



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. Juraj Podkonický, Ph.D.**, se sídlem Evropská 663/132, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2020, č. j. MSP-63/2018-OED-KEU/19, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2022, č. j. 15 A 40/2020-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V této věci je třeba posoudit, zda doba, která uplynula od shromáždění relevantních skutkových okolností odůvodňujících uložení výtky do jejího uložení žalobci, byla přiměřená.

[2] Žalovaný uložil dne 18. 2. 2020 žalobci výtku ve smyslu § 7a odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů (exekuční řád), celkem za sedm pochybení zjištěných při kontrole žalobcova exekutorského úřadu. Kontrola proběhla dne 3. 12. 2018. Protokol o kontrole byl vyhotoven dne 21. 6. 2019.

[3] Proti výtce se žalobce bránil u Městského soudu v Praze, který výtku zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud dospěl k závěru, že žalovaný neuložil žalobci výtku v přiměřené lhůtě. Tím porušil základní zásady činnosti správních orgánů, neboť nepostupoval efektivně, rychle a hospodárně a do žalobcových práv zasáhl nad nutnou míru. Zbývající žalobní námitky městský soud neshledal důvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítá, že § 7a odst. 1 exekučního řádu nestanoví dohledovému orgánu subjektivní ani objektivní lhůtu pro uložení výtky soudnímu exekutorovi. Obdobná situace ostatně platí i pro uložení výtky dohledovým orgánem příslušníkům ostatních právních profesí. Dne 3. 12. 2018 proběhla kontrola žalobcova exekutorského úřadu, na kterou navázala kontrola spisů. Stěžovatel zdůraznil, že si od žalobce vyžádal celkem 28 exekučních spisů. Výtka vycházela z analýzy rozsáhlých podkladů získaných při kontrole a zahrnovala sedm pochybení týkajících se různých aspektů žalobcovy činnosti. Stěžovatel dodal, že skutkové okolnosti umožňující vyhodnocení protiprávnosti chování žalobce byly postaveny najisto až po uplynutí 15denní lhůty k podání námitek proti kontrolnímu zjištění, tedy dne 7. 7. 2019. Doba, která uplynula od shromáždění relevantních skutkových okolností do uložení výtky dne 18. 2. 2020, činí sedm měsíců, a podle stěžovatele je přiměřená.

[5] Stěžovatel zdůraznil, že žalobcova pochybení nebyla jen administrativního charakteru a nelze je bagatelizovat. Jejich četnost vypovídá o tom, že nejde o ojedinělou chybu v jeho rozhodovací činnosti. Podle stěžovatele žalobce jako soudní exekutor rezignoval na splnění zákonné povinnosti řádně a přezkoumatelně svá rozhodnutí odůvodňovat, a to dokonce ve více případech, což ohrozilo důvěru v exekutorskou profesi.

[6] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by výtka měla obsahovat poučení o tom, že proti ní nelze podat řádný opravný prostředek. K tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS. Výtka je rozhodnutím z pohledu materiálního pojetí a je potřeba k ní přistupovat z hlediska jejího obsahu, nikoliv formy. Poučení není obligatorní náležitostí výtky. Stěžovatel má za to, že městský soud aplikoval na výtku požadavky jako na rozhodnutí ve formálním pojetí. Tím však posuzovaná výtka podle ustálené judikatury není. Posuzovaná výtka odpovídá požadavkům, které pro tento typ aktu dovodila judikatura, a zároveň nevybočuje ani z formálních požadavků, které judikatura běžně klade na rozhodnutí v materiálním smyslu.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že výchovný účinek výtky je potvrzen tím, že orgán ukládající výtku reaguje bezprostředně a rychle. Takový postup odpovídá neformálnosti výtky a zaručuje pružné *ad hoc* řešení odpovídající nastalé situaci. Zdůraznil, že výtku lze uložit pouze za drobné nedostatky v činnosti exekutora a nikoli za závažná pochybení. Žalobce podotkl, že stěžovatel zkontroloval všechny exekuční spisy nejpozději dne 22. 1. 2019. K tomuto dni stěžovatel učinil závěr o vzniklých pochybeních žalobce. Vytýkané skutky vyplývají přímo z exekučních spisů či přímo z příkazů k úhradě

pokračování

nákladů exekuce. Závěr o takových pochybeních lze učinit jednoduše, v zásadě nahlédnutím do exekučních spisů. Nejednalo se tedy o skutečnosti, jež by bylo nutno složitě prověřovat a dokazovat. Žalobce navíc poskytl stěžovateli dostatečnou součinnost. Stěžovatel se o vytýkaných skutcích dozvěděl minimálně dne 3. 12. 2018, tj. v den provedení kontroly exekutorského úřadu žalobce, případně dne 17. 12. 2018, tj. v den, kdy žalobce zaslal stěžovateli vyžádané exekuční spisy. Nejpozději se stěžovatel o vytýkaných skutcích dozvěděl dne 22. 1. 2019, kdy vyzval žalobce, aby mu vytýkané skutky vysvětlil. Stěžovatel v kasační stížnosti přesvědčivě nevysvětlil, proč otálel s uložením výtky více než půl roku. Stěžovatel kontroloval pouze 28 exekučních spisů, které nejsou příliš obsáhlé a žalobce mu je zaslal dne 17. 12. 2018. Žalobce zdůraznil, že výtku lze uložit pouze za drobná pochybení v exekuční činnosti a nikoli za závažná pochybení, neboť k jejich postihu slouží kárné řízení. Stěžovatel však v kasační stížnosti konstatuje, že pochybení byla závažná. Závažná pochybení však výtkou trestat nelze, i proto byla uložena nezákonně.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[9] Podle § 7a odst. 1 exekučního řádu *drobné nedostatky v exekuční a další činnosti exekutora, drobné nedostatky v činnosti exekutorského kandidáta nebo exekutorského koncipienta nebo drobné poklesky v chování ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi, kandidátovi nebo koncipientovi písemně vytkne.*

[10] Exekuční řád nestanoví lhůtu pro uložení výtky. Chybějící zákonnou lhůtou pro uložení výtky soudnímu exekutorovi se zabýval Nejvyšší správní soud (NSS) v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 8/2021-56. Zde uvedl, že proces ukládání výtky představuje v zásadě neformalizovaný postup, který není upraven v exekučním řádu a nedopadá na něj ani úprava správního řízení obsažená ve správním řádu (s výjimkou užití základních zásad činnosti správních orgánů). Aplikací uvedených zásad, zejména pak zásady minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásady rychlosti a hospodárnosti postupů správních orgánů, je nutno dospět k závěru, že výtka musí být uložena ve lhůtě přiměřené dané věci. Posouzení, zda byla lhůta přiměřená či nikoli, je podle NSS nutno provést zejména podle toho, jaké okolnosti jsou předmětem vytýkaného jednání, jak se o nich dohledový orgán dozvěděl nebo jaké činil úkony k objasnění věci. Výchovný účinek ukládané výtky je podtržen tím, že orgán ukládající výtku reaguje bezprostředně a rychle (usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016-41).

[11] V posuzované věci byly skutkové okolnosti, které stěžovateli umožňovaly vyhodnotit protiprávnost žalobcova chování, postaveny najisto nejpozději dne 7. 7. 2019. Stěžovatel žalobci uložil výtku dne 18. 2. 2020, tj. po přibližně sedmi měsících od zjištění rozhodných skutkových okolností. NSS k tomu uvádí, že sedmiměsíční časový odstup sám o sobě nepřiměřený být nemusí. Přiměřený může být i odstup jednoho roku, jak konstatoval městský soud např. v rozsudku ze dne 3. 10. 2022, č. j. 18 A 85/2021-45. Záleží totiž na konkrétních okolnostech posuzovaného případu. První okolností významnou pro nyní posuzovanou věc je, že stěžovatel v mezidobí od vydání protokolu o kontrole do

vydání výtky nevyvíjel žádnou aktivitu vedoucí k dalším skutkovým zjištěním. Přestože stěžovatel prověřoval celkem 28 spisů, tři ze sedmi pochybení spočívala v nepřezkoumatelnosti příkazu. Tu přitom lze zjistit přímo z příkazu bez nutnosti dokazování. Jak vyplývá ze správního spisu, stěžovatel zůstal v mezidobí nečinný a po dobu více než půl roku neprovedl žádný úkon. Tuto nečinnost nevysvětlil ani v kasační stížnosti. Druhým faktorem je, že stěžovatel žalobci vytýkal pochybení, z nichž nejstarší sahá do roku 2014, jiná do roku 2015 či 2016. Ve výtce jsou obsaženy individuální skutky, u nichž by dokonce zanikla možnost podání kárného návrhu ve smyslu § 117 odst. 3 exekučního řádu (např. skutek z listopadu 2016).

[12] NSS souhlasí s městským soudem, že postih drobných nedostatků s časovým odstupem několika let odporuje zásadě minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásadě rychlosti a hospodárnosti postupů správních orgánů. Postih, který přichází s časovým odstupem v řádu několika let, postrádá výchovný efekt a nemůže vést k pružnému *ad hoc* řešení a nápravě vzniklých pochybení. Výtka uložená se značnou časovou prodlevou se tak – kromě porušení požadavku přiměřenosti lhůty – navíc do značné míry mívá svým účinkem.

[13] Stěžovatel dále zdůraznil, že pochybení žalobce nelze bagatelizovat. S tímto tvrzením NSS souhlasí; ostatně ani městský soud v napadeném rozsudku netvrdí opak. Ke zrušení výtky vedla městský soud výlučně skutečnost, že ji stěžovatel neuložil v přiměřené lhůtě. NSS proto pouze obecně dodává, že institut výtky slouží k postihu nedostatků, které svou menší závažností neodůvodňují zahájení kárného řízení. Rozšířený senát v usnesení č. j. 9 As 79/2016-41 přiblížil, že v praxi se zpravidla jedná o kratší a ojedinělé průtahy v řízení, drobná porušení procesních předpisů nebo drobné poklesky v chování, které odporují profesním etickým zásadám. Výtka se tedy nachází na pomezí mezi nejmírnějšími opatřeními (např. upozorněním či domluvou) a kárným návrhem. Jak NSS dovodil v souvislosti s přezkumem výtky uložené státnímu zástupci, je pouze věcí příslušného orgánu ujasnit si, o jak závažný delikt se jedná a jaký způsob jeho postihu podkládá za odpovídající. Není proto rozhodující, zda v případě uložení výtky došlo k nesprávné kvalifikaci kárného provinění jako drobného nedostatku a poklesku, ačkoli by mohlo naplňovat znaky kárného provinění závažnějšího (rozhodnutí NSS ze dne 15. 9. 2009, č. j. 12 Ksz 1/2008-97).

[14] Co se týká absence poučení o řádném opravném prostředku – či přesněji o nemožnosti jeho podání – souhlasí NSS se stěžovatelem. Městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016-41, které se zabývá kvalifikací výtky státnímu zástupci pro účely soudního přezkumu a popisuje některé formální náležitosti výtky, jež z ní činí rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (a nikoli zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.). Městský soud dovodil, že ačkoli citované rozhodnutí rozšířeného senátu poučení jako náležitost výtky nezmiňuje, nelze opomíjet základní náležitosti rozhodnutí předpokládané správním řádem.

[15] NSS k tomu uvádí, že výtka není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Ostatně z tohoto důvodu se rozšířený senát v usnesení č. j. 9 As 79/2016-41 blíže zabýval hodnocením její povahy pro účely soudního přezkumu. V této souvislosti dále konstatoval,

pokračování

že efektivní využívání výtky je myslitelné pouze za podmínky, že zůstane zachována určitá neformálnost jejího ukládání. Pokud by uložení výtky podléhalo formálnímu správnímu řízení, tento postup by vedle kárného řízení postrádal smysl. Zároveň by nebylo vedle kárného řízení účelné a smysluplné dovozovat existenci i jiného formalizovaného řízení se všemi kroky předvídanými v části druhé a třetí správního řádu, včetně opravného prostředku, přičemž jediným myslitelným výsledkem takového řízení by bylo uložení nejmírnějšího opatření v podobě výtky).

[16] Neformálnost procesu ukládání výtky i neformální povaha výtky samotné se tudíž pojí s tím, že se při ukládání výtky uplatní pouze základní zásady činnosti správních orgánů ve smyslu § 2 až 8 správního řádu. Náležitosti rozhodnutí, mezi něž se řadí podle § 68 správního řádu též poučení, se proto na výtku nevztahují. Tato kasační námitka je tedy důvodná. Pochybení městského soudu nicméně nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť nemělo vliv na posouzení zákonnosti výtky. Soud totiž v této souvislosti v bodu 44 napadeného rozsudku dovedl, že nesprávné poučení o opravném prostředku vede pouze k použití speciálních lhůt pro podání opravného prostředku, nikoli ke zrušení rozhodnutí. Tento závěr je v obecné rovině správný, avšak pouze pokud by se na výtku aplikovala úprava obsažená v části druhé a třetí správního řádu. Jak NSS vyložil shora, tak tomu v posuzované věci není.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť žádné náklady řízení o kasační stížnosti nevyčíslil a neplynou ani ze soudního spisu (rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. června 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu