



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Mgr. Petr Polanský**, soudní exekutor, IČO: 408 46 415, se sídlem Voroněžská 144/20, Liberec, zast. Mgr. Janem Válkem, advokátem, se sídlem Vítkova 247/7, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2023, č. j. MPS-255/2023-ODKA-SEU/8, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2024, č. j. 8 A 145/2023-59,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2024, č. j. 8 A 145/2023-59, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím žalobci podle § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, vytknul nedostatky v exekuční činnosti spočívající v tom, že usneseními ze dne 29. 3. 2022, č. j. 131 EX 446/12 – 159, č. j. 131 EX 3814/12 – 133 a 131 EX 7398/12 – 116, rozhodl o zastavení exekucí k vymožení příslušenství pohledávky ve výši přes 1.500 Kč postupem dle čl. IV bodu 18 až 24 přechodných ustanovení zákona č. 286/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ačkoliv pro tento postup nebyly splněny zákonem předvídané předpoklady, jelikož se nejednalo o bagatelní pohledávky ve výši do 1.500 Kč. Tím, že žalobce exekučnímu soudu odmítá vrátit neoprávněně vyplacenou paušální náhradu nákladů podle čl. IV bodu 22. přechodných ustanovení zákona č. 286/2021 Sb., ve výši 3 x 1.270,50 Kč vč. DPH žalobce podle žalovaného porušil povinnosti stanovené v § 2 odst. 2 exekučního řádu, čl. 5 odst. 1 Pravidel profesionální etiky a pravidla soutěže

soudních exekutorů a současně je postup žalobce v rozporu se Stanoviskem Ministerstva spravedlnosti k neoprávněně požadované či neoprávněně vyplacené náhradě nákladů soudního exekutora při zastavování bagatelních exekucí dle zákona č. 286/2021 Sb.

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu, na základě níž Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že se nezabýval žalobními námitkami, v nichž žalobce rozebíral smysl a účel článku IV bodu 18 až 24 přechodných ustanovení zákona č. 286/2021 Sb., a věnoval se jejich výkladu ani stěžovatelem namítaným nedostatečným zdůvodněním jeho rozhodnutí, protože soud v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. nemůže podávat rozbor a výklad těchto ustanovení, neboť není v postavení exekučního soudu. Navázal, že nemohl provést přezkum žalobcova postupu v exekučních řízeních a rozhodovat o tom, zda žalobce postupoval v souladu se zákonem nebo nikoliv, neboť takovou pravomoc soud při rozhodování o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. nemá.

[3] Byť má žalovaný podle § 7 odst. 2 exekučního řádu pravomoc prověřovat zákonnost postupu soudního exekutora, neznamená to, že je oprávněn autoritativně konstatovat případnou nesprávnost, resp. nezákonnost jeho rozhodnutí. To je přípustné jen formou soudního přezkumu. Na rozhodnutí vydaná soudním exekutorem v rámci jeho působnosti a v mezích jeho pravomoci je nutno nahlížet jako na rozhodnutí orgánu veřejné moci, a je nutno považovat je za správná a zákonná, dokud není předepsaným autoritativním způsobem stanoveno jinak. Pokud tedy žalobce jako soudní exekutor rozhodl o zastavení exekucí ve výše uvedených věcech, pak je třeba mít za to, že nabyla-li jeho usnesení o zastavení řízení právní moci, jsou věcně správná, zákonná a závazná pro všechny, jimž jsou adresována. Má-li být autoritativně vyjádřeno, že konkrétní rozhodnutí soudního exekutora je věcně nesprávné či nezákonné, musí o tom být rozhodnuto v předepsaném řízení. O výkladu a aplikaci přechodných ustanovení zákona č. 286/2021 Sb. tak rozhoduje každý soudní exekutor sám a jediným způsobem, jak jeho interpretaci korigovat, je právě přezkumná pravomoc instančně nadřízeného soudu.

[4] Napadené rozhodnutí o uložení výtky porušuje princip legality, protože žalovaný neuvedl, že by výše uvedená žalobcova usnesení byla legálním způsobem zrušena či změněna z důvodu rozporu se zákonem nebo případně prohlášena za nicotná. Výtka žalovaného tedy představuje zásah do rozhodovací sféry žalobce jako soudního exekutora v tom smyslu, že bez opory v zákoně zpochybňuje, resp. za nezákonná označuje jím vydaná rozhodnutí, aniž by prošla soudním přezkumem.

[5] Důvodnou městský soud shledal rovněž námitku, že žalovaný své rozhodnutí o uložení výtky založil jednostranně na závěrech, ke kterým dospěl Městský soud v Praze v usnesení ze dne 31. 5. 2023, č. j. 35 Co 94/2023-156. Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl citát z tohoto usnesení, kde městský soud přiznává nejednotnost v rozhodování exekučních soudů, z čehož je zřejmé, že v soudní praxi existovala v předmětné době nejednotnost, kdy některé exekuční soudy měly za to, že soudnímu exekutorovi v případě zastavení vymáhání jen příslušenství překračující částku 1.500 Kč náhrada nákladů exekučního řízení náleží, zatímco jiné soudy za stejných okolností tuto náhradu exekutorovi odmítaly.

pokračování

[6] Za stavu, kdy sám žalovaný jednak věděl, že exekuční soudy v předmětných věcech rozhodují různě, nebyl oprávněn svévolně si „vybrat“, který z judikturních směrů bude akceptovat a který naopak odmítne a s odkazem na toto své stanovisko v podstatě soudní exekutory nutit respektovat jeho volbu, pokud nechtějí být za svůj právní názor postihováni, byť jen formou výtky. Existence stanoviska ministerstva k bagatelním exekucím na výše uvedeném nic nemění. Tento dokument mohl být pravděpodobně jistým vodítkem pro soudní exekutory v tom smyslu, že jim sděloval, jak žalovaný na věci nahlíží, ale zcela jistě je nezavazoval.

[7] Městský soud uzavřel, že z předmětných usnesení žalobcův nárok na náhradu nákladů vyplývá, a nebyla-li tato usnesení zákonem stanoveným způsobem zrušena či změněna, nelze žalobci vytýkat, že jedná v souladu s nimi. Žalovaný pak není podle zákona nadán pravomocí přezkoumávat rozhodnutí vydaná žalobcem jakožto orgánem veřejné moci v exekučním řízení, resp. samostatně usuzovat na to, zda určité rozhodnutí exekutora je nebo není zákonné. Pokud si žalovaný takovou pravomoc přisvojuje, jedná v rozporu se zákonem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) **kasační stížnost**. Namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku důvodů, jelikož městský soud rezignoval na zkoumání zákonnosti exekuční činnosti a vůbec se nezabýval žalobními námitkami, které se týkaly merita věci. Nezkoumal, zda žalobce rozhodl svými usneseními o zastavení exekucí věcně správně a v souladu se zákonem. Napadený rozsudek je podle stěžovatele i vnitřně rozporný, když městský soud uvedl, že neposuzoval správnost postupu žalobce při zastavování exekucí podle přechodných ustanovení zákona č. 286/2021 Sb., ale zároveň se vyjádřil k nejednotnosti exekučních soudů v rozhodování o náhradách nákladů exekučního řízení při zastavování bagatelních exekucí, čímž implicitně aproboval tvrzení žalobce, že jeho názor není excesivní. Městský soud se však těmito žalobními námitkami zabývat měl, neboť výtku za nezákonné rozhodnutí žalobce obecně uložit lze a městskému soudu náleží její soudní přezkum.

[9] Závěr soudu, že stěžovatel není oprávněn konstatovat nesprávnost, resp. nezákonnost rozhodnutí soudního exekutora, je v rozporu se zákonem i relevantní judikaturou. Stěžovatel upozornil na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2023, č.j. 2 As368/2020–49, kterým zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č.j. 10 A 191/2019–76, jímž byla zrušena výtky udělená soudkyni ze strany ministryně spravedlnosti za pochybení spadající do samostatné rozhodovací činnosti soudce v trestním řízení. Pravidla, která Nejvyšší správní soud vyslovil k rozhodovací činnosti soudců v nalézacím řízení, je v souladu se zásadou a *maiori ad minus* nezbytné aplikovat i na rozhodovací činnost soudního exekutora.

[10] Stěžovatel se neztotožnil se závěrem Městského soudu v Praze, že udělení výtky představovalo nepřípustný zásah do nezávislého výkonu rozhodovací činnosti soudního exekutora. Udělením výtky žalobci stěžovatel nepřekročil zákonné limity a garance omezující ingerenci moci výkonné do sféry výkonu soudní moci. Ochrana nezávislosti rozhodování je dostatečně zajištěna možností soudního přezkumu výtky správními soudy.

Oproti městskému soudu se stěžovatel domnívá, že otázka, zda výtkou případně došlo k nepřipustnému zásahu ve vztahu k ochraně právního názoru soudního exekutora, by měla být předmětem soudního přezkumu. Pro obecné konstatování, že uložení výtky za pochybení v rámci rozhodovací činnosti je vždy takovým nepřipustným zásahem, není s ohledem na výše uvedené důvod. Pochybení exekutora může spočívat v excesu z rozhodovací činnosti, jehož intenzita však neodůvodňuje podání kárného návrhu.

[11] Uložení výtky soudnímu exekutorovi za rozhodovací činnost nemůže být systémově vyloučeno. K tomuto závěru stěžovatele vede rozhodovací praxe Městského soudu v Praze, v rámci které opakovaně prošly výtky za rozhodovací činnost soudních exekutorů meritorním soudním přezkumem (rozsudky ze dne 7. 6. 2022, č. j. 8 A 39/2020 – 32, ze dne 15. 3. 2022, č. j. 11 A 93/2021 – 34, ze dne 27. 6. 2019, č. j. 10 A 38/2017 – 29, a ze dne 11. 2. 2020, č. j. 5 A 181/2016 – 25). Stěžovatel poukázal také na judikaturu Nejvyššího správního soudu jako soudu kárného (rozhodnutí ze dne 10. 6. 2020, č. j. 14 Kse 2/2019 – 103, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 15 Kse 11/2015 – 42, ze dne 13. 5. 2015, č. j. 15 Kse 5/2014 – 49, ze dne 26. 6. 2018, č. j. 15 Kse 1/2017 – 36, ze dne 6. 3. 2018, č. j. 14 Kse 2/2017 – 108, ze dne 12. 12. 2016, č. j. 14 Kse 2/2016 – 78, a ze dne 27. 4. 2016, č. j. 15 Kse 12/2015 – 73), jimiž v mnoha případech odsoudil soudní exekutory pro kárná provinění spočívající právě v nezákonné rozhodovací činnosti. Napadený rozsudek označil za exces z rozhodovací praxe Městského soudu v Praze.

[12] Pokud by platilo stanovisko městského soudu, že stěžovatel nemůže v rámci dohledové činnosti hodnotit žádné rozhodnutí soudního exekutora, nemohlo by dojít ani k úspěšnému podání kárných žalob ve výše uvedených případech, jelikož by stěžovatel neměl oprávnění ke kontrole těchto rozhodnutí a nemohl by vůbec zjistit, že exekutor postupuje v dotčených exekucích v rozporu se zákonem a jeho jednání naplňuje znaky kárného provinění. V souvislosti s právní povahou výtky stěžovatel uvedl, že pokud lze exekutora potrestat v rámci kárného řízení za pochybení spočívající v rozhodovací činnosti, je tím spíše možné mu drobnější nedostatky spočívající v nezákonné rozhodovací činnosti vytknout podle § 7a exekučního řádu.

[13] Výkon státního dohledu je prováděn zejména kontrolou zákonnosti postupu exekutora, přičemž rozhodovací činnost je nedílnou součástí exekuční činnosti, když většina úkonů, které exekutor vykonává v rámci vedení exekučních řízení, lze podřadit pod rozhodovací činnost ve formálním i materiálním smyslu. Rovněž odborná literatura uvádí, že kontrola zákonnosti exekuční rozhodovací činnosti je možná. Žalovaný je oprávněn prověřovat zákonnost postupu soudního exekutora při jeho rozhodovací činnosti. Přezkum zákonnosti rozhodovací činnosti soudních exekutorů tedy nemůže být z pravomoci stěžovatele jakožto dohledového orgánu vyloučen. V opačném případě by dohledový orgán mohl zřejmě přezkoumávat převážně pouze průtahy v exekučním řízení a zcela zásadně by se tím vyprázdnil obsah dohledové činnosti, jelikož rozhodovací činnost je klíčovou součástí činnosti soudního exekutora. Předložená rozhodovací praxe kárného soudu uvedený závěr potvrzuje.

[14] K závěru městského soudu, že o nesprávnosti či nezákonnosti rozhodnutí soudního exekutora musí být rozhodnuto v předepsaném řízení na základě opravného prostředku, stěžovatel uvedl, že v posuzované věci nebylo možné změnit dané rozhodnutí

pokračování

prostřednictvím řádných opravných prostředků, neboť stát prostřednictvím exekučního soudu se nemohl bránit žádným opravným prostředkem a účastníci řízení neměli zájem na tom, aby bylo nezákonné rozhodnutí zrušeno, a proto ani z jejich strany nedošlo k podání dovolání. Navíc si jen stěží lze představit, že povinní v exekučním řízení každý nezákonný postup exekutora odhalí a budou se včas bránit prostřednictvím opravných prostředků. Proto je nezbytné i za účelem ochrany práv povinných a dalších dotčených osob, aby ministerstvo mělo pravomoc vyhodnotit zákonnost postupu exekutora při rozhodovací činnosti.

[15] Nesprávná je premisa městského soudu, podle které by z rámce dohledu stěžovatele měla být vyňata rozhodovací činnost soudních exekutorů, neboť se jedná o rozhodnutí orgánu veřejné moci, která je nutno považovat za správná a zákonná, dokud není předepsaným autoritativním způsobem stanoveno jinak, a která mohou být přezkoumána toliko exekučními a odvolacími soudy. Ustanovení § 7 exekučního řádu není vodítkem pro určení hranice mezi rozhodovací a jinou exekuční činností. Zákon z dohledové působnosti stěžovatele jako celek nevylučuje rozhodovací exekuční činnost. Výklad § 7 a násl. exekučního řádu předestřený městským soudem by *ad absurdum* vedl k tomu, že stěžovatel by sice mohl vykonávat státní dohled nad exekuční činností posuzováním zákonnosti postupu exekutora, jeho dohledová oprávnění by však skončila vydáním exekučních rozhodnutí, jejichž správnost by mohla být posouzena pouze exekučními soudy. Takovýto výklad považuje stěžovatel za zcela nepřijatelný a v rozporu s právní úpravou o dohledové činnosti stěžovatele, ustálenou správní praxí, judikaturou i veřejným zájmem na dohledem nad exekuční činností ze strany státu.

[16] Stěžovatel dále popsal právní úpravu a průběh zastavování bagatelních exekucí, kdy podstatou bylo zastavení exekucí, v nichž se vymáhala bagatelní pohledávka nepřevyšující 1.500 Kč a v nichž nedošlo k vymožení žádné částky během předchozích tří let před účinností zákona. Pokud byly v předmětných exekucích vymáhány od počátku pouze náklady předchozího řízení ve výši 6.720 či 8.454 Kč, tj. ve výši několikanásobně převyšující 1.500 Kč, je třeba zcela odmítnout názor, že v exekucích byly vymáhány bagatelní pohledávky a že by je bylo možné zastavit jako jiné bagatelní exekuce.

[17] Státní dohled byl v posuzovaném případě zahájen na podnět Okresního soudu Brno - venkov, který v podnětu explicitně uvedl, že žalobce postupuje v rozporu se zákonem. Stěžovatel zdůraznil, že žalobce byl již před vydáním předmětných usnesení o zastavení exekucí na nezákonný postup při zastavování údajně bagatelních exekucí upozorněn v rámci již dříve prováděného výkonu státního dohledu a byl vyzván k respektování předestřených závěrů. Navzdory tomuto upozornění však žalobce ve své činnosti rezignoval na nezbytnost změny svého postupu, tvrdošíjně trval na své excesivní argumentaci a dále postupoval nezákonně, když zastavil zjevně „nebagatelní“ exekuce a nevrátil paušální náhradu exekučnímu soudu, kterou neoprávněně inkasoval. Zastavení předmětných exekučních řízení proto stěžovatel považuje za pochybení, za které bylo možné a nutné uložit výtku dle § 7a exekučního řádu. Výtka byla uložena za pochybení spočívající v zastavení exekuce v rozporu se zcela explicitní textací zákona, která mířila na výjimečné a zákonodárcem jednoznačně vymezené penzum případů bagatelních pohledávek. Projednání excesivní rozhodovací činnosti v rozporu s explicitní textací zákona připouští v mezích kárné pravomoci kárný senát NSS i v případě rozhodovací činnosti soudce.

[18] Stěžovatel se ohradil proti závěru městského soudu, že svou výtku založil toliko na závěrech uvedených v jediném usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2023, č. j. 35 Co 94/2023 – 156. Upozornil, že v textu výtky je uvedeno hned několik dalších rozhodnutí odvolacích soudů, o která opíral své rozhodnutí. Soudní praxi exekučních soudů stěžovatel nepovažuje za nejednotnou.

[19] Žalobce ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že stěžovatel dezinterpretuje závěry rozsudku městského soudu, když tvrdí jeho údajnou vnitřní rozpornost. Stěžovatel směřuje, že se městský soud záměrně odmítl zabývat přezkoumáním postupu soudního exekutora v konkrétních exekučních řízeních, protože zcela správně uzavřel, že k tomu není věcně a funkčně příslušný. Argument rozdílnosti rozhodovací praxe v otázce bagatelních exekucí využil městský soud pro vysvětlení, že právní názor, na němž žalobce postavil svá rozhodnutí, nebylo možné považovat za exces, který by odůvodňoval uložení výtky.

[20] Městský soud vycházel ze správné premisy, že nelze ve správním soudnictví zasahovat do autonomního rozhodování věcně a funkčně příslušných soudních orgánů rozhodujících v exekučních věcech, stejně tak je ani nelze za totéž postihovat v rámci správního či disciplinárního trestání s výjimkou excesivní rozhodovací činnosti či postupu. Tak tomu v posuzované věci nebylo, když u zcela nové právní úpravy neexistovala rozhodovací praxe či judikatura a rozhodnutí žalobce, která byla řádně zdůvodněna, byla v souladu s jedním z tehdejších judikатурních proudů. Postoj městského soudu je správný, neboť správní soud není oprávněn ke sjednocování judikatury v exekučních věcech, anebo vyhodnocování, který z názorových proudů v judikатурní praxi je ten správný nebo lepší.

[21] Stěžovatel opomíjí hlediska korigující možnost přezkoumávat rozhodovací praxi soudů a potažmo soudních exekutorů, a to jednak z důvodů kompetenčních a také z praktického hlediska, aby se stěžovatel jako orgán moci výkonné, nestal faktickým odvolacím orgánem přezkoumávajícím jakékoli rozhodnutí soudních exekutorů a aby se ze správních soudů nestaly třetí přezkumné instance. Je nepřípustné, aby stěžovatel princip dělby moci narušoval tím, že bude v rámci zjištění učiněných při výkonu dohledu nad činností soudních exekutorů označovat pravomocná rozhodnutí za nezákonná.

[22] Ve stěžovatelem zmíněných případech, kdy došlo k potrestání za rozhodovací činnost soudních exekutorů, rozhodl kárný senát NSS, což je významný rozdíl oproti ukládání výtky ze strany stěžovatele, který je orgánem moci výkonné. Nejvyšší správní soud se v rámci kárné judikatury staví velmi zdrženlivě k možnostem věcného přezkumu exekučních rozhodnutí či právních názorů soudních exekutorů. K odsuzujícímu výroku dochází jen v nejkrajnějších případech, kdy se jedná o zcela zásadní a neobhájitelné excesivní odchýlení se od nesporné praxe, či od ustálené judikatury. Žalovaný možný rozsah uložení výtky sám překročil, když vytkl žalobci nikoli drobné nedostatky, ale údajnou nesprávnou rozhodovací činnost.

[23] Stanovisko k bagatelním exekucím, na které stěžovatel opakovaně odkazuje i v kasační stížnosti, je metodický pokyn, který není a nemůže být pramenem práva a exekutor jím nemůže být vázán. Na projednávaný případ ani nedopadá, neboť náhrada nákladů byla požadována a vyplacena na základě pravomocných a vykonatelných

pokračování

rozhodnutí. Neoprávněnost zásahu žalovaného do rozhodovací činnosti soudního exekutora a absence nestrannosti stěžovatele plyne též z faktu, že zahájil kontrolu na základě podnětu státní správy Okresního soudu Brno-venkov. Předsedkyně exekučního soudu přípisem ze dne 14. 11. 2023 po žalobci požadovala, aby mimo zákonný procesní rámec zrušil pravomocná usnesení o zastavení exekuce. Lze tak konstatovat, že dva státní orgány postupovaly ve věci koordinovaně, aby tlakem mimo svou kompetenci dosáhly mimoprocesního zvrácení rozhodnutí soudního orgánu, které již procesně nebylo možno přezkoumat. Jde o mimořádně nebezpečný postup z hlediska principu zákonnosti a dělby moci.

[24] Není zřejmé, na základě čeho stěžovatel dovozuje, že příslušný soud jako oprávněný nemohl podat proti rozhodnutí soudního exekutora do výroku o náhradě nákladů exekuce opravný prostředek. České republice zastoupené příslušnou organizační složkou byla výrokem o náhradě nákladů exekuce ukládána povinnost, mohla tedy v této části a rozsahu podat proti takovému výroku opravný prostředek.

[25] Žalobce v daných exekučních řízeních postupoval v souladu s právní úpravou v zákoně č. 286/2021 Sb. a podmínky pro zastavení exekuce byly bezesbýtku naplněny. Tvzení stěžovatele, že žalobce zvolil argumentaci „nulovou“ jistinou zejména za účelem inkasování paušální náhrady vůči státu, je ničím nepoložený dohad. Závěrem žalobce uvedl, že v době vydání předmětných usnesení nebyl výklad dotčených předpisů k dispozici, natož aby byl jednoznačný, jak tvrdí stěžovatel.

III. Posouzení kasační stížnosti

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[27] Kasační stížnost je důvodná.

[28] Podle § 7 odst. 1 exekučního řádu, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, *státní dohled nad exekuční činností, nad činností exekutora podle § 74 odst. 1 písm. c) a § 76a, nad nakládáním se zvláštním účtem podle § 46 odst. 5 a § 75 odst. 2 a nad nakládáním s prostředky na zvláštním účtu vykonává Ministerstvo spravedlnosti (dále jen "ministerstvo"). Ministerstvo provádí státní dohled z vlastního podnětu nebo na základě písemných podnětů právnických nebo fyzických osob. Podle odst. 2 ministerstvo při výkonu státního dohledu proěřuje zákonnost postupu soudního exekutora, dodržování kancelářského řádu a plynulost a délku exekučního řízení.*

[29] Podle § 7a odst. 1 téhož zákona, *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.

[30] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítl.

[31] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů vykazují taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Současně však Nejvyšší správní soud setrvale zastává názor, že soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[32] Stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v tom, že městský soud rezignoval na zkoumání zákonnosti exekuční činnosti žalobce a vůbec se nezabýval žalobními námitkami, které se týkaly merita věci (nezkoumal, zda žalobce rozhodl svými usneseními o zastavení exekucí věcně správně a v souladu se zákonem). Tento důvod nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud neshledal, neboť městský soud v bodech 39 až 43 rozsudku zdůvodnil, proč se nezabýval žalobními námitkami, v nichž žalobce rozebíral smysl a účel ustanovení čl. IV bodu 18 až 24 přechodných ustanovení zákona č. 286/2021 Sb. a namítal nedostatečnou argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí. Městský soud vysvětlil, že není exekučním soudem a nemá k posuzování těchto otázek v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. pravomoc. Stěžovatelem namítanou vnitřní rozpornost napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, neboť závěr městského soudu, že neposuzoval správnost postupu žalobce při zastavování exekucí, není protichůdný či rozporný s jeho závěrem o nejednotnosti judikatury exekučních soudů. Rozsudek městského soudu tedy není stížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ani pro nesrozumitelnost z důvodu vnitřní rozpornosti.

[33] K námitce stěžovatele, v níž za rozporný se zákonem i relevantní judikaturou označil závěr městského soudu, že stěžovatel není oprávněn konstatovat nesprávnost, resp. nezákonnost rozhodnutí soudního exekutora, Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že stěžovatel jakožto orgán moci výkonné v rámci svého dohledu nemůže přímo zasahovat do samotného rozhodování soudního exekutora v rámci exekuční činnosti, které se považuje za rozhodování soudu (§ 28 exekučního řádu). Stěžovatel jakožto orgán dozoru není oprávněn závazně rozhodnout o nezákonnosti či nesprávnosti rozhodnutí soudního exekutora. Tato pravomoc náleží soudům v řízení o oprávněném prostředku. V tomto ohledu je na místě přisvědčit městskému soudu, že exekuční řád nedává stěžovateli pravomoc k tomu, aby

pokračování

v rámci výkonu státního dohledu sám přezkoumával věcnou správnost rozhodnutí vydaných soudními exekutory a závazně určoval, které z nich podle jeho názoru bylo vydáno v rozporu se zákonem.

[34] Správný a logický je ovšem závěr stěžovatele, že dohled nad zákonností rozhodovací činnosti soudních exekutorů nemůže být z pravomoci stěžovatele jakožto dohledového orgánu zcela vyloučen, neboť je nedílnou a klíčovou součástí exekuční činnosti, nad kterou stěžovatel vykonává dohled podle § 7 odst. 1 exekučního řádu. Stěžovatel je oprávněn prověřovat zákonnost postupu soudního exekutora (§ 7 odst. 2 exekučního řádu) a je oprávněn uložit exekutorovi výtku podle § 7a odst. 1 téhož zákona. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelem, že nelze obecně konstatovat, že uložení výtky za pochybení v rámci rozhodovací činnosti je nepřipustným zásahem do činnosti exekutora. Uložení výtky žalobci tedy stěžovatel nepřekročil zákonné limity a garance omezující ingerenci moci výkonné do sféry výkonu soudní moci, nýbrž realizoval státní dohled nad činností exekutora (žalobce), k čemuž stěžovatele opravňuje exekuční řád. Pochybení exekutora při rozhodovací činnosti v skutku může spočívat v excessu spočívajícím např. ve zjevném rozporu s relevantní právní úpravou či ustálenou judikaturou, jehož intenzita však vzhledem k okolnostem neodůvodňuje podání kárného návrhu, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti. Stěžovatel je tudíž oprávněn v rámci dozoru hodnotit pochybení exekutorů při rozhodovací činnosti z toho hlediska, zda je natolik závažné, že je na místě na něj reagovat kárným opatřením. Uložení výtky exekutorovi za pochybení v rámci rozhodovací činnosti tudíž v skutku nemůže být systémově vyloučeno, jak uvádí stěžovatel v bodu 29 kasační stížnosti. Stěžovatel má pravdu také v tom, že jím zmíněná rozhodovací praxe potvrzuje závěr, že rozhodovací činnost je součástí činnosti soudního exekutora.

[35] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 6. 3. 2018, čj. 14 Kse 2/2017-108, v jehož bodu 43 vyslovil, že „jakkoliv se o právu a jeho výkladu velmi často razí zásada, že naprosto vše je v právu zpochybnitelné, neexistují zde žádné objektivní výkladové pravdy, žádný výklad prý není nikdy jistý, kárný senát se k takovýmto nihilistickým názorům nehlásí. Je samozřejmě pravda, že některé otázky jsou v právu nejasné, pročez rozdílné názory na výklad práva jsou prima facie legitimní. Exekutor nemůže zodpovídat za odlišné právní názory jen proto, že později se ukáže, že názor vrcholných soudních instancí byl odlišný. Na druhou stranu však řada závěrů v právu a odpovědí na výklad právních předpisů je jednoznačná, a určitý názor lze odmítnout jako objektivně nesprávný již jen s ohledem na neudržitelnost takovéto právní argumentace. Zjevně excesivní právní argumentace může (výjimečně) založit i kárnou odpovědnost interpreta zastávajícího takovouto excesivní argumentaci. Jak kárný soud uvedl již v minulosti, kárnou odpovědnost exekutora nelze shledat v zastávání odlišného právního názoru či výkladu právního předpisu, ledaže by byl takový výklad zjevně excesivní (rozhodnutí ze dne 6. 5. 2015, čj. 15 Kse 7/2014-130).“ Na místě je zmínit také rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 3. 12. 2012, čj. 14 Kse 12/2012-87), v němž judikoval, že „nerespektuje-li exekutor závazný právní názor Ústavního soudu v téže věci, aniž zmíní, z jakého důvodu tak činí, jde o kárné provinění.“ V rozhodnutí ze dne 19. 5. 2011, č. j. 15 Kse 6/2010-54, pak kárný senát judikoval, že „kárnou odpovědnost exekutora nelze dovozovat ze skutečnosti, že tento zastává právní názor odlišný od právního názoru kárného žalobce, tím spíše, vychází-li postup exekutora z relevantní judikatury civilních soudů, v níž má právní názor exekutora oporu, přitom jeho právní názor na postup v dané věci není ani zcela ojedinělým názorovým excesem ani projevem svévole, který by zcela postrádal právní rámeček.“

[36] Obdobně kárný senát přistupuje k pochybením spočívajícím v nesprávném právním názoru u soudců. V rozhodnutí ze dne 17. 1. 2022, čj. 11 Kss 5/2021-81, uvedl, že „ve zcela výjimečných případech lze shledat kárné provinění (§ 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů) i v ojedinělém excesivním jednání soudce, například pokud je jeho rozhodnutí jednoznačně za žádných okolností neobhájitelné, až je to obrazně řečeno „do nebe volající“; je zřejmé, že předpokladem takového hodnocení je i široká shoda v odborné veřejnosti. Z tohoto pohledu jsou kárné senáty, složené de lege lata pluralitně ze zástupců různých právnických profesí, k takovému hodnocení vhodně uzpůsobeny. Posláním kárného soudu (§ 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů) není, aby se stal prostřednictvím disciplinárního řízení prodlouženou rukou výkonné moci a pravidelně přezkoumával rozhodnutí každého a jednoho soudce. Nejde-li o mimořádné „do nebe volající“ situace, není úkolem kárného soudu hodnotit a přezkoumávat právní názory, o něž se soudci při svém rozhodování opírají.“ V rozhodnutí ze dne 22. 3. 2013, čj. 16 Kss 6/2012-114, pak vysvětlil, že „nezákonný postup či vydání nezákonného rozhodnutí, odůvodněné jiným právním názorem, může představovat důvod pro zahájení kárného řízení s příslušným soudcem pro kárné provinění dle § 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, v zásadě pouze tehdy, pokud je z okolností případu patrné, že buď (1.) bylo porušeno jednoznačné znění aplikované právní normy, anebo (2.) nebylo respektováno zrušovací rozhodnutí výše postaveného soudu v konkrétní věci či (3.) existuje jednotná a ustálená judikatura nejvyšších soudů, kterou daný soudce odmítl akceptovat bez toho, aby svůj odlišný právní názor podepřel komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací.“

[37] Relevantní a přílehlavý pro posuzovanou věc je také stěžovatelem zmíněný rozsudek ze dne 14. 7. 2023, č. j. 2 As 368/2020 – 49, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval případem, kdy byla soudkyni uložena výtka podle § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, za pochybení spočívající ve vydání trestního příkazu, který však být vydán neměl. Nejvyšší správní soud dospěl v bodu 31 tohoto rozsudku k závěru, že toto pochybení, za něž byla soudkyni uložena výtka, spadá pod rozhodovací činnost soudce, a konstatoval, že uložení výtky za toto pochybení paušálně vyloučeno není, přičemž dostatečná ochrana soudce před zásahy ze strany výkonné moci je zajištěna prostřednictvím přezkumu rozhodnutí (výtky) správními soudy. V bodu 51 cit. rozsudku vyslovil, že „uložení výtky pro pochybení v rámci rozhodovací činnosti orgánem moci výkonné proto nelze bez dalšího označit za protiústavní, resp. rozporné s právem EU. Lze nicméně přisvědčit městskému soudu v tom, že je obecně potřeba důrazně trvat na zabezpečení ochrany před nežádoucím působením výkonné moci, třeba i zneužitím institutu výtky. V tomto ohledu je nepostižitelnost soudce pro obsah rozhodnutí či právní názor (s výjimkou zjevných excesů) bezpochyby klíčovou pojistkou nezávislosti soudnictví. Jedná se o pravidlo, z něhož lze výjimky připustit jen ve specifických případech, které předpokládá jak rozhodovací praxe kárných senátů (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 16 Kss 6/2012-114, zejm. odstavce 35, 36, nebo rozhodnutí ze dne 30. 6. 2011, č. j. 11 Kss 9/2009-331), tak judikatura nadnárodních soudů (srov. např. rozsudek SDEU C-791/19, bod 137, nebo rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 12. 2022, č. 2463/12, Mnatsakanyan proti Arménii [...]). Takové výjimky nicméně přípustné být musí, neboť „požadavek nezávislosti totiž zjevně nemá za cíl aprobovat případná závažná a naprosto neomluvitelná jednání soudců, která by spočívala například v porušení pravidel vnitrostátního a unijního práva, jejichž dodržování mají zajišťovat, kterého by se dopustili úmyslně a se zlým

pokračování

*úmyslem nebo v důsledku zvlášť závažné a hrubé nedbalosti, nebo v uchýlení se ke svévoli či v odepření spravedlnosti' (rozsudek SDEU C-791/19, bod 137). Koneckonců i Nejvyšší správní soud v kárných věcech ustáleně judikuje, že „za určitých okolností nezákonný postup či vydání nezákonného rozhodnutí, byť opřené o určitý právní názor, jako kárné provinění kvalifikováno být může [...]. Aby se však o takové jednání jednalo, musely by ke zmíněné nezákonnosti přistoupit okolnosti další.“ Takovou okolností může být například právě nerespektování kogentního znění zákonné úpravy (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 16 Kss 6/2012 - 114, bod 36).“ V bodu 62 poté uvedl, že „výtkou budou postižitelná jen zcela zjevná pochybení při práci s jasnou (explicitní) právní úpravou či judikaturou, kterých by se za daných okolností prakticky nikdy nedopustila ani běžně obezřetná osoba znalá práva, natož odborník se specializací na určité právní odvětví.“ Nejvyšší správní soud sice tyto a další níže zmíněné závěry vyslovil ve vztahu k rozhodovací činnosti soudců, uplatní se však i ve vztahu k rozhodovací činnosti exekutorů, neboť povaha výtky je stejná jak u soudců, tak i exekutorů – jedná se o potrestání za pochybení při jejich činnosti dozorovým orgánem, který je součástí moci výkonné a výtka podléhá přezkumu správními soudy. Je na místě přisvědčit stěžovateli, že pravidla, která Nejvyšší správní soud vyslovil k rozhodovací činnosti soudců v nalézacím řízení, je v souladu se zásadou a *maiori ad minus* nezbytné aplikovat i na rozhodovací činnost soudního exekutora. I soudní exekutor totiž při výkonu exekuční činnosti musí postupovat nestranně a nezávisle (§ 2 exekučního řádu).*

[38] Závěru městského soudu, že mu nenáleží přezkum příslušející exekučním soudům a rozhodování, zda žalobce postupoval v souladu se zákonem nebo nikoli, když exekuce svými usneseními zastavil, je na místě přisvědčit v tom, že městský soud v řízení o přezkumu výtky vskutku nebyl oprávněn přezkoumávat rozhodovací činnost žalobce v tom směru, že by do ní mohl nějakým způsobem přímo zasáhnout (např. zrušit rozhodnutí vydaná soudním exekutorem). Z toho však nelze dovozovat, že se městský soud nemohl usneseními žalobce zabývat z toho hlediska, zda představují pochybení při jeho rozhodovací činnosti opodstatňující uložení výtky. Nejvyšší správní soud se ostatně ve výše uvedeném rozsudku č. j. 2 As 368/2020–49 rozhodací činností soudkyně, jíž byla uložena výtka, zabýval a dospěl k závěru, že z její strany došlo k porušení podmínky uvedené v § 314e trestního řádu, neboť opatřený důkaz založený ve spise neprokazoval skutkový stav spolehlivě, a proto neměl být trestní příkaz vydán. Důvodná je proto námitka stěžovatele, že se městský soud měl zabývat argumentací žalobce uplatněnou v žalobě proti výtce, neboť výtku za pochybení při rozhodovací činnosti exekutora obecně uložit lze a městskému soudu náleží její soudní přezkum.

[39] Výtka uložená stěžovatelem soudnímu exekutorovi představuje rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS). V rámci soudního přezkumu se soud k námitce uplatněné soudním exekutorem v žalobě může zabývat také tím, zda výtkou došlo k nepřipustnému zásahu ve vztahu k ochraně právního názoru soudního exekutora, resp. k narušení dělby moci ve státě. Stěžovatel tudíž má pravdu, že ochrana nezávislosti rozhodování je dostatečně zajištěna možností soudního přezkumu výtky správními soudy. Logický a správný je také závěr stěžovatele, že pokud lze exekutora potrestat v rámci kárného řízení za pochybení spočívající v rozhodovací činnosti, je také možné mu méně závažné nedostatky spočívající v nezákonné rozhodovací činnosti vytknout, tedy přijmout vůči exekutorovi opatření mírnější povahy. Ostatně také v již

citovaném rozsudku č. j. 2 As 368/2020–49 Nejvyšší správní soud v bodu 56 uvedl, že uplatnění výtky bude připadat v úvahu v případech, kdy pochybení soudce bude na jednu stranu typově blízké kárnému provinění ve smyslu kárné judikatury, na druhou stranu však nebude dosahovat intenzity potřebné pro postih kárným opatřením.

[40] Stěžovateli je třeba přisvědčit také v tom, že závěr městského soudu by mu znemožnil jakýkoli dohled nad rozhodovací činností exekutorů, neboť by nemohl zkoumat, zda exekutor rozhodl v rozporu se zákonem, a vedl by tak tomto ohledu k vyprázdnění dohledové a kárné pravomoci stěžovatele i ostatních dohledových orgánů nad soudními exekutory. Znovu lze v této souvislosti poukázat na rozsudek č. j. 2 As 368/2020–49, v jehož bodu 54 zdejší soud konstatoval, že *„paušální vyškrtnutí výtky za činnost související s rozhodováním by znamenalo odnětí nezanedbatelné části škály nikoli bezvýznamných chyb disciplinárnímu dohledu. Takový „generální pardon“ je stěží představitelný zejména proto, že činnost soudce může mít a pravidelně má obrovský dopad na životy jiných lidí a systém má být nastaven tak, aby působil preventivně a chybám či jejich opakování se předcházelo.“*

[41] K argumentaci stěžovatele týkající se závěru městského soudu, že o nesprávnosti či nezákonnosti rozhodnutí soudního exekutora musí být rozhodnuto v předepsaném řízení na základě opravného prostředku, postačuje uvést, že závěr, zda rozhodnutí exekutora představuje kárné provinění, resp. zde drobný nedostatek v exekuční činnosti, nesouvisí s tím, zda toto rozhodnutí bylo zrušeno na základě opravných prostředků. Zrušení rozhodnutí exekutora, stejně jako situace, kdy rozhodnutí exekutora nebylo napadeno opravným prostředkem a je platné a účinné, totiž nemá žádný vliv na to, zda jím exekutor pochybil při rozhodovací činnosti způsobem představujícím kárné provinění. Ostatně také Nejvyšší správní soud v bodu 53 již opakovaně zmíněného rozsudku ze dne 14. 7. 2023, č. j. 2 As 368/2020–49, vyslovil, že *„možnost využití opravných prostředků nicméně sama o sobě není důvodem pro vyloučení uplatnění výtky jako postihu za určitá závažnější pochybení soudce.“* Stěžovatel proto správně konstatoval, že neobstojí závěr městského soudu, že rozhodovací činnost soudních exekutorů je vyňata z rámce dohledu vykonávaného stěžovatelem, neboť se jedná o rozhodnutí orgánu veřejné moci, která je nutno považovat za správná a zákonná, dokud není předepsaným autoritativním způsobem stanoveno jinak a která mohou být přezkoumána toliko exekučními a odvolacími soudy.

[42] Nejvyšší správní soud se nemůže nyní vyjádřit k té části kasačních námitek stěžovatele, v níž se zabývá právní úpravou zastavování bagatelních exekucí, a vyjadřuje názor, že v exekucích, pro které byla žalobci uložena výtka, nebyly vymáhány bagatelní pohledávky, a nebylo je tedy možné zastavit jako jiné bagatelní exekuce, a vyjádřil přesvědčení, že výtka byla uložena za pochybení spočívající v zastavení exekuce v rozporu se zcela explicitní textací zákona. Městský soud se totiž touto argumentací stěžovatele nezabýval, a Nejvyšší tudíž proto nemá k dispozici právní závěr městského soudu, kterým by se mohl zabývat a přezkoumat jeho zákonnost. Stejně tomu je v případě argumentace stěžovatele, v níž poukazuje na další okolnosti případu (způsob zahájení státního dohledu, upozornění žalobce na jeho údajně nezákonný postup a jeho reakci), neboť také souvisí tou částí žalobních bodů, kterou se věcně městský soud dosud nezabýval.

[43] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v dalším řízení bude na městském soudu, aby v návaznosti na shora předestřená judikturní východiska posoudil, zda výkon exekuční

pokračování

činnosti žalobce spočívající se vydání předmětných usnesení o zastavení exekuce představoval takové pochybení žalobce, za které bylo namístě uložit mu výtku podle § 7a odst. 1 exekučního řádu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[44] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[45] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. května 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu