řízení s exekutory není nijak odůvodněna, a to zejména při porovnání s pravidly kárné odpovědnosti příbuzných profesí (soudci, notáři, státní zástupci), což je v rozporu s pravidly neakcesorické rovnosti podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod („Listina“) ve spojení s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech („MPOPP“). Z tohoto důvodu je kárný žalobce i ve věcech kárných provinění soudních exekutorů vázán při podání kárné žaloby subjektivní prekluzivní lhůtou v délce trvání 6 měsíců, viz § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „kárný řád“). Pokud jde o objektivní prekluzivní lhůtu, tak žalobce odkazuje na úpravu této lhůty ve vztahu k závažnějším kárným deliktům soudních exekutorů v § 116 odst. 14 exekučního řádu, podle něhož činí objektivní prekluzivní lhůta k podání návrhu na zahájení kárného řízení 3 roky od spáchání kárného provinění.

6. Žalobce s odkazem na uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 15 Kse 5/2018 dovozuje, že jak uvedená subjektivní lhůta, tak uvedená objektivní lhůta se použije i v případě ukládání výtek podle § 7a exekučního řádu. Podle žalobce by bylo nelogické a v rozporu s principem proporcionality, pokud by na jedné straně platily prekluzivní lhůty pro rozhodnutí o závažném provinění, ale současně neplatily pro drobná provinění. Uvedený rozdíl by mohl být kárnými žalobci zneužíván; na základě uložené výtky by totiž bylo možné dovozovat recidivu.
7. Závěrem žalobce upřesňuje okolnosti vydání napadeného rozhodnutí. Žalobce byl potrestán za provinění, kterého se dopustil dne 18. 4. 2011 (první nedostatek) a dne 22. 6. 2011 (druhý nedostatek). O vytýkaných skutcích se žalovaný dozvěděl dne 5. 12. 2018 (doručení stížnosti), nejpozději potom dne 24. 4. 2019, kdy mu žalobce odeslal exekuční spisy. Subjektivní lhůta tedy uplynula nejpozději dne 22. 10. 2019.
8. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 5. 6. 2020 k první žalobní námitce uvedl, že podle § 7 odst. 2 exekučního řádu mu náleží pravomoc při výkonu státního dozoru prověřovat *zákonnost postupu soudního exekutora*. Napadeným rozhodnutím přitom nebylo zasaženo do rozhodovací činnosti žalobce jakožto soudního exekutora a nebyl ani vyloučen přezkum této činnosti exekučním soudem. Žalovaný v této souvislosti odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se nezákonného postupu soudních exekutorů při výkonu jejich exekutorské činnosti (např. rozhodnutí ve věcech sp. zn. 14 Kse 2/2014, 14 Kse 4/2014, 15 Kse 11/2015, 15 Kse 2/2017, 14 Kse 2/2017 nebo 14 Kse 1/2018). Pokud může být nezákonný postup předmětem kárného řízení, potom za něj (při užití logického argumentu *a fortiori*) může být uložena i výtka, která je svou povahou opatřením nejmírnějším. Navíc v době vydání exekučních příkazů proti nim nebyl přípustný opravný prostředek (viz znění § 47 odst. 3 exekučního řádu účinné do 14. 7. 2011).
9. Ke druhé žalobní námitce potom žalovaný uvádí následující: Ve vztahu k subjektivní prekluzivní lhůtě, že není na místě analogicky aplikovat pravidlo zakotvené v § 9 odst. 1 kárného řádu; toto pravidlo se aplikuje na podání návrhu na zahájení kárného řízení, nikoliv na uložení výtky (aplikaci uvedené subjektivní lhůty nelze dovést ani z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 15 Kse 5/2018). Žalovaný dále upozorňuje na odlišnost institutu výtky podle § 7a exekučního řádu oproti institutu kárného deliktu, o němž je rozhodováno v kárném řízení. Uložení výtky nemá zásadně sankční charakter, ale je spíše upozorněním soudního exekutora na to, že postupoval

nesprávně (charakter výtky je tedy spíše preventivní). Podle žalovaného ale platí, že by výtka měla být uložena v přiměřené době poté, co se dohledový orgán dozvěděl o relevantních skutkových okolnostech (srov. analogicky závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 6 As 15/2011-76). Žalovaný konkrétně uvádí, že se o nedostatkách v činnosti žalobce poprvé kuse dozvěděl ve stížnosti ze dne 5. 12. 2018; o všech okolnostech podstatných pro posouzení věci se ale dozvěděl až dne 5. 8. 2019, kdy žalobce odpověděl na jeho výzvu k doplnění vyjádření.

10. Pokud jde o objektivní prekluzivní lhůtu, tak žalovaný dále konstatuje, že zákon pro uložení výtky podle § 7a exekučního řádu takovou lhůtu nestanoví; není ani na místě analogicky aplikovat tříletou objektivní lhůtu podle § 116 odst. 14 exekučního řádu. Výtka byla v tomto případě uložena v přiměřené době; dohledová činnost žalovaného nad soudními exekutory není soustavná, je tedy logické, že se žalovaný dozvídá o jejich pochybeních – i s ohledem na délku exekučních řízení – až s určitým odstupem (zejména na základě podnětů od třetích osob). V posuzované věci sice byly exekuční příkazy vydány již v r. 2011, nicméně nemovitý majetek byl na jejich základě postižen až do 23. 7. 2018, kdy byly zrušeny. Až do této doby tedy trval nezákonný zásah žalobce do práv vydražitele (JUDr. H.); na nedostatky za které výtka uložena tedy nelze nahlížet jako na izolovaná pochybení, ale je třeba je naopak hodnotit jako trvající jednání. K uložení výtky došlo necelých 19 měsíců po skončení vytýkaného jednání.
11. Žalobce ve své replice ze dne 29. 6. 2020 v zásadě zopakoval svou argumentaci již obsaženou v žalobě. Nad její rámec ke druhé žalobní námitce doplnil, že v případě, že by se na uložení výtky podle § 7a exekučního řádu analogicky neuplatnila prekluzivní lhůta podle § 9 odst. 1 kárného řádu (s čímž žalobce nesouhlasí), tak by se ale uplatnila obecná úprava v § 175 odst. 5 správního řádu, podle které mají být stížnosti vyřízeny do 60 dnů. Žalobce poté opakovaně upozornil na nebezpečí kumulace výtek za jednání, která by jinak měla být předmětem kárného řízení (viz § 116 exekučního řádu).

### III.

#### Posouzení žaloby

12. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobce s takovým postupem vyslovil souhlas a žalovaný na výzvu soudu podle § 51 s. ř. s. nijak nereagoval, je tedy dána fikce jejich souhlasu s takovým postupem.
13. Žaloba není důvodná.
14. Městský soud se nejprve zabýval **první žalobní námitkou, která se týkala porušení nezávislosti soudního exekutora; podle žalobce nemůže žalovaný v rámci své dohledové činnosti zasahovat do jeho rozhodování.**
15. Podle § 7 odst. 2 exekučního řádu, *[m]inisterstvo při výkonu státního dohledu prověřuje zákonnost postupu soudního exekutora, dodržování kancelářského řádu a plynulost a délku exekučního řízení.*
16. 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

*koncipienta (dále jen „koncipient“) nebo drobné poklesky v chování ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi, kandidátovi nebo koncipientovi písemně vytkne.*

17. Podle § 2 odst. 1 exekučního řádu, [e]xekutor 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.
18. Podle § 28 exekučního řádu, [e]xekuci vede ten exekutor, kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a který je zapsán v rejstříku zahájených exekucí. Úkony exekutora se považují za úkony exekučního soudu.
19. Městský soud se s uvedenou žalobní námitkou neztotožňuje. Předně je třeba říci, že v souladu s § 7 odst. 2 exekučního řádu je při výkonu státního dohledu žalovaný oprávněn prověřovat mimo jiné zákonnost postupu soudního exekutora; pokud jde o výtku podle § 7a odst. 1 exekučního řádu, tak tu lze mimo jiné uložit za *drobné nedostatky v exekuční činnosti*. Uvedená dohledová pravomoc a s ní spojená pravomoc k uložení výtky jakožto disciplinárního opatření (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, a rovněž v něm citovaná judikatura v bodě 37 a 40) je široce koncipovaná a není zákonem nijak omezena stran oblasti výkonu pravomoci, která je na soudního exekutora přenesena a kterou vykonává namísto soudu (viz žalobcem odkazovaný § 28 exekučního řádu). Naopak je vhodné poznamenat, že pokud stát přenesl výkon určitých pravomocí na jiný subjekt (a nevykonává je tedy prostřednictvím svých vlastních orgánů), potom je zcela případné, že zajišťuje i dohled na tím, jak taková osoba svěřené pravomoci vykonává.
20. Žalobce má nicméně pravdu v tom, že uplatnění dohledové pravomoci a zejména pak pravomoci k uložení výtky podle § 7a exekučního řádu jakožto disciplinárního opatření by nemělo zasahovat do samotného rozhodování soudního exekutora v tom smyslu, že by např. žalovaný touto cestou prosazoval svůj náhled na výklad příslušných právních předpisů. Obdobně např. soudce nemůže být obecně kárně postižen za to, jaký právní názor ve věci zaujme; to je předmětem přezkumné činnosti nadřízeného soudu. Žalobcem odkazované rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2011, č. j. 14 Kse 6/2010-181, které se sice týká kárného řízení a ukládání kárných opatření (viz § 116 a násl. exekučního řádu), nicméně jeho závěry lze v zásadě vztáhnout i na ukládání výtky (v obou případech se jedná o uplatnění disciplinární pravomoci, byť jiného druhu) hovoří právě v tomto duchu. Konkrétně je v něm uvedeno následující: *„Kárný senát souhlasí s názorem, že kárné řízení proti exekutorům se nemůže stát prostředkem sjednocování exekuční judikatury a nemůže nahrazovat věcný soudní přezkum rozhodnutí exekutorů, k němuž jsou příslušné soudy v jiném řízení, a to na základě systému opravných prostředků, které upravuje jak exekuční řád, tak i občanský soudní řád. Nemínil rovněž soudní exekutory postihovat za jejich právní názory.“* A dále: *„Kárný senát je přesvědčen, že právě příkaz k úhradě nákladů exekuce představuje rozhodovací činnost exekutora, která se blíží rozhodnutí soudce o náhradě nákladů řízení. Nepřezkoumatelnost odůvodnění výroku o náhradě nákladů řízení však dosud nevedla k postavení soudce před kárný soud. Navíc kárný senát nehodlá nahrazovat přezkumnou činnost obecných soudů, která jediná by za splnění podmínek § 88 odst. 3 exekučního řádu byla na místě.“*
21. Současně je třeba doplnit, že i samotná rozhodovací činnost může být předmětem disciplinární odpovědnosti. Kárný senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 27. 1. 2016, č. j. 15 Kse 8/2015-75 k tomu uvedl následující (bod 53): *„Kárný soud této*

*obhajobě nepřisvědčil. Exekutoři, na něž stát přenesl část výkonu moci soudní, jsou nadáni nezávislostí (viz § 2 exekučního řádu) a mají právo zastávat vlastní právní názor, za který nemohou být postiženi. Zastávání právního názoru ovšem nemůže sloužit k legitimizaci jakéhokoli výkladu určitého právního ustanovení. Soudní exekutoři jsou tak kárně odpovědní za své „excesivní přehmaty, pod něž lze jistě podřadit porušení zřejmého a nesporného ustanovení zákona, případně jeho interpretaci naprosto extrémním a nepřijatelným způsobem.“*

22. V posuzovaném případě nicméně žalobci nebylo napadeným rozhodnutím vytýkáno to, jaký právní názor ve věci zaujal, či to, zda jeho postup byl v daném případě vhodný apod. Žalobci bylo vytýkáno, že uplatnil svou pravomoc zcela nezákonně, neboť postihl dvěma exekučními příkazy majetek, k jehož postihu nebyly vůbec splněny podmínky (jednalo se o majetek, který povinný nevlastnil; naopak jeho vlastníkem byla třetí osoba, která nebyla vůči povinnému v žádném právním vztahu). V důsledku takového nezákonného postupu bylo přitom zasaženo do práv této třetí osoby (srov. § 46 odst. 1 exekučního řádu), přičemž žalobce stav navozený vydáním exekučních příkazů udržoval po 7 let, od r. 2011 až do roku 2018 (k tomu viz níže). Při vydání exekučního příkazu přitom žalobce porušil svou povinnost podle § 66 odst. 2 exekučního řádu. Je tedy zřejmé, že v daném případě žalobce nebyl sankcionován za standardní výkon své činnosti (jejíž přezkum by byl přípustný pouze v rámci exekučního řízení typicky na základě opravných prostředků uplatněných účastníky řízení), ale za jednoznačné porušení svých povinností, resp. za zcela zřejmé nezákonné uplatnění pravomoci, která mu byla zákonem svěřena. V takovém případě mohl být soudní exekutor v rámci dohledové činnosti žalovaného disciplinárně postižen uložením výtky podle § 7a exekučního řádu.
23. Dále se městský soud zabýval **druhou žalobní námitkou, kterou se žalobce dovolával promlčení, resp. prekluze svého disciplinárního provinění, za které mu byla výtka uložena.** Žalobce se dovolával zejména analogické aplikace subjektivní šestiměsíční lhůty podle § 9 odst. 1 kárného řádu a dále analogické aplikace objektivní tříleté lhůty podle § 116 odst. 14 a podle § 117 odst. 3 exekučního řádu.
24. Ani této námitce nemohl městský soud přisvědčit. Předně je třeba říci, že s obdobnou žalobní námitkou a tedy otázkou prekluzivních lhůt ve vztahu k ukládání výtky podle § 7a odst. 1 exekučního řádu, se již dříve jednoznačným způsobem vypořádal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 8/2021-56, publikovaným pod č. 4217/2021 Sb. NSS, a to tak, že se uvedené prekluzivní lhůty při ukládání výtky soudnímu exekutorovi analogicky nepoužijí. Konkrétně argumentoval následovně (zvýraznění doplnil městský soud):

*„[19] 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. Kárný senát přitom nemůže uložit výtku (výtka není obsažena v taxativním výčtu kárných opatření vyjmenovaných v § 116 exekučního řádu), nerozhoduje pak ani o opravném prostředku proti výtce. 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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).

[20] Přehlédnout pak nelze ani samotný smysl a účel prekluzivních lhůt k podání kárné žaloby. Tyto slouží k tomu, aby kárný žalobce prověřil získané indicie a podal kárný návrh (žalobu) soudu. 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.

[21] 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.“

25. Vedle toho ale Nejvyšší správní soud s odkazem právě na usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 9 As 79/2016, z něhož vyplývá, že v případě ukládání výtky se použijí alespoň základní zásady činnosti správních orgánů podle správního řádu (viz § 177 odst. 1 správního řádu), dovodil, že namísto dodržení striktních prekluzivních lhůt bude třeba posoudit, zda byla výtka uložena v přiměřené době. Uvedené usnesení rozšířeného senátu se totiž sice týkalo ukládání výtky v případě státních zástupců, nicméně vzhledem k tomu, že obdobný institut je zakotven i v případě dalších právnických profesí zaštitěných státem, a to včetně soudních exekutorů, uplatní se tyto závěry i v jejich případě. Konkrétně Nejvyšší správní soud k tomu uvedl následující (bod 23 rozsudku): „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 kasačního soudu lépe (než zavedení rigidních prekluzivních lhůt) odpovídá neformálnosti výtky a zaručuje pružné ad hoc řešení odpovídající nastalé situaci.“
26. Z citovaných závěrů vyplývá, že v posuzovaném případě tedy nelze aplikovat striktní a rovněž jednoznačné prekluzivní lhůty, ale naopak ad hoc posoudit, zda byla výtka žalobci uložena v přiměřené době. Jako určité vodítko je na místě uvést, že v případě, který posuzoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 7 As 8/2021, považoval

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

tento soud jako nepřiměřeně dlouhou dobu zhruba dvouletou prodlevu mezi zahájením úkonů dohledu (v březnu a dubnu 2018) a uložením výtky (únor 2020). Během tohoto období byl přitom žalovaný po dlouhé období (1 rok) v zásadě nečinný; příslušné exekuční spisy měl plně k dispozici již od října 2018.

27. Městský soud se tedy v souladu s námitkou žalobce zaměří na to, jestli žalovaný vydal napadené rozhodnutí v přiměřené době jednak z pohledu subjektivního, tedy počítáno od okamžiku, kdy se relevantně dozvěděl o deliktním jednání žalobce, jednak z pohledu objektivního, tedy ve vztahu k okamžiku, kdy k deliktnímu jednání došlo (resp. bylo ukončeno).
28. **Nejprve se městský soud zabýval přiměřeností doby uběhlé do vydání napadeného rozhodnutí z hlediska subjektivního.** Za tímto účelem soud ve stručnosti rekapituluje časový průběh výkonu státního dohledu žalovaným v souvislosti s jednáním, za které byla žalobci uložena výtka. JUDr. H. podal stížnost na postup žalobce (podnět k zahájení úkonů dohledu) dne 5. 12. 2018 v exekučních řízeních sp. zn. 067 EX 294717/2010 a sp. zn. 067 EX 306493/2010. Dne 9. 1. 2019 žalovaný vyzval žalobce k vyjádření k obsahu uvedené stížnosti a k předložení příslušných exekučních spisů. Dne 16. 1. 2019 poté žalobce zaslal žalovanému své vyjádření, ve kterém se ale poněkud mimoběžně vyjadřuje k jiným exekučním příkazům vydaným v rámci uvedených exekučních řízení, příslušné exekuční spisy nicméně žalovanému nepředložil. V návaznosti na to žalovaný dne 17. 4. 2019 žalobce opakovaně vyzval k předložení příslušných exekučních spisů, což žalobce obratem učinil. Následně dne 30. 7. 2019 žalovaný dále vyzval žalobce, aby se vyjádřil ke konkrétním zjištěním, které vyplynuly z exekučních spisů; žalobce tak učinil podáním ze dne 5. 8. 2019. Ve věci se dále podáním ze dne 25. 9. 2019 vyjádřila soudní exekutorka JUDr. J., v rámci jí vedené exekuce nabyt JUDr. H. předmětné nemovitosti. Žalovaný následně JUDr. J. opakovaně žádal o doplnění jejího vyjádření, naposledy se tak stalo dne 5. 12. 2019. Následně bylo dne 29. 1. 2020 vydáno napadené rozhodnutí. Nad rámec uvedeného je třeba doplnit, že žalovaný neprováděl v rámci daného případu dohled pouze nad činností žalobce, ale rovněž nad činností dalších dvou soudních exekutorů, JUDr. J. a JUDr. M., který se měl dopustit obdobných pochybení jako žalobce.
29. Městský soud na základě rekapitulace časového průběhu výkonu státního dohledu nad činností žalobce v daném případě dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo z hlediska subjektivního vydáno v přiměřené době od okamžiku, kdy se žalovaný dozvěděl o deliktním jednání žalobce. Předně je třeba identifikovat okamžik, kdy se žalovaný o deliktním jednání žalobce dozvěděl. Za takový okamžik nemůže být považován den, kdy JUDr. H. podal na postup žalobce stížnost (dne 5. 12. 2018); nutno zdůraznit, že tato stížnost obsahuje jen kusé informace o postupu žalobce, ze kterých si nebylo možné učinit úsudek o tom, zda se žalobce skutečně dopustil drobných nedostatků ve své exekuční činnosti (viz § 7a exekučního řádu). Za okamžik kdy se žalovaný dozvěděl o deliktním jednání žalobce je tak nutné považovat až den, kdy se do jeho dispozice dostaly exekuční spisy předložené žalobcem; tak se stalo na konci dubna 2019. Až v tuto dobu měl žalovaný k dispozici dostatečné penzum informací k tomu, aby si mohl učinit úsudek, zda se žalobce pochybení dopustil či nikoli (obdobně je zde možné vyjít ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115). Od tohoto okamžiku až do vydání napadeného rozhodnutí uplynulo zhruba 9 měsíců; mezitím nicméně žalovaný (zhruba po 3 měsících) vyzval žalobce, aby se vyjádřil k poznatkům zjištěným z exekučních spisů. Tento úkon byl přitom účelný, neboť ve svém předchozím

vyjádření ze dne 16. 1. 2019 se žalobce vyjadřoval k jiným, mimoběžným skutečnostem. Od vyjádření žalobce k této výzvě do vydání napadeného rozhodnutí potom uplynulo necelých 6 měsíců. Následné další zdržení bylo zřejmě způsobeno zjišťováním dalších okolností od JUDr. J.; nutno zdůraznit, že žalovaný v dané věci prošetřoval nejen postup žalobce, ale i dalších soudních exekutorů, a proto je logické, že vyčkal až do okamžiku, kdy mohl případ uzavřít ve vztahu ke všem z nich. Rovněž nemohl vyloučit, že by informace od JUDr. J. mohly ovlivnit i posouzení jednání žalobce.

30. Městský soud tedy konstatuje, že žalovaný ve věci postupoval přiměřeně rychle. Jistě je představitelné, že by věc mohla být vyřízena rychleji než za 9 měsíců od okamžiku, kdy se žalovaný dozvěděl o deliktním jednání žalobce (závěr dubna 2019), nicméně se nejednalo o nijak zásadní zdržení, které by bylo způsobilé zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí, resp. takové zdržení, kterým by bylo zasaženo do žalobcových práv. Nadto je třeba říci, že během uvedené doby žalovaný činil účelné úkony k tomu, aby dostatečně zjistil skutkový stav a zejména aby dal žalobci a dalším osobám dostatečný prostor pro vyjádření (nebyl po uvedené dobu nečinný). V této souvislosti je nutno připomenout rozdíl mezi postupem k uložení výtky podle § 7a odst. 1 exekučního řádu a kárným řízením podle § 117 exekučního řádu, které vyzdvihl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 7 As 8/2021. V případě kárného řízení je to pouze kárný žalobce, kdo je vázán prekluzivní lhůtou k podání kárné žaloby (k tomu viz výše); není přitom nucen shromáždit veškeré poznatky potřebné pro konečné rozhodnutí, zde vystupuje dále do popředí aktivní úloha kárného soudu, který ale žádnými prekluzivními lhůtami vázán není. V případě ukládání výtky podle § 7a odst. 1 exekučního řádu ale naopak k oddělení role „žalobce a soudce“ nedochází a orgán státního dohledu (žalovaný) tak musí současně dostatečně prošetřit okolnosti případu (a dát dotčeným osobám prostor pro vyjádření a pro uplatnění jejich práv) i sám rozhodnout. V takovém případě je na místě na něj klást z hlediska rychlosti jeho postupu spíše obdobné požadavky jako jsou v kárném řízení kladeny na kárný soud, než na kárného žalobce.
31. Dále nutno zdůraznit, že ve věci řešené Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 7 As 8/2021 (viz rekapitulace v jeho bodě 27) byla doba od okamžiku, kdy se žalovaný dozvěděl o deliktním jednání, až do uložení výtky značně delší (přinejmenším téměř rok a půl), přičemž žalovaný byl ve věci rovněž po dobu 1 roku úplně nečinný (nečinil žádné úkony). V nyní projednávané věci byla tato doba výrazně kratší (9 měsíců), nadto žalovaný po celou dobu (byť s mírnými prodlevami, které jsou nicméně omluvitelné) v rámci případu činil účelné úkony.
32. Dále se městský soud zabýval **přiměřeností doby uběhlé do vydání napadeného rozhodnutí z hlediska objektivního**. Za tímto účelem rekapituluje podstatné skutkové okolnosti případu. Exekuční řízení vedl v daném případě žalobce s povinným P. N. (exekuční řízení sp. zn. 067 EX 294717/2010 a sp. zn. 067 EX 306493/2010). Exekučním příkazem ze dne 18. 4. 2011 (č. j. 067 EX 294717/2010-21) přímo žalobce nařídil exekuci prodejem nemovité věci povinného; dále exekučním příkazem ze dne 22. 6. 2011 (č. j. 067 EX 306493/2010-19) nařídil exekuci rovněž prodejem nemovité věci povinného exekutorský koncipient žalobce; oba tyto exekuční příkazy byly vyznačeny formou poznámky v katastru nemovitostí. Ještě před vydáním uvedených exekučních příkazů nicméně došlo ke změně vlastníka předmětných nemovitostí, v dražbě konané v rámci exekuce vedené proti povinnému JUDr. J. ji získal JUDr. H.; jeho vlastnické právo přitom bylo do katastru nemovitostí zapsáno již dne 15. 4. 2011. Z exekučních spisů i vyjádření žalobce v rámci

státního dohledu dále vyplývá, že při kontrolách údajů v katastru nemovitostí v následujících letech žalobce uvedenou chybu neodhalil. Teprve dne 18. 6. 2018 JUDr. J. v návaznosti na dotaz JUDr. H. žalobce upozornila na uvedenou nesrovnalost; žalobce poté usneseními ze dne 20. 6. 2018 (č. j. 067 EX 294717/2010-51 a č. j. 067 EX 306493/2010-53) výše uvedené exekuční příkazy zrušil; následně byla rovněž vymazána příslušná poznámka v katastru nemovitostí.

33. Žalovaný uložil žalobci podle § 7a odst. 1 exekučního řádu ve vztahu k oběma exekučním řízením výtku za porušení § 66 odst. 2 exekučního řádu. Podle tohoto ustanovení ve znění účinném v době vydání exekučních příkazů (nyní je obdobné ustanovení obsaženo v § 66 odst. 5), [k] *provedení exekuce prodejem nemovitosti povinného může exekutor přistoupit, jen jestliže bude listinami vydanými nebo ověřenými státními orgány, popřípadě též veřejnými listinami notáře doloženo, že nemovitost je ve vlastnictví povinného*. Dále žalovaný spatřoval v postupu žalobce porušení § 46 odst. 1 exekučního řádu, podle něhož [e] *exekutor postupuje v exekuci rychle a účelně; při tom dbá ochrany práv účastníků řízení i třetích osob dotčených jeho postupem* (mezi lety 2011 a 2018 došlo jen k nerelevantní formulační změně tohoto ustanovení). Dále žalovaný konstatoval porušení čl. 5 Pravidel profesionální etiky a soutěže soudních exekutorů, podle jehož odst. 1 [v] *e všech, v nichž byl soudem pověřen provedením exekuce nebo při výkonu další činnosti postupuje exekutor vždy nezávisle, svědomitě a pečlivě*. V případě druhého exekučního řízení žalovaný dále odkázal na § 13 odst. 1 exekučního řádu, neboť jeho jménem vydal problematický exekuční příkaz exekutorský koncipient.
34. Městský soud dále vycházel z definice trvajících přestupků v § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Podle ní je [t] *rvající přestupek takový přestupek, jehož znkem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán*.
35. Městský soud předně konstatuje, že pochybení žalobce spočívá na prvním místě v tom, že v r. 2011 vydal nezákonně dva exekuční příkazy, jimiž postihl majetek, který již nebyl ve vlastnictví povinného, a to primárně v rozporu s § 66 odst. 2 exekučního řádu (ve znění tehdy účinném). Od tohoto pochybení nicméně již uplynula poměrně dlouhá doba (do vydání napadeného rozhodnutí necelých 9 let, resp. 8 a půl roku). Takovou časovou prodlevu by nebylo možné považovat (i vzhledem k menší závažnosti pochybení) za přiměřenou. Nicméně žalobce stav nastolený těmito exekučními příkazy nadále udržoval (resp. neodstranil) po dalších 7 let (až do r. 2018), kdy na základě vnějšího podnětu uvedené exekuční příkazy zrušil. Tímto nezákonným stavem (nařízením exekuce) byl potom po celou tuto dobu poškozen majetek 3. osoby, JUDr. H., jehož práva tím tak byla poškozována, což bylo v rozporu s § 46 odst. 1 exekučního řádu. Uvedený postup žalovaného se přitom jeví jako zvláště problematický i z toho důvodu, že uvedenými exekučními příkazy nařídil exekuci prodejem předmětných nemovitostí (nikoliv např. pouze zřízením zástavního práva k nim); po celou dobu 7 let ale neučinil žádné kroky k výkonu tohoto exekučního příkazu, tedy prodeji nemovitých věcí, při nichž by bezesporu musel zjistit, že výkon exekučního příkazu není možný (z důvodů již předcházející změny vlastnického práva).
36. Městský soud je toho názoru, že uvedené pochybení žalobce je třeba hodnotit jako trvalý delikt, neboť žalobce svým jednáním vyvolal protiprávní stav, který nadále (svou neaktivitou a nedostatečnou průběžnou kontrolou) udržoval po dalších 7 let. Soud přitom vycházel analogicky z definice trvajících přestupků v přestupkovém zákoně, neboť

exekuční řád – i vzhledem ke kusé úpravě ukládání výtky – takovou úpravu neobsahuje. Obdobně je možné odkázat na rozhodovací praxi správních soudů, které za trvající disciplinární delikty označily např. (v případě kárné odpovědnosti advokáta) uzavření příkazní smlouvy s nedovoleným ujednáním a následné trvání této smlouvy, čili její udržování v platnosti (viz rozsudek městského soudu ze dne 16. 7. 2019, č. j. 6 Ad 4/2015-40), nebo (v případě kárné odpovědnosti státních zástupců) nezákonné vedení trestního stíhání, a to i pokud se nachází již ve stadiu řízení před soudem (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 12 Kzs 7/2019-196).

37. V posuzovaném případě žalobce ukončil delikt ní jednání (odstranil jím udržovaný protiprávní stav) až usneseními ze dne 20. 6. 2018 (s menším zpožděním pak byla odstraněna příslušná poznámka v katastru nemovitostí). Právě ve vztahu k tomuto okamžiku je třeba posuzovat přiměřenost doby uběhlé do vydání napadeného rozhodnutí. Tato doba trvala přibližně rok a půl; nejedná se tedy v žádném ohledu o dobu nepřiměřeně dlouhou. To vyplývá i ze srovnání s tříletou objektivní prekluzivní lhůtou v případě kárných provinění (viz. § 116 odst. 14 a § 117 odst. 3 exekučního řádu).
38. Pokud jde o dílčí námitku žalobce, že žalovaný v obdobných případech obchází prekluzivní lhůty stanovené ke stíhání kárných deliktů (viz § 116 odst. 14 exekučního řádu, který hovoří o zániku odpovědnosti za kárný delikt), tak ani té nemohl městský soud přisvědčit. V daném případě žalovaný vyhodnotil jednání žalobce jako drobný nedostatek v jeho exekutorské činnosti, což vzhledem k tomu, že ze správního spisu nevyplývá, že by v jeho důsledku byl někdo na svých právech poškozen nějakým významnějším způsobem, lze hodnotit jako přijatelnou právní úvahu. Ze správního spisu rovněž nijak nevyplývá, že by snad původním záměrem žalovaného bylo na žalobce za výše popsané jednání podat kárnou žalobu.
39. Nadto je třeba říci, že uložením výtky není soudní exekutor postihnut zdaleka tak významně jako v případě vedení kárného řízení (kde mu hrozí již i významně zasahující kárná opatření); zásadně odlišnou povahu uložení výtky oproti kárnému řízení zdůraznil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše uvedeném usnesení sp. zn. 9 As 79/2016. Z uvedeného důvodu se v obecné rovině nejví postižení určitého pochybení po uplynutí lhůt pro podání kárné žaloby toliko uložením výtky podle § 7a odst. 1 exekučního řádu jako nezákonná praxe. K tomu je třeba doplnit, že i k uložení výtky musí dojít v přiměřené době (viz výše) a samotné uložení výtky je potom přezkoumatelné ve správním soudnictví.
40. Závěrem pak městský soud doplňuje, že podání JUDr. H. není stížností ve smyslu § 175 správního řádu, ale pouze podnětem k zahájení úkonů státního dohledu (uvažovat by zde bylo naopak na místě o přiměřené aplikaci § 42, a to v režimu § 154 správního řádu). Nelze se proto dovolávat aplikace lhůty pro vyřízení stížnosti zakotvené v § 175 odst. 5 správního řádu; nadto i tato lhůta je pouze pořádková.

#### IV.

##### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

42. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žalobce neměl ve věci úspěch, nepřiznal mu soud náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, potom nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti. Ani jemu tudíž městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

#### **Poučení:**

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha dne 7. června 2022

JUDr. Slavomír Novák v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.