

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Hany Pipkové v právní věci **žalobce Mgr. J. V.,** zastoupeného Mgr. et Mgr. Václavem Sládkem, advokátem se sídlem Praha 5, Janáčkovo nábřeží 39/51, proti **žalovanému Ministru spravedlnosti**, **Ministerstvo spravedlnosti ČR, se sídlem Praha 2, Vyšehradská 16,** o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 155/2003 - 61 ze dne 12. 12. 2003,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 155/2003 - 61 ze dne 12. 12. 2003 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl nadepsaný rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra spravedlnosti č. j. 179/03-pers.SO ze dne 11. 7. 2003, jímž byl stěžovateli pozastaven výkon exekutorského úřadu pro Prahu - západ. V kasační stížnosti se stěžovatel domáhá zrušení uvedeného rozsudku a vrácení věci Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Ministr spravedlnosti dne 11. 7. 2003 s odkazem na ust. § 122 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „exekuční řád“) vydal rozhodnutí č. j. 179/03-pers.SO adresované stěžovateli o pozastavení výkonu exekutorského úřadu pro Prahu – západ, a to v souvislosti se zahájením trestního stíhání usnesením Policie České republiky,

obvodního ředitelství, služby kriminální policie a vyšetřování v Praze 8, sp. zn. ČTS: OR8-839/SKPV-OV3-72-2001, pro trestný čin podvodu podle ust. § 250 odst. 1, 3 zákona č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákon“). Výkon exekutorského úřadu byl uvedeným rozhodnutím ministra spravedlnosti pozastaven dnem následujícím po doručení rozhodnutí až do pravomocného rozhodnutí v trestní věci.

Městský soud v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného s odkazem na ust. § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), rozsudkem zamítl. V odůvodnění rozsudku shrnul obsah žaloby jakož i dalšího podání, kterým stěžovatel označil skutečnosti rozhodné pro přiznání odkladného účinku podané žalobě, o nějž bylo rovněž požádáno, uvedl obsah vyjádření žalovaného k žalobě i repliky stěžovatele k tomuto vyjádření. Dále soud konstatoval průběh ústního jednání před soudem, zásadní obsah správního i soudního spisu v dané věci a citoval relevantní právní úpravu obsaženou v ust. § 122 exekučního řádu. Podle soudu je rozhodnutí o pozastavení exekutorského úřadu podle ust. § 122 odst. 1 exekučního řádu založeno na volné úvaze správního orgánu, a to na rozdíl od pozastavení na základě ust. § 122 odst. 2 cit. zákona. Volné uvážení je přitom třeba chápat jako zákonnou možnost správního orgánu použít některé z více možných řešení. Řízení musí poskytovat dostatečné podklady pro to, aby bylo zřejmé, proč byla ta či ona varianta užita. Soud s odkazem na ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. uvedl, že pokud nezjistí, že správní orgán zákonem stanovené meze správního uvážení překročil či správní uvážení zneužil, nemůže, i kdyby byl jeho názor na správní uvážení jiný, vyvozovat jiné závěry, neboť tím by nedovoleným způsobem zasahoval do diskrečního oprávnění správního úřadu. Ust. § 122 odst. 1 exekučního řádu podle soudu stanoví jako zákonnou mez správního uvážení toliko skutečnost, že proti exekutorovi bylo zahájeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin související s exekuční činností. Je-li jedna z těchto zákonem stanovených podmínek splněna, je ministr spravedlnosti oprávněn výkon exekutorského úřadu pozastavit bez dalšího, tj. aniž by byl povinen zkoumat další hlediska. V daném případě byly podle soudu splněny zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu. Jestliže pak žalovaný svého oprávnění využil a rozhodl o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení, ani toto uvážení nezneužil. Podle soudu tedy nebyly důvodné ty žalobní námitky, podle nichž se měl správní orgán zabývat všemi okolnostmi trestního stíhání, zvážit i dopady rozhodnutí o pozastavení exekutorského úřadu a přihlédnout k tomu, že exekutor po dobu výkonu svého úřadu nemůže vykonávat jinou výdělečnou činnost a nemá tedy jinou možnost obživy, neboť zákon taková hlediska nestanoví. To podle soudu platí i pro žalobní námitku, že si správní orgán měl jako předběžnou otázku posoudit důvodnost trestního stíhání, důvodnost případné podané žaloby a případného odsouzení. Ministr spravedlnosti není v daném řízení nikterak oprávněn zkoumat a posuzovat činnost správních orgánů činných v trestním řízení, ani předjímat jejich rozhodnutí, tj. posuzovat a předjímat případnou trestní odpovědnost exekutora. Dále soud uvedl, že přes systematické zařazení ust. § 122 exekučního řádu není na místě vztáhnout na řízení dle cit. ustanovení procesní ustanovení hlavy X. exekučního řádu, neboť tato procesní ustanovení jsou výslovně stanovena pro případ kárného řízení a v něm vydaného rozhodnutí. Městský soud v Praze se naopak ztotožnil s názorem stěžovatele, že se na řízení podle ust. § 122 exekučního řádu nevztahuje výluka stanovená v ust. § 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a pro toto řízení tak lze dovodit postup podle tohoto procesního předpisu, a to s odkazem na jeho ust. § 1 odst. 1. Podle soudu je platnost správního řádu fakultativní, tzn. že jeho ustanovení se použijí tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného, přičemž není-li tomu tak, nemusí tento zvláštní zákon obsahovat ustanovení, že se při rozhodování postupuje podle správního řádu. Pokud jde o procesní práva stěžovatele, jejichž

porušení žaloba namítala, považuje soud navíc tato práva za obecné zásady, jež by se uplatnily i v případě vyloučení aplikace správního řádu. Soud dospěl k názoru, že stěžovatel měl být vyrozuměn o zahájení řízení a měla mu být dána možnost vyjádřit se k věci, uplatnit své návrhy, navrhnout provedení důkazu apod., a tato procesní práva byla v předmětném správním řízení porušena. V daném případě však podle soudu exekuční řád vyžaduje pro rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu splnění jediné podmínky, a to zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin (nebo trestný čin související s trestnou činností). Je-li tato podmínka splněna, pak zákon opravňuje ministra spravedlnosti rozhodnout o pozastavení výkonu exekutorského úřadu bez dalšího. V daném případě došlo k zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin, tato skutečnost byla správním orgánem spolehlivě zjištěna a jakékoliv vyjádření stěžovatele či jím navržené důkazy by na této skutečnosti nemohly nic změnit. Ať by se vyjádření stěžovatele, případně jím navržené důkazy vztahovaly k okolnostem zahájení trestního stíhání, k charakteru jednání, jímž se stěžovatel měl dopustit trestného činu podvodu, k dopadům rozhodnutí o pozastavení exekutorského úřadu na výkon exekucí i na postavení samotného žalobce, či dovozovaly nepřiměřenost takového rozhodnutí okolnostem případu, vždy by šlo podle odůvodnění rozsudku toliko o poukaz na skutečnosti, které ust. § 122 cit. zákona nestanoví jako kritéria rozhodnutí a jejich posouzení tedy neukládá. S ohledem na tyto skutečnosti dospěl soud k závěru, že vady, ke kterým v řízení před správním orgánem došlo, neměly v daném případě vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, a nejsou proto důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud rovněž uvedl, že napadené rozhodnutí nelze posoudit jako nepřezkoumatelné. V rozhodnutí je uvedeno, že k jeho vydání došlo s ohledem na to, že bylo zahájeno trestní stíhání stěžovatele pro trestný čin podvodu podle ust. § 250 odst. 1, 3 trestního zákona, tj. pro úmyslný trestný čin. Důvod, pro který bylo o pozastavení výkonu exekutorského úřadu rozhodnuto a který jediný je z hlediska ust. § 122 odst. 1 exekučního řádu relevantní, je tedy v rozhodnutí výslovně uveden. Ze všech uvedených důvodů postupoval soud podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. a žalobu zamítl. Soud podle odůvodnění nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku žalobě, protože za situace, kdy rozhodl ve věci samé, ztrácí rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě opodstatnění.

V kasační stížnosti dovozuje stěžovatel naplnění stižních důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V úvodní části kasační stížnosti stěžovatel rekapituluje obsah napadeného správního rozhodnutí, jeho žaloby proti tomuto rozhodnutí, jakož i jiných podání učiněných v rámci soudního řízení jak z jeho strany, tak ze strany žalovaného. K důvodům napadení rozsudku Městského soudu v Praze uvedl stěžovatel následující: Předně shledává nesprávnou aplikaci institutu pozastavení výkonu exekutorského úřadu dle ust. § 122 exekučního řádu a nesprávný výklad ohledně mezí a použití správního uvážení ze strany soudu. Správní uvážení je podle něj určitý prostor poskytnutý zákonem orgánu veřejné správy v rámci výkonu jeho správní činnosti, jde o zákonnou volbu mezi různými činnostmi v daném případu. Uvnitř této diskreční pravomoci je správní orgán veden logickou úvahou a volí takový postup, který mu zákon umožňuje a jeví se mu jako nejvíce účelný. V žádném případě to však podle stěžovatele neznamená otevření prostoru pro libovůli či neomezené rozhodování, neboť orgány veřejné správy jsou i v mezích správního uvážení vázány některými základními právními principy. Předně jde o princip rovnosti osob, z něhož vyplývá, že správní orgán musí ve stejných situacích rozhodnout stejným způsobem. Dalšími principy jsou nesledování jiného než předepsaného účelu, vycházení jen ze skutečností relevantních pro daný případ při zachování objektivity a nestrannosti, posuzování zvláštních okolností případu a vyváženosti mezi účelem rozhodnutí a nepříznivým zásahem do práv, svobod a zájmů dotčených osob, přičemž tyto principy jsou podle stěžovatele obecně uznávány i v oblasti evropského správního práva. S ohledem na tyto skutečnosti považuje stěžovatel

závěr soudu o jediné podmínce rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu za nesprávný, zjednodušený a nepřesný, a to i proto, že soud neshledal pochybení žalovaného v tom, že svou diskreční pravomoc využil v daném případě v rozporu s principem rovnosti a aniž by zkoumal okolnosti případu alespoň do té míry, aby obhájil a věcně zdůvodnil vydání předmětného rozhodnutí, jestliže takové rozhodnutí nepřijal v jiných případech. V této souvislosti poukazuje na dopis pracovníka Ministerstva spravedlnosti JUDr. N., který předcházel vydání samotného rozhodnutí, který podle něj zpochybňuje objektivitu a nestrannost rozhodnutí a nesledování jiného než zákonem stanoveného účelu. Podle stěžovatele se soud výkladem ust. § 122 exekučního řádu, podle něhož, je-li splněna jediná podmínka stanovená tímto ustanovením, může ministr spravedlnosti rozhodnout o pozastavení výkonu exekutorského úřadu bez dalšího, pokusil zhojit absolutní nedostatek procesu a z pozice nezávislého orgánu soudního typu popřel stěžovatelovo ústavně a v rámci evropských struktur nezpochybnitelně zakotvené právo na spravedlivý proces. Soud rovněž podle jeho názoru svým výkladem zaměnil hmotněprávní podmínku umožňující rozhodnout o pozastavení výkonu exekutorského úřadu se základními požadavky kladenými na proces, v němž má být takové rozhodnutí vydáno. Podle stěžovatele soud v rozporu se zásadami právního státu, práva jako takového a správního práva dospěl k názoru, že zjištěné vady, tj. absence procesu, k nimž i dle soudu došlo, neměly v daném případě vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, a nejsou proto důvodem pro jeho zrušení. Podle jeho názoru je obtížné si představit jednoznačnější důvod nezákonnosti správního rozhodnutí, než je nevedení příslušného řízení v rozporu se zákonem a právními principy a porušení veškerých práv účastníka tohoto quasi řízení. Je podle něj přitom zarážející, že soud tyto vady zásadního charakteru shledal, přesto napadené rozhodnutí nezrušil. Za „zcela absurdní“ považuje tvrzení soudu, že platnost správního řádu je fakultativní, neboť to činí ze žalovaného absolutisticky rozhodující subjekt, který se dle potřeby může a nemusí řídit platnými a účinnými zákony a může libovolně a prakticky kdykoliv ze dne na den zasahovat do práv, svobod a právem chráněných zájmů jiných osob, a to formou „personálních opatření“ nebo vrchnostenských zásahů, nepodléhajících kontrole a přezkumu nezávislými orgány. Stěžovatel poukazuje i na skutečnost, že se svou žalobou spojil rovněž návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve smyslu ust. § 73 s. ř. s., avšak soud o tomto návrhu během celého soudního řízení nikterak nerozhodl a vypořádal se s ním až v posledních třech řádcích odůvodnění svého rozhodnutí. Postup soudu tak v podstatě znamená porušení zásady denegatio iustitiae, když o návrhu nerozhodl po celou dobu soudního řízení a po jeho ukončení konstatoval, že jeho vydání již stejně nemá smysl. Nerozhodnutí o takovém návrhu až do rozhodnutí ve věci samé mělo podle slov stěžovatele na něj závažný ekonomický dopad. Toto soud učinil dokonce i poté, kdy si od stěžovatele vyžádal všechny podklady rozhodné k prokázání podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě, čemuž stěžovatel s vynaložením nemalých nákladů, času a snahy v maximální míře vyhověl. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel shrnuje, že soud svým postupem porušil jeho právo na spravedlivý proces tak, jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu a zejm. z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatel se obrátil na soud, který je v českých podmínkách jediným nezávislým a nestranným orgánem ve smyslu ust. čl. 6 odst. 1 cit. úmluvy poté, kdy o stěžovatelových právech rozhodl správní orgán, z povahy věci nikoliv nezávislý. Přesto i soud odmítl přiznat stěžovatelovi právo na spravedlivý proces v řízení, v němž může být, ale nikoliv musí být, rozhodnuto o pozastavení výkonu exekutorského úřadu. Stěžovateli tak nebyla ani soudem poskytnuta možnost pokusit se přesvědčit o tom, že není dán důvod pro pozastavení výkonu exekutorského úřadu. Soud naopak konstatoval, že v předmětném řízení, v jehož rámci bylo vydáno rozhodnutí, jež má nedozírné sociální, ekonomické a lidské důsledky pro stěžovatele, pro jeho zaměstnance i pro účastníky všech exekučních řízení, které stěžovatel jako soudní exekutor provádí, nemá stěžovatel možnost aktivně se účastnit procesu, uvádět skutečnosti a důkazy, které by svědčily

v jeho prospěch, vyjadřovat se k podkladu rozhodnutí, hájit se apod. Jeho právo na spravedlivý proces tak bylo podle něj zcela znegováno. Z uvedených důvodů stěžovatel žádá, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že i přes námitky stěžovatele považuje rozhodnutí soudu za správné. Ztotožňuje se přitom se závěrem soudu, že v řízení nedošlo k takovému porušení práv, aby muselo být napadené rozhodnutí zrušeno. Jediná podmínka pro aplikaci ust. § 122 exekučního řádu byla ve správním řízení spolehlivě zjištěna, jiné okolnosti netřeba v tomto řízení zkoumat, a i kdyby bylo v řízení stěžovateli umožněno uvádět důkazy či jinak se ke zmíněnému trestnímu stíhání vyjadřovat, nemohlo by to na rozhodnutí nic změnit. Zahájením trestního stíhání pro úmyslný trestný čin může být zpochybněna nejen činnost soudního exekutora, ale exekutorského stavu jako celku. K námitce stěžovatele, že takto razantně je postupováno pouze v jeho případě, žalovaný podotkl, že v exekučním řádu není zakotvena povinnost toho orgánu, který zahájil trestní stíhání proti soudnímu exekutorovi, vyrozumět o tom Exekutorskou komoru ČR, případně ministerstvo spravedlnosti. Bylo proto reagováno na konkrétní oznámení. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností, přičemž při tomto posouzení vycházel z právního stavu platného a účinného v době vydání napadeného správního rozhodnutí, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Při posouzení celého případu je dle Nejvyššího správního soudu nezbytné vyjít předně z doslovné dikce ust. § 122 odst. 1 a 4 exekučního řádu, systematického zařazení těchto ustanovení v daném právním předpise, jakož i z ustanovení a obecných zásad, kterými se řídí působnost správního řádu na správní řízení v širším slova smyslu. Podle ust. § 122 odst. 1 exekučního řádu může ministr spravedlnosti pozastavit exekutorovi výkon exekutorského úřadu, jestliže bylo proti němu zahájeno trestní stíhání za úmyslný trestný čin nebo za trestný čin související s exekuční činností, a to až do právní moci rozhodnutí. Z ust. § 122 odst. 4 exekučního řádu vyplývá, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti lze podat žalobu u soudu. Znění ostatních odstavců ust. § 122 cit. zákona není pro posouzení daného problému rozhodné. Přes systematické zařazení ust. § 122 odst. 1 do hlavy X. exekučního řádu, jež upravuje kárnou odpovědnost exekutora, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem Městského soudu v Praze, že se na řízení, v rámci něhož je opatření dle cit. ustanovení ukládáno, nevztahují procesní pravidla upravená v jiných ustanoveních této hlavy, s výjimkou ostatních odstavců ust. § 122. Pozastavení výkonu exekutorského úřadu totiž nelze považovat za kárné opatření tak, jak jej vymezuje ust. § 116 odst. 2 exekučního řádu, a neukládá jej kárná komise za skutek, který by mohl být podřazen pod zákonné vymezení pojmu kárného provinění provedené v cit. ustanovení. Z ust. § 122 odst. 4 cit. zákona vyplývá, že pozastavení výkonu exekutorského úřadu se uskutečňuje formou rozhodnutí ministra spravedlnosti. Kromě této skutečnosti nestanoví ust. § 122 exekučního řádu ani žádné jiné ustanovení tohoto právního předpisu jakékoliv další podrobnosti ohledně úpravy řízení, v němž je toto rozhodnutí vydáváno. Exekuční řád přitom nestanoví výslovnou obecnou použitelnost správního řádu na řízení, jež jsou podle něj vedena, tedy ani ve vztahu k řízení, které je vedeno podle jeho ust. § 122 odst. 1, avšak použitelnost správního řádu na tato řízení ani výslovně nevylučuje.

V českém právním prostředí může být použitelnost správního řádu na řízení vedená podle zvláštních právních předpisů v jednotlivých případech založena zásadně dvojím způsobem. Prvním, častějším případem, je výslovný odkaz na použití správního řádu obsažený přímo ve zvláštním právním předpise. Příkladem tu může být výslovný odkaz na použití správního řádu obsažený v ust. § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. V takových případech je obvykle volena konstrukce, podle níž se správního řádu použije (resp. podle správního řádu se postupuje) v řízeních vedených podle těchto zvláštních zákonů v rozsahu, ve kterém toto řízení není upraveno zvláštními zákony, resp. nestanoví-li tyto zvláštní zákony jinak. Druhým případem založení aplikovatelnosti správního řádu je jeho ust. § 1 odst. 1 a 2. Prvně jmenovaný odstavec po zohlednění všech nepřímých novel stanoví, že správní řád se vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob rozhodují ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, jiné orgány státní správy a jiné orgány veřejné správy. Jestliže se pak podle zvláštních zákonů má rozhodovat, tj. přijímat individuální správní akty, se všemi atributy stanovenými cit. ustanovením, pak se na toto rozhodování správní řád automaticky vztahuje, s výjimkou případů, že zvláštní zákon stanoví něco jiného, tj. pokud výslovně zcela či zčásti použití správního řádu vylučuje. Platí tedy zásada, že zvláštní zákony musejí obsahovat výslovné ustanovení o vyloučení aplikace správního řádu v případech, kdy jejich úprava rozhodování naplňuje všechny znaky uvedené v ust. § 1 správního řádu (a pokud nejde o věci uvedené v ust. § 2 správního řádu), je-li jejich cílem, aby obecnou právní úpravu správního řízení nebylo možné pro určitá rozhodování použít. Správní řád má v případech, kdy má rozhodování charakter ve smyslu jeho ust. § 1, obecnou podpůrnou (subsidiární) platnost a jeho ustanovení se tak použijí tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného (srov. např. Vopálka, V. in Vopálka, V., Šimůnková, V. a Šolín, M.: Správní řád: komentář, Praha, 2003 [2. vydání], str. 6; obdobně srov. rovněž Šlauf, V., Matrasová, E., Příhoda, P. a Šmíd, L.: Správní řád: poznámkové vydání, Praha, 2003 [11. vydání], str. 15 apod.).

Nejvyšší správní soud má přitom za nepochybné, že rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu má charakter rozhodování ve smyslu ust. § 1 odst. 1 správního řádu, neboť se v rámci něj rozhoduje o (dočasné) úpravě subjektivního práva fyzické osoby – exekutora vykonávat exekutorský úřad. Vzhledem k tomu, že zde zvláštní zákon, v tomto případě exekuční řád, svěřuje správnímu orgánu, v tomto případě ministru spravedlnosti, pravomoc rozhodovat ve smyslu ust. § 1 odst. 1 správního řádu a přitom neobsahuje žádné ustanovení, které by použití správního řádu vylučovalo, uzavírá Nejvyšší správní soud, že rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu ve smyslu ust. § 122 exekučního řádu se uskutečňuje ve správním řízení, které se řídí pravidly upravenými ve správním řádu. Navíc, vzhledem k tomu, že exekuční řád nestanoví jakékoliv podrobnosti tohoto správního řízení, použije se na řízení o pozastavení výkonu exekutorského úřadu správní řád v plném rozsahu, resp. použijí se všechna jeho ustanovení, která nejsou z povahy věci vyloučena. Z povahy věci vyloučena jsou např. ustanovení části čtvrté oddílu prvního správního řádu, která upravují odvolací řízení, neboť exekuční řád přímo stanoví, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti lze podat žalobu k soudu (§ 122 exekučního řádu).

Stěžovatel v kasační stížnosti, stejně jako v žalobě, namítá, že v jeho případě správní řízení zcela absentovalo, resp. že se minimalizovalo do jediného úkonu, kterým bylo vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatel vypočítává rovněž jednotlivá procesní práva, která mu tímto postupem byla upřena, mezi jinými např. neuvědomění o zahájení řízení, neposkytnutí příležitosti k hájení práv a zájmů, neposkytnutí možnosti vyjádřit se k podkladu rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění apod. Z porušení těchto a jiných procesních práv

stěžovatel dovozuje, že mu bylo upřeno ústavně garantované právo na spravedlivý proces. Podle Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že uvedená práva patří mezi základní procesní práva účastníka správního řízení, která jsou rozvedením základních zásad, mj. zásad součinnosti a rovnosti, které se ve správním řízení nutně použijí. V daném případě není sporu, že ve správním řízení, které předcházelo vydání přezkoumávaného rozhodnutí, bylo porušeno nikoliv jedno konkrétní procesní právo, nýbrž téměř všechna procesní práva, která jsou správním řádem účastníkovi správního řízení poskytnuta k tomu, aby mohl aktivně hájit svoji pozici v řízení, v němž se rozhoduje o jeho subjektivním právu. Přitom pokud by zákonodárce zamýšlel pro účely správního řízení podle ust. § 122 exekučního řádu vyloučit aplikaci jakékoliv z ustanovení správního řádu, která uvedená procesní práva účastníkovi řízení přiznávají, učinil by tak výslovně v tomto zvláštním právním předpise. Takový postup však zákonodárce nezvolil, a proto se v daném řízení všechna v úvahu přicházející ustanovení uplatní. Postupem žalovaného byla stěžovatelovi upřena základní procesní práva, která mu podle platného právního řádu náleží. Nelze přitom přisvědčit námitce žalovaného, jakož i názoru Městského soudu v Praze, o něž opřel své zamítavé rozhodnutí, že vzhledem ke skutečnosti, že ust. § 122 odst. 1 exekučního řádu stanoví jedinou podmínku pro vydání předmětného rozhodnutí, která byla spolehlivě zjištěna, porušení procesních práv nemohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí samého. Platí sice, že možnost vydat rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu je vázána v cit. ustanovení na splnění jediné podmínky, tj. skutečnosti, že je vedeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin související s exekuční činností, nicméně ono ustanovení stipuluje právě toliko možnost takové rozhodnutí přijmout, nikoliv povinnost. Dává tedy ministru spravedlnosti diskreční oprávnění, tj. oprávnění zvolit řešení, které nejlépe danému případu vyhovuje, a při rozhodování o tom, zda jej využije, musí ministr spravedlnosti nutně přihlédnout i k jiným okolnostem případu, než je jediná zákonem výslovně stanovená podmínka. V opačném případě, při faktické absenci jakékoliv úvahy o tom, proč má být v daném případě přistoupeno ke konkrétní ze dvou připadajících alternativ, by se totiž jednalo o rozhodování automatické, které však předmětné ustanovení nezakládá (na rozdíl od ust. § 122 odst. 2 exekučního řádu), nebo o rozhodování svévolné, které je nepřípustné. Nemá-li jít o tuto situaci, musí být účastníkovi takového řízení umožněno, aby úvahy správního orgánu v rámci využití diskrečního oprávnění mohly být zákonem stanoveným a předpokládaným způsobem ovlivněny postojem, názory a argumenty účastníka řízení prostřednictvím využití jeho zákonem stanovených procesních práv. To platí zejména tehdy, když správním orgánem není ve všech případech, kdy je splněna jediná podmínka stanovená cit. ustanovením, postupováno totožným způsobem, tj. není ve všech případech zahájení trestního stíhání pro relevantní trestný čin přistoupeno k vydání rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, což ve svém vyjádření připustil i žalovaný. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v dané věci není třeba zkoumat, zda porušení každého jednotlivého procesního práva stěžovatele v řízení znamenalo samo o sobě takové porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, neboť má za nepochybné, že tento následek mohl nastat přinejmenším v důsledku porušení celého souboru procesních pravidel stěžovatele, které měly za následek faktickou absenci řádného procesu. Nejvyšší správní soud tedy shledal naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že ke stěžovatelem namítanému porušení procesních práv zakotvených ve správním řádu skutečně došlo, a toto porušení ve svém souhrnu za porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem při zjišťování skutkové podstaty takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Nejvyšší správní soud navíc k námitce stěžovatele shledal naplnění důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. dále i v tom, že napadené rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Rozhodnutí ministra spravedlnosti č.j. 179/03-pers. SO ze dne 11. 7. 2003 totiž není členěno v souladu s požadavky ust. § 47 odst. 1 správního řádu, který stanoví formální náležitosti správního rozhodnutí a podle něhož rozhodnutí musí obecně obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu). Odůvodnění přitom podle cit. ustanovení není třeba pouze tehdy, vyhovuje-li se všem účastníkům řízení v plném rozsahu. V daném případě však správní rozhodnutí postrádá odůvodnění, resp. i kdyby bylo připuštěno, že důvody pro vydání rozhodnutí jsou v tomto rozhodnutí uvedeny použitou formulací „v souvislosti se zahájením trestního stíhání usnesením policie České republiky, obvodního ředitelství, služby kriminální policie a vyšetřování v Praze 8, sp. zn. ČTS: OR8-839/SKPV-OV3-72-2001, pro trestný čin podvodu podle § 250 odst. 1, 3 písm. b) tr. zákona“, pak v takovém rozhodnutí nelze odlišit odůvodnění od výroku rozhodnutí, a i tato skutečnost by zakládala nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost. Ostatně i skutečnost, že se v rozhodnutí žádným způsobem neodrazily úvahy správního orgánu, které byly podkladem pro využití správního uvážení, jež vyústilo ve volbu jedné ze dvou v dané věci v úvahu přicházejících variant, má podle Nejvyššího správního soudu za následek rovněž nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost, a také pro tuto vadu měl Městský soud v Praze napadené správní rozhodnutí zrušit bez jednání (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

Lze sice souhlasit s Městským soudem v Praze, že mu ze zákona nepřísluší vyvozovat jiné závěry, než kterým v rámci svého diskrečního oprávnění dospěl správní orgán, soud je však nepochybně povinen přezkoumat, zda byly splněny zákonné předpoklady pro použití správního uvážení, zda nebyly překročeny jeho meze či zda nebylo správní uvážení zneužito, zda bylo užito v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Přitom meze správního uvážení je nutno zkoumat nejen v tom smyslu, zda správní orgán nezvolil variantu, která není zákonem předpokládána, nýbrž též z toho hlediska, zda se správní orgán nedal vést při svém rozhodnutí jinými ohledy, než které má zákonný předpis na zřeteli (v tomto duchu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uveřejněné v Bohuslavově Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních v roce 1920 pod č. 589). To však není možné, chybí-li taková úvaha v rozhodnutí a rovněž ve správním spise absentuje jakýkoliv podklad, z něhož by mohl soud úvahu správního orgánu posoudit. Nemá-li soud možnost posoudit, zda nebyly meze správního uvážení překročeny nebo zda správní orgán správního uvážení nezneužil, jako tomu je v daném případě, je na místě předmětné rozhodnutí zrušit.

Nejvyšší správní soud s poukazem na výše uvedené úvahy o aplikovatelnosti správního řádu naopak nepřisvědčil námitce stěžovatele, kterou napadal úvahy Městského soudu v Praze na toto téma, jež vyústily v závěr o fakultativnosti použití správního řádu. Z textu odůvodnění napadeného rozsudku totiž vyplývá, že Městský soud v Praze tu dospěl ke stejným závěrům jako Nejvyšší správní soud, totiž že správní řád se použije na správní řízení vedená podle zvláštních zákonů tehdy, nestanoví-li tyto zvláštní zákony jinak. Poněkud nepřesná formulace o fakultativní platnosti správního řádu tak měla být pouze vyjádřením obecné subsidiární působnosti správního řádu a nikoliv skutečnosti, že rozhodující subjekt může sám libovolně vyloučit aplikaci platné a účinné právní úpravy, jak stěžovatel ve své kasační stížnosti dovozuje.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, že Městský soud v Praze nerozhodl o jeho návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, ačkoliv stěžovatel předložil

k výzvě všechny soudem požadované skutečnosti a podklady k posouzení důvodnosti jeho návrhu. Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že návrh na přiznání odkladného účinku žalobě stěžovatel podal společně se žalobou, tj. 23. 7. 2003. Dne 3. 9. 2003 pak k výzvě soudu sdělil a označil okolnosti, o něž opírá důvodnost svého návrhu. Dne 12. 12. 2003 pak Městský soud v Praze vydal rozsudek, kterým žalobu zamítl a ve kterém uvedl, že za situace, kdy rozhodl o věci samé, ztrácí rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě opodstatnění. Ust. § 73 odst. 2 s. ř. s. uvádí, že soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Z cit. ustanovení lze dovodit dvě pro posouzení této námitky stěžovatele důležité skutečnosti: jsou-li splněny podmínky v tomto ustanovení uvedené, je na přiznání odkladného účinku žalobě právní nárok (srov. formulaci „soud … přizná“), a dále k vydání usnesení, kterým se návrhu na přiznání odkladného účinku vyhoví nebo kterým se tento návrh zamítne, nemá soud stanovenu žádnou, a to ani pořádkovou lhůtu, a to přesto, že o návrhu na přiznání odkladného účinku má soud rozhodovat přednostně (§ 56 odst. 1 s. ř. s.). V takovém případě má Nejvyšší správní soud za to, že soud by měl předmětné usnesení vydat bez zbytečného odkladu poté, co získá nezbytné podklady pro posouzení návrhu (důkazní břemeno prokázání splnění podmínek tu leží na žalobci), nerozhodne-li bez zbytečného odkladu o věci samé, neboť v takovém případě skutečně rozhodnutí o přiznání odkladného účinku ztrácí význam. Platí tedy, že v případech, kdy je z jakéhokoliv důvodu pravděpodobné, že soud nevydá rozhodnutí o žalobě ve lhůtě bez zbytečného odkladu po obdržení návrhu na přiznání odkladného účinku, měl by o tomto návrhu rozhodnout samostatně. Na druhou stranu však i přes dikci ust. § 56 odst. 1 s. ř. s. nelze po soudu požadovat, aby splnění podmínek stanovených v ust. § 73 odst. 2 s. ř. s. ověřil za všech okolností ihned po obdržení návrhu, resp. po označení skutečností a důkazů rozhodných pro posouzení důvodnosti návrhu. Důsledné lpění na takovém postupu by nezřídka mohlo vést k nesprávnému posouzení této záležitosti v důsledku unáhleného rozhodnutí s nepříznivými důsledky buď pro žalobce nebo v oblasti nabytých práv třetích osob. Přípustnost konkrétní časové prodlevy mezi návrhem na přiznání odkladného účinku (resp. jeho doplněním) a vydáním rozhodnutí, kterým se tomuto návrhu vyhoví nebo kterým se tento návrh zamítne, popř. vydáním samotného rozhodnutí ve věci, je pak nutno posuzovat rovněž s ohledem na specifika a složitost případu, např. na to, jak širokého okruhu osob by se přiznání, resp. nepřiznání odkladného účinku dotklo nebo zda jde o případ již judikovaný či naopak ojedinělý. Nejvyšší správní soud s ohledem na všechny výše uvedené úvahy a se zřetelem ke specifikům daného případu dospěl k závěru, že prodleva mezi označením skutečností a předložením důkazů, o které stěžovatel opíral svůj návrh na přiznání odkladného účinku, a vydáním rozhodnutí Městským soudem v Praze ve věci samé nebyla v dané věci zřejmě nepřiměřená, a postupem soudu tedy nedošlo k porušení ust. § 73 odst. 2 a § 56 odst. 1 s. ř. s.

Po zhodnocení důvodnosti všech námitek uplatněných v kasační stížnosti a na základě úvah výše uvedených dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v dané věci došlo k naplnění ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť při zjišťování skutkové podstaty došlo k porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2003 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je Městský soud v Praze v souladu s ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným v tomto rozsudku tak, že porušení

základních procesních práv stěžovatele mohlo mít v daném případě vliv na zákonnost rozhodnutí a že rozhodnutí samo je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 22. září 2004

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu