

## **Jednoinstančnost či dvojinstančnost kárného řízení ve věcech soudních exekutorů?**

Jan Vylegala \*

### **Anotace**

Článek je úvahou nad instančností kárného řízení v případě projednávání kárných deliktů (provinění) soudních exekutorů. Zda je po právu současná úprava jednostupňového kárného řízení bez možnosti podat odvolání jako opravný prostředek nebo by mělo být

kárné řízení dvojestupňové? Zásadní otázkou je, zda lze kárné obvinění chápat jako obvinění trestní v širším slova smyslu? V první části příspěvku jsou zmíněny základní pojmy týkající se problematiky, aktuální právní stav přezkumu v kárném řízení i stručný vývoj kárného řízení ve věcech soudních exekutorů. Další část je věnována otázce instančnosti kárného řízení a možného přezkumu kárného rozhodnutí, včetně porovnání stěžejní judikatury. V závěru pak autor shrnuje poznatky.

---

\* Mgr. Jan Vylegala, externí doktorand Katedry trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno, e-mail: vylegala@centrum.cz.

## Annotation

The contribution deals with one-level or two-level disciplinary procedure of Distrainers. Is it according to constitutional law, that the current legal regulation does not provide any possibility to file an appeal to higher instance? The essential question is, if the disciplinary charge can be understood as criminal charge in its wider sense?

## Klíčová slova

Soudní exekutor, kárná odpovědnost, kárný delikt (provinění), kárné řízení, instanční přezkum, jednostupňové (jednoinstanční) kárné řízení, dvojestupňové (dvojinstanční) kárné řízení.

## I. Úvod

Příspěvek je zaměřen na skutečnost, zda kárně obviněný soudní exekutor, resp. soudní exekutor uznaný kárně vinným (či na druhé straně i kárný žalobce), má nárok na instanční přezkum rozhodnutí prvostupňového kárného orgánu.

Kárné řízení soudních exekutorů je upraveno zákonem č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů<sup>1</sup> (dále zjednodušeně také jako „kárný předpis“).

Kárným orgánem je Nejvyšší správní soud (§ 3 kárného předpisu). Rozhodováno je v šestičlenných senátech, jejichž členové musí vykonávat právnické povolání (§ 4b odst. 1 kárného předpisu). Sudý počet členů kárného senátu je ojedinělou výjimkou z pravidla lichého počtu hlasů pro případ vyloučení rovnosti hlasů. Kárný předpis výslovně takovou situaci řeší tím, že

<sup>1</sup> Tento zákon upravuje příslušnost soudu pro řízení ve věcech soudců, státních zástupců a *soudních exekutorů* (dále jen „kárný soud“), složení senátů kárného soudu, postup kárného soudu a účastníků v řízení o kárné odpovědnosti soudců, předsedů soudu, místopředsedů soudu, předsedů kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, státních zástupců a *soudních exekutorů* a v řízení o způsobilosti soudce a státního zástupce vykonávat svou funkci (§ 1 kárného předpisu). V řízení podle tohoto zákona se posuzuje kárná odpovědnost soudce, předsedy soudu, místopředsedy soudu nebo předsedy kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, kárná odpovědnost státního zástupce a kárná odpovědnost *soudního exekutora* za kárné provinění, případně kárný delikt nebo závažný kárný delikt (§ 2 odst. 1 písm. a) kárného předpisu).

Nestanoví-li tento zákon jinak, na kárné řízení proti exekutorovi se použijí obdobně ustanovení zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců (§ 121 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)).

v případě rovnosti hlasů vydá kárný senát zprošťující rozhodnutí (§ 4b odst. 7 kárného předpisu).

Dle současného právního stavu je kárné řízení jednoinstanční. Odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné (§ 21 kárného předpisu). Prvostupňový kárný orgán je tak de facto i konečným kárným orgánem. K modifikaci došlo zákonem č. 314/2008 Sb., který změnil kárné řízení z dvoustupňového na jednostupňové.

## II. Stručný vývoj kárné úpravy ve věcech exekutorů

Právní úprava kárné odpovědnosti a kárného řízení v případě soudního exekutora (dále také jako „exekutor“) doznala významných změn. Kárné rozhodování bylo s účinností ode dne 26. 6. 2009 přeneseno z Exekutorské komory ČR na soudní instanci<sup>2</sup>. Od uvedeného data tak o kárném deliktu (provinění) exekutorů nerozhodují jejich stavovské orgány, což je oproti obdobným stavovským profesím v České republice jistá „rarita“<sup>3</sup>. V této souvislosti je však třeba stručně poznamenat, že tuto změnu si nutně vyžádala pouze exekutorská praxe.

Odejmutí kárné pravomoci exekutorské komoře zapříčinila její laxnost a až přehnaná „tolerance“ ke svým členům. Byť je účelem každé stavovské organizace mimo jiné hájit a chránit zájmy svých členů, exekutorská komora ve věci kárných řízení naprosto selhala a neplnila základní účel. Kárná řízení mnohdy trvala nepřiměřeně dlouhou dobu, kárná opatření byla příliš mírná až symbolická, neodpovídala povaze a míře kárného provinění a neplnila tak svou funkci ani účel.<sup>4</sup>

Exekutorské komoře po novelizacích zůstala, respektive byla navrácena<sup>5</sup> pouze kárná pravomoc stran

<sup>2</sup> Zákonem č. 183/2009 Sb. (a dále zákonem č. 286/2009 Sb.), jež novelizoval zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

<sup>3</sup> Například kárná pravomoc České advokátní komory v případě advokátů, kárná pravomoc Notářské komory ČR v případě notářů, kárná pravomoc Komory auditorů ČR v případě auditorů, disciplinární pravomoc Komory daňových poradců ČR v případě daňových poradců, disciplinární pravomoc Komory patentových zástupců ČR v případě patentových zástupců.

Blíže k úpravě kárného řízení v ČR a jiných zemích souhrnná analýza Nejvyššího správního soudu, Srovnání úprav kárného řízení (exekutoři, jiná svobodná povolání), ze dne 17.8.2009, dostupná na [http://www.nssoud.cz/Srovnani-uprav-karneho-řízení-exekutori-jina-svobodna-povolani-/art/550?tre\\_id=193](http://www.nssoud.cz/Srovnani-uprav-karneho-řízení-exekutori-jina-svobodna-povolani-/art/550?tre_id=193).

<sup>4</sup> Např. nález Ústavního soudu ze dne 3.8.2011, sp. zn. Pl. ÚS 38/09, zejména bod 9.

<sup>5</sup> Exekuční řád ve znění účinné do 25.6.2009 kárnou komisí upravoval. Novela exekučního řádu, zákon č. 183/2009 Sb., s účinností od 26.6.2009 kárnou komisí zrušil a exekuční řád ve znění účinném od 26.6.2009 do 31.10.2009 kárnou komisí

exekutorských kandidátů a exekutorských koncipientů. Nicméně i zde právní úprava doznala podstatných změn, a to konkrétně ve složení kárné komise. Nově jsou do rozhodování z důvodu objektivit a nestrannosti zapojeny osoby, které nejsou pouze z řad soudních exekutorů. Kárná komise je složena ze šesti členů z řad soudců a z pouze tří členů z řad exekutorů. Kárný senát, který vede kárné řízení, se skládá ze dvou soudců a jednoho exekutora. Dvě třetiny tak vždy tvoří osoby mimo exekutorský stav, čímž má být zajištěna právě nestrannost a spravedlivost při rozhodování o kárném deliktu (provinění) a v případě jeho zjištění i při uložení adekvátního kárného opatření.

### III. Kárné provinění, kárný delikt

Kárný delikt<sup>6</sup> definuje ve svém § 116 zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „exekuční řád“ nebo „EŘ“). Jelikož se článek věnuje pouze soudním exekutorům, je tomu přizpůsobena i citace (parafráze) legálních definic.

**Kárným deliktem** je a) porušení povinností stanovených právním nebo stavovským předpisem anebo usnesením komory nebo b) jednání, jímž je narušena důstojnost exekutorského povolání nebo ohrožena důvěra<sup>7</sup> v nezávislý, nestranný, odborný a spravedlivý výkon exekuční činnosti, případně odborný výkon další činnosti.<sup>8</sup>

**Závažným kárným deliktem** je *závažné* jednání pod body a) a b) uvedené v předchozím odstavci.

Za kárný delikt, resp. závažný kárný delikt *exekutora se považují* i výše uvedené alternativy, **dopustil-li se jich zaměstnanec** exekutora, který plní úkoly jménem exekutora. Exekuční řád nově a výslovně (od 1.1.2013) zavádí objektivní odpovědnost exekutora za jeho zaměstnance. Nejvyšší správní soud do té doby sice v určitých případech dovozoval odpovědnost exe-

nezakotvoval. K opětovnému zakotvení kárné komise, i když modifikované, došlo další novelou, zákonem č. 286/2009 Sb., s účinností od 1.11.2009. Modifikace spočívala ve změně složení kárné komise, doplněné o osoby mimo exekutorský stav (z řad soudců).

<sup>6</sup> Termín kárný delikt nahradil dříve užívaný termín kárné provinění a zavedl jej zákon č. 369/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (účinnost od 1.1.2013). Novela dále rozlišuje „prostý“ kárný delikt a závažný kárný delikt a zakotvila i objektivní kárnou odpovědnost exekutora za postup jeho zaměstnanců (viz dále v textu).

<sup>7</sup> Odpovědnost za ohrožení důvěry je v případě exekutora širší než u kandidátů a koncipientů.

<sup>8</sup> Kárná odpovědnost exekutora je vymezena daleko přísněji oproti například soudcům (srovnej § 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích). Předmětem kárného stíhání exekutora může být i zákonnost postupu exekutora.

kutora za činnost jeho zaměstnanců, nikoli však tak široce (striktně) objektivně, jak zvolil zákonodárce<sup>9 10</sup>.

Exekuční řád ve znění účinném do 31.12.2012 definoval **kárné provinění**, kterým bylo závažné nebo opětovně a) porušení povinností stanovených právním nebo stavovským předpisem nebo usnesením komory nebo b) narušení důstojnosti exekutorského povolání chováním exekutora.

**Důstojnost** exekutorského úřadu lze chápat jako společenské uznání exekutorského úřadu, povinnost nezneužívat svého postavení, starat se o důvěryhodnost úřadu. Povšechně pak důstojnost upravuje stavovský předpis exekutorské komory, kdy exekutor je povinen přispívat mimo jiné poctivým, čestným a slušným chováním k důstojnosti a vážnosti exekutorského stavu<sup>11</sup> s tím, že projevy exekutora nejsou vědomě nepravdivé<sup>12</sup> a dále, že exekutor je povinen v exekučním řízení jednat poctivě<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Srovnej např. rozhodnutí NSS ČR ze dne 8.2.2011, sp. zn. 15 Kse 1/2009, ze dne 22.3.2010, sp. zn. 13 Kse 1/2011 či ze dne 26.1.2012, sp. zn. 11 Kse 5/2009. Exekutor se totiž mnohdy v kárném řízení hájil tak, že pochybili jeho zaměstnanci, ač jím byli řádně proškoleni. Nejvyšší správní soud odpovědnost exekutora za své zaměstnance dovozuje z ust. § 13 odst. 1 věta první EŘ (exekutor řídí činnost exekutorského úřadu, který jeho jménem plní všechny úkoly potřebné k řádnému výkonu exekuční činnosti). Z citovaných rozhodnutí lze dovodit, že exekutor je odpovědný za své zaměstnance, pokud se tito nedopouští zjevných excesů, resp. pokud jejich činnost neodporuje pokynům exekutora, dále v případě, že exekutor nezajistí v rámci své řídicí činnosti řádné provedení úkonu, v případě, že exekutor nepřijme taková opatření, aby k pochybením nedocházelo, v případě nedůsledné organizace úřadu, apod. Exekutor je povinen a priori vytvořit podmínky k tomu, aby nedocházelo při činnosti jeho zaměstnanců k porušení zákona a práci svých zaměstnanců (tj. dodržení pracovních povinností) průběžně prověřovat a kontrolovat. Z toho je zjevné, že i Nejvyšší správní soud rozlišuje příčiny, z jakých může k pochybení zaměstnanců exekutora dojít a přičítá exekutorovi ty, za něž je ve svém důsledku odpovědný (byť se projeví pochybením zaměstnanců). Pojetí odpovědnosti exekutora ovšem není předmětem tohoto článku, proto tomu není dále věnována bližší pozornost.

<sup>10</sup> Koncepti „objektivní“ odpovědnosti naopak neakceptuje jiný kárný senát ve věcech exekutorů (např. rozhodnutí ze dne 29.10.2012, sp. zn. 14 Kse 4/2012). Ten nesdílí názor, že z § 13 odst. 1 věty první exekučního řádu je možné odvíjet přímou kárnou odpovědnost exekutora za pochybení nastalé „prostřednictvím“ jeho zaměstnanců (resp. za to, že „umožnil“ jednání svých zaměstnanců), a že tak lze činit bez zřetele na jeho zavinění, tedy že se – důsledně vzato – jedná o „odpovědnost za prostou náhodu“. Odpovědnost exekutora za své zaměstnance je vyjádřena v jeho tzv. objektivní (nikoliv však absolutně objektivní) odpovědnosti za škodu způsobenou jeho zaměstnanci podle § 32 exekučního řádu.

<sup>11</sup> Čl. 3 odst. 1 usnesení Sněmu Exekutorské Komory ze dne 28.2.2006, Pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže soudních exekutorů („etický řád“).

<sup>12</sup> Čl. 3 odst. 3 etického řádu.

<sup>13</sup> Čl. 12 odst. 3 etického řádu.

#### IV. Přezkoumatelnost rozhodnutí kárného soudu

V případě uznání exekutora vinným ze spáchání kárného deliktu, je mu uloženo podle závažnosti některé kárné opatření ve formě písemného napomenutí, veřejného napomenutí, **pokuty do 2.500.000 Kč** nebo odvolání z exekutorského úřadu, a v případě závažného kárného deliktu pak veřejné napomenutí, **pokuta od 50.000 Kč do 5.000.000 Kč** nebo odvolání z exekutorského úřadu<sup>14</sup>. Z hierarchického pohledu je odvolání z exekutorského úřadu nejcitelnější (nejpřísnější) sankcí.

Exekuční řád ve znění do 31.12.2012 umožňoval za kárné provinění uložit napomenutí, písemné napomenutí, **pokutu až do výše stonásobku stanoveného zákla-du**<sup>15</sup> nebo odvolání z exekutorského úřadu.

##### IV.1. Ústavní soud

Jak již bylo řečeno v úvodu, není proti rozhodnutí v kárném řízení přípustné odvolání. Ústavní soud neshledal protiústavnost takové právní úpravy a de facto jednoinstančnosti kárného řízení<sup>16</sup>, což bylo stěžejním důvodem tvrzené protiústavnosti, byť potřebné kvorum pro zachování stávajícího znění dotčeného ustanovení a zamítnutí návrhu na jeho zrušení bylo hraniční (z patnáctičlenného pléna byl proti zrušení limitní počet devíti soudců)<sup>17</sup>. Již jen tato skutečnost snižuje přesvědčivost rozhodnutí a jeho obhajitelnost do budoucna.

Pro úplnost uvádím, že v rozhodovaném případě se jednalo o kárnou odpovědnost soudce.

Navrhovatel, v tomto případě Nejvyšší správní soud<sup>18</sup>, vědom si svého oprávnění napadnout pouze konkrétní zákonná ustanovení, která bezprostředně aplikuje, podal návrh na zrušení celého zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., jelikož zákonem č. 314/2008 Sb. došlo ke změně modelu kárného řízení z dvoustupňového na

jednostupňový, a tím současně k omezení přístupu kárně obviněných soudců k soudu, čímž je ovlivněn charakter celého kárného řízení a založena komplexní protiústavnost napadeného zákona.

Ústavní soud svým nálezem ze dne 29.9.2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09 rozhodl tak, že návrh na zrušení § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., zamítl, a ve zbytku návrh odmítl<sup>19</sup>.

Ve svém rozhodnutí Ústavní soud řešil zejména otázku, zda lze kárné řízení (*se soudci*) charakterizovat jako řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), neboť právo podat odvolání proti soudnímu rozhodnutí obecně ústavním pořádkem garantováno není, vyjma právě rozhodování o trestní sankci trestně obviněného ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy<sup>20</sup>.

Při hodnocení charakteru řízení vyšel Ústavní soud z tzv. Engelova testu, který formuloval Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Evropský soud“) ve svém rozsudku ze dne 8. června 1976 ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí (stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72), a podle kterého se při hodnocení, zda obvinění má povahu trestní, přihlíží ke třem kritériím, které však nemusejí být splněna kumulativně.

Prvním kritériem je vnitrostátní kvalifikace činu, tedy, zda je určitý skutek upraven trestním právem, přičemž samotná dekriminace trestného činu dříve upraveného trestním právem nemůže vést k tomu, že by se čl. 6 Úmluvy přestal aplikovat<sup>21</sup>. Druhým kritériem je povaha činu, na níž se usuzuje mimo jiné z účelu regulace i z právních tradic, a konečně třetím kritériem **povaha a závažnost hrozící sankce**, zejména zbavení osobní svobody, přičemž však **postačí i citelný peněžitý trest** (bod 49. citovaného nálezu Ústavního soudu).

Ústavní soud dospěl k závěru, že pod pojem trestní obvinění tak nelze automaticky zahrnovat všechna disciplinární obvinění. Ne každé kárné řízení je totéž co řízení trestní, ne každá veřejnoprávní sankce je považována za citelnou ve smyslu čl. 6 Úmluvy a ne každé

<sup>14</sup> § 116 odst. 6 písm. a) až d) a odst. 9 EŘ.

<sup>15</sup> Základem se rozumí všeobecný vyměřovací základ stanovený dle zákona o důchodovém pojištění.

<sup>16</sup> Srovnej detailní nálezy Ústavního soudu ze dne 29.9.2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09 s odkazy na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (který obecně subsumuje/subsumoval rozhodování o kárných řízeních pod občanskoprávní větev, nikoli trestní), včetně odlišných stanovisek soudců.

<sup>17</sup> V případě rozhodování o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR rozhoduje Ústavní soud v plénu (§ 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Rozhodnutí je přijato, jestliže se pro přijetí vysloví alespoň devět přítomných soudců (§ 13 zákona o Ústavním soudu).

<sup>18</sup> K aktivní legitimaci navrhovatele srovnej výklad Ústavního soudu v citovaném nálezu bod 26. a násl.

<sup>19</sup> Jak vyplývá i z citovaného nálezu, Ústavní soud se totiž zabýval pouze tvrzenou protiústavností ustanovení § 21 napadeného zákona, jelikož byly odůvodněny výhrady pouze vůči tomuto ustanovení. Zbylá ustanovení se navrhovala zrušit pouze z důvodu jejich organického sepětí s citovaným ustanovením, aniž by však vůči nim byly tvrzeny konkrétní výhrady, přičemž Ústavní soud dále neshledal aktivní legitimaci navrhovatele k návrhu na zrušení celého zákona (viz bod 33. a 34. citovaného nálezu).

<sup>20</sup> Viz čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě a právo každého, koho soud uzná vinným z trestného činu, dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně. Přípustné výjimky stanoví odstavec 2.

<sup>21</sup> Srovnej rozsudek Evropského soudu Oztürk proti Německu ze dne 18. února 1984, stížnost č. 8544/79.

vyjmutí disciplinárního rozhodnutí ze soudního přezkumu je protiústavní<sup>22</sup>.

Zdůrazňují, že v posuzovaném případě řešil Ústavní soud kárnou odpovědnost nikoli exekutora, ale soudce, v jehož případě nejsou kárná opatření totožná, zejména co do závažnosti peněžitě sankce<sup>23</sup>.

V případě exekutorů je ovšem na další a hlubší zamyšlení, zda pokuta až do výše stonásobku všeobecného vyměřovacího základu<sup>24</sup> (právní úprava platná a účinná v době rozhodování Ústavního soudu), resp. až do 5.000.000 Kč, potažmo odvolání z úřadu<sup>25</sup>, jakožto hierarchicky citelnější sankce než možná výše pokuty, může být a je ekvivalentem citelného peněžitého trestu ve smyslu shora uvedené judikatury. Mám za to, že jednoznačně ano, že minimálně výše horní hranice hrozící peněžní pokuty<sup>26</sup> se dá přirovnat k fakticky hrozícímu citelnému peněžitému trestu, a z tohoto pohledu mít za splněné třetí kritérium tzv. Engelova testu, které zohledňuje povahu a závažnost hrozící sankce. Skutečnost, že vysoké (citelné) pokuty nebyly zatím v praxi

<sup>22</sup> V citovaném nálezu se Ústavní soud odchýlil od svých dřívějších stanovisek (nález ze dne 27.6.2011, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 či ze dne 16.4.2003, sp. zn. I. ÚS 181/01), v nichž naopak podřadil kárné řízení pod trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, byť onu dřívější argumentaci v pozdějším nálezu svým způsobem bagatelizuje a uvádí „na pravou“ míru (bod 45. citovaného nálezu).

<sup>23</sup> Dle § 88 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, lze soudci za kárné provinění uložit důtku, procentuelní snížení platu na dobu 1 roku, respektive 2 let, odvolání z funkce předsedy senátu nebo odvolání z funkce soudce. Obdobná úprava postihuje i státní zástupce (§ 30 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství).

<sup>24</sup> Například na rok 2010 stanovilo Ministerstvo práce a sociálních věcí výši všeobecného vyměřovacího základu na částku 24.526 Kč (srovnej vyhlášku Ministerstva práce a sociálních věcí č. 286/2011 Sb., o výši všeobecného vyměřovacího základu za rok 2010..., účinnou od 1.1.2012).

<sup>25</sup> Přičemž v určitých případech je exekutor dokonce automaticky odvolán z exekutorského úřadu (byl-li v posledních 5 letech před podáním návrhu na zahájení kárného řízení nejméně třikrát pravomocně uznán vinným závažným kárným deliktem, jestliže tato skutečnost zpochybňuje důvěryhodnost jeho dalšího setrvání v exekutorském povolání; § 116 odst. 11 EŘ, srovnej použitý výraz „uloží se“).

<sup>26</sup> Daleko spornější je to v případě ztráty povolání, respektive odvolání z funkce exekutora (soudce), byť Ústavní soud judikoval, že takový charakter disciplinární sankce nepostačuje, jelikož dochází „pouze“ k ukončení vztahu mezi soudcem a státem. Tuto situaci nelze chápat jinak než ukončení pracovního vztahu zaměstnance a zaměstnavatele, jež je rovněž v určitých situacích přezkoumatelné (byť prostřednictvím žaloby na určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru; srovnej § 72 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce). Není až tak jednoznačné, že takový druh kárného opatření nenaplnuje požadovanou míru citelnosti hrozící sankce, když ztráta povolání mnohdy velmi intenzivně zasahuje do právní sféry dotčené osoby. Zdůrazňují, že polemika se týká toliko garance instančnosti řízení, tedy práva nechat přezkoumat prvostupňový verdikt, bez nároku na chtěný výsledek odvolatele.

ukládány, však neznamená, že se tak nemůže stát<sup>27</sup>. Hodnotící kritéria nevyžadují nutnost ukládání závažných sankcí, postačí již možnost neboli v tomto případě hrozba takového uložení. Uložená citelná sankce pak může být uspokojována dokonce i zpeněžením majetku<sup>28</sup> ve vlastnictví exekutora, popřípadě osob odlišných, zejména manžela z titulu společného jmění manželů, čímž může docházet k (citelným) zásahům zejména do majetkových práv nejen exekutora.

Nynější názor Ústavního soudu, že právní úprava jednostupňového kárného řízení se soudci<sup>29</sup> bez možnosti odvolání proti kárnému rozhodnutí je ústavněkonformní, ovšem ještě nezaručuje, že se jím bude řídit i budoucí judikatura Ústavního soudu a že nebude v jiném případě rozhodnuto odlišně. To tím spíše, byli-li přijetí takového názoru hraniční a tedy i pochybnosti o jeho přijetí jsou na samé hranici jeho nepřijetí. Osobně jsem toho názoru, že užitá argumentace Ústavního soudu a odůvodnění citovaného plenárního nálezu na exekutory příliš, respektive vůbec nedopadá<sup>30</sup>, a to právě s ohledem na rozdílnou citelnost kárného opatření ve formě pokuty.

## IV.2. Nejvyšší správní soud jako kárný soud

Nejvyšší správní soud, jako kárný soud projednávající kárné delikty exekutorů, se k otázce vztahu kárného a trestního obvinění (řízení) staví poněkud umírněněji.

Podle ustanovení § 15 odst. 2 kárného předpisu je možný souběh postihů za skutek, v němž je spatřováno jak kárné obvinění, tak i trestný čin v případě, že postih v trestním řízení není dostatečný, jinak se kárné řízení zastaví.

Ve svém rozhodnutí ze dne 1.9.2010, sp.zn. 11 Kse 1/2010, se však Nejvyšší správní soud zabíral otázkou, zda v důsledku skutečnosti, že kárně obviněný exekutor byl v pravomocně ukončeném trestním řízení zproštěn obžaloby pro skutek, o kterém totožným mělo být rozhodováno v kárném řízení, je namíště aplikovat zásadu *ne bis in idem*, tedy právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát za tentýž čin. Zmiňovaná zásada je přitom za-

<sup>27</sup> Např. rozhodnutí NSS ze dne 29.10.2012, sp.zn. 14 Kse 4/2012, jímž kárný senát uložil pokutu ve výši 1.500.000 Kč.

<sup>28</sup> Přesněji řečeno z výtěžku zpeněženého majetku, a to buď dobrovolně, kdy sám exekutor rozprodá majetek a výtěžek použije na úhradu pokuty, či nuceným výkonem proti exekutorovi, neuhradí-li pokutu dobrovolně.

<sup>29</sup> Respektive obecně právní úprava jednostupňového kárného řízení dle kárného předpisu (viz bod 68. citovaného nálezu Ústavního soudu), tj. v účinném znění i kárná úprava dopadající na exekutory.

<sup>30</sup> Nálež by totiž musel být aplikovatelný na veškeré druhy kárných opatření současně (*není*), nikoli pouze na některé z nich (*může být*).

kotvena ve vnitrostátních ústavních dokumentech i evropských lidsko-právních úmluvách<sup>31</sup>.

Kárný soud, s ohledem na vnitrostátní i evropsko-právní judikaturu<sup>32</sup>, na níž v citovaném rozhodnutí odkazuje, dospěl k závěru, že zásada ne bis in idem se neváže pouze k pojmu trestný čin, ale dopadá rovněž na činy kvalifikované vnitrostátním právem jako přestupky či jiné správní delikty, případně též disciplinární delikty, neboť i tato obvinění lze chápat jako trestní obvinění v širším slova smyslu dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Kárný soud odkazuje i na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30.10.2008, sp. zn. 1 Skno 10/2008, v němž je namítán ne zcela přesný překlad znění čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Překlad zní „*nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu*“. Originálnímu termínu (anglickému „*offence*“, francouzskému „*infraction*“) však odpovídá i termín disciplinární delikt, nikoli jen termín trestný čin (anglickému „*criminal offence*“, francouzskému „*infraction criminelle*“).

Vzhledem k tomu, že kárně obviněný exekutor byl již trestním soudem pro shodně vymezený (totožný) skutek pravomocným rozsudkem, který nebyl později zrušen cestou mimořádných opravných prostředků, zproštěn obžaloby, došlo ve smyslu evropsko-právních předpisů a judikatury, k založení překážky věci pravomocně rozsouzené. Ustanovení § 15 odst. 2 kárného předpisu, které připouští dvojí postih téhož skutku, je tak s ohledem na čl. 10 Ústavy ČR neaplikovatelné, neboť stanoví něco jiného než mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

<sup>31</sup> Čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby). Tato úprava je pak promítnuta do § 11 odst. 1 písm. f) trestního řádu (trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno proti tomu, proti němuž dřívější trestní stíhání pro týž skutek skončilo pravomocným rozsudkem soudu nebo bylo rozhodnutím soudu nebo jiného oprávněného orgánu pravomocně zastaveno, jestliže rozhodnutí nebylo v předepsaném řízení zrušeno). Čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (trestní stíhání nelze zahájit proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž čin skončilo pravomocným rozhodnutím soudu, jímž byl obžalovaný uznán vinným nebo jímž byl obžaloby zproštěn). Čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu).

<sup>32</sup> Zejména rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13.4.2007 ve věci Vilho Eskelinen a další proti Finsku, které prolomilo stávající názorový směr, že kárné řízení (soudců a státních zástupců) nespadá pod jurisdikci čl. 6 Úmluvy. Na toto rozhodnutí je odkazováno rovněž v odlišném stanovisku k nálezu Ústavního soudu ze dne 29.9.2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, citovaného v kapitole IV.1. Ústavní soud.

Nejvyšší správní soud (v souvislosti s projednáváním zásady ne bis in idem) dospívá k závěru, že i obvinění z disciplinárního deliktu lze subsumovat pod trestní obvinění v širším slova smyslu dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Na rozdíl tedy od Ústavního soudu, který takový závěr (v souvislosti s přezkumem jednoinstančnosti kárného řízení) odmítá, ovšem těsnou většinou.

Ústavní soud přitom rozhodoval jen pár dní poté, co Nejvyšší správní soud v kárném řízení odmítl projednávat totožný skutek, pro který byl exekutor v trestním řízení obžaloby pravomocně zproštěn.

Pro futuro bude zajímavé, jak se nejvyšší soudní instance postaví k hodnocení disciplinárních deliktů, přičemž z argumentace užití Nejvyšším správním soudem se nepodává, že by se od svého názorového směru odklonil.

### IV.3. Dvojstupňovost kárného řízení

V případech jiných stavovských profesí, ať jde např. o advokáty, notáře, daňové poradce či patentové zástupce, jednotlivé právní úpravy připouští podání opravného prostředku odvolání<sup>33</sup>. Tyto právní předpisy rovněž připouští úpravu typickou právě pro trestní právo, a to posuzování odpovědnosti podle pozdější právní úpravy, je-li to pro disciplinárně obviněného příznivější<sup>34</sup> (§ 2 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

S ohledem na skutečnosti uvedené výše, zejména pak v části IV.1. a IV.2., se domnívám, že exekutor v postavení kárně obviněného, resp. již uznaného (nepravomocně) kárně vinným, má mít nárok na účinné přezkoumání kárného rozhodnutí prvostupňového kárného orgánu odvolací instancí.

Možnost přezkumu kárným orgánem vyššího stupně musí být umožněna i při zohlednění znění čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, který povoluje mimo jiné výjimku z instančního přezkumu v případech, kdy v prvním stupni rozhoduje nejvyšší soud.

Kárný předpis sice označuje za kárný soud Nejvyšší správní soud, nicméně rozhodování je fakticky svěřeno kárným senátům složeným nikoli jen ze soudců Nejvyššího správního soudu (popř. Nejvyššího soudu). Členy kárného senátu ve věcech exekutorů jsou i dva exekutoři, jeden advokát a jedna osoba vykonávající práv-

<sup>33</sup> Srovnej § 34c odst. 1 a § 35 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, § 50 odst. 3 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, § 14 odst. 1 zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 52 odst. 1 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> Srovnej § 34 odst. 1 zákona o advokacii, § 50 odst. 1 notářského řádu, § 51 odst. 1 zákona o patentových zástupcích.

nické povolání, zapsaná v seznamu přísedících. Je však samostatnou a hlubší otázkou, přesahující primární zaměření příspěvku, zda lze takový „smíšený“ orgán považovat, zejména z hlediska odbornosti a nezávislosti (nestrannosti), za vrcholnou soudní instituci ve smyslu dodatkového protokolu Úmluvy. S dávkou opatrnosti lze předběžně uzavřít, že spíše nikoli.

## *V. Shrnutí a závěry*

Článek poukazuje na instancnost kárného řízení ve věcech soudních exekutorů a zda lze kárné obvinění chápat jako trestní obvinění v širším slova smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

V příspěvku je rozebrána stěžejní judikatura Ústavního soudu v kontrastu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu jako kárného soudu ve věcech exekutorů.

Z příspěvku plyne, že Ústavní soud nepovažuje kárné řízení za řízení o trestním obvinění v širším slova smyslu dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, zatímco Nejvyšší správní soud ano.

Pokud jde o pokutu hrozící soudnímu exekutorovi jako jedno z možných kárných opatření, tato sankce zcela jistě naplňuje třetí kritérium tzv. Engelova testu, tj. závažnost hrozící sankce, a může být tedy ekvivalentem citelného peněžitého trestu. Odůvodnění Ústavního soudu o souladnosti stávající právní úpravy jednostupňového kárného řízení s ústavním pořádkem je ve vztahu k exekutorům nepřiléhavé. Exekutor, je-li kárně obviněným, má mít nárok napadnout kárné roz-

hodnutí kárného orgánu prvního stupně odvoláním a na to, aby jeho odvolání bylo účinně přezkoumáno.

Na závěr bych jen rád zdůraznil, že polemika o instancnosti kárného řízení se týká pouze možnosti (nároku) podat odvolání proti prvostupňovému kárnému rozhodnutí bez nároku na požadovaný výsledek odvolatele.

## *Summary*

The contribution summarizes possibilities of Distrainer's right of appeal against disciplinary decision that imposes him disciplinary punishment. The right of appeal is guaranteed in criminal cases according to European Convention on Human Rights and criminal procedure and so it is important to discover if the disciplinary charge can be understood as criminal charge in its wider sense. The contribution contains the major case-law of the Constitutional Court in the opposite to case-law of the Supreme Administrative Court which is the disciplinary instance for Distrainers. The Constitutional Court does not consider disciplinary procedure as criminal procedure in accordance with the European Convention on Human Rights, meanwhile the Supreme Administrative Court does. The Constitutional Court decided that the one-level disciplinary procedure is according to the constitutional law, but the explanation of the Constitutional Court does not refer to Distrainers. In my opinion, Distrainers have claim to effective revision of first-level disciplinary decision.