



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Michaely Bejčkové právní věci žalobkyně: **Ing. Bc. N. T.**, zast. Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, proti rozhodnutím žalované ze dne 26. 9. 2016, č. 587/2016, a ze dne 18. 9. 2017, č. j. S-587/2016-008, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2018, č. j. 9 A 204/2017 – 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobkyně, Mgr. Tomáši Císařovi, advokátu se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši **3 400 Kč**. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žaloba odmítnuta.

[2] Předmětem sporu je povaha žalobou napadených přípisů (sdělení), jimiž předseda kontrolní rady žalované sdělil stěžovateli, že kontrolní rada projednala její stížnost na advokáta Mgr. Pavla Čížinského. Posouzením stížnostního spisu bylo zjištěno, že uváděná

tvrzení nejsou podložena žádnými důkazy a že jmenovaný advokát dle dostupných dokumentů jednal v souladu se svými povinnostmi. Nebylo zjištěno, že by se při zastupování stěžovatelky dopustil porušení svých povinností plynoucích ze zákona o advokacii a stavovských předpisů. Kontrolní rada žalované proto stížnost odložila jako nedůvodnou (přípis ze dne 26. 9. 2016, jenž se týká stížnostního spisu č. 587/2016). Tyto závěry byly potvrzeny i dalším šetřením opakované stížnosti stěžovatelky. Bylo jí sděleno, že kontrolní rada žalované na svém stanovisku z předchozího šetření nic nemění a stížnost na jmenovaného advokáta stále považuje za nedůvodnou (přípis ze dne 18. 9. 2017, č. j. S-587/2016-008).

[3] Obdobnou problematikou, byť nikoliv ve vztahu k žalované, nýbrž k České lékařské komoře a disciplinárnímu řízení vedenému podle předpisů vydaných touto komorou se v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Ans 1/2009 - 299, zabýval Nejvyšší správní soud, z jehož závěrů městský soud při posouzení přípustnosti žaloby vycházel. Povaha přípisů je totiž obdobná, bez ohledu na to, zda jde o posouzení stížnosti podávané na členy České lékařské komory či členy České advokátní komory.

[4] Přípisy nelze považovat za úkony správního orgánu, jimiž by mohla být jakkoliv dotčena právní sféra stěžovatelky. Jedná se o pouhá sdělení žalované, že podané stížnosti byly shledány nedůvodnými. Stěžovatelka nemá veřejné subjektivní právo na kladné vyřízení svých stížností, stejně jako nemá právo na to, aby žalovaná na základě jí podaných stížností zahájila kárné řízení vůči advokátovi a v kárném řízení ho sankcionovala kárným opatřením.

[5] Žalovaná se stížnostmi zabývala, prošetřila je a výsledek šetření stěžovatelce sdělila. O stížnostech navíc žalovaná nijak nerozhodovala, o čemž svědčí i to, že přípisy nemají obligatorní náležitosti správního rozhodnutí vyžadované zákonem (výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku). Veřejná subjektivní práva či povinnosti stěžovatelky zůstávají žalobou napadenými přípisy naprosto nedotčeny. Nejedná se tak o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 65 odst. 1 s. ř. s., která by podléhala soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti

[6] Stěžovatelka napadla usnesení městského soudu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a navrhla jeho zrušení a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[7] Namítá zejména, že předmětem sporu v projednávané věci je širší otázka, a to řádný výkon advokacie, resp. otázka, zda stěžovatelčina práva byla či nebyla v předchozím řízení ustanoveným zástupcem řádně hájena. Výluky ze soudního přezkumu musí být vykládány restriktivně a v případě pochybností je namíste soudní přezkum připustit.

[8] Ačkoliv napadené přípisy nemají náležitosti rozhodnutí ve formálním slova smyslu, může jít z materiálního hlediska o rozhodnutí. Rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, konstatoval, že „[m]oderní systémy

pokračování

správního práva nicméně akceptují, že jak při činnosti veřejné správy, tak v činnosti moci zákonodárné může dojít k rozporům mezi formou a obsahem aktu. Stanoví také mechanismy, jak na tento rozpor reagovat. Výchozím pravidlem je respektování formálního označení určitého aktu; je-li správní akt nadepsán „rozhodnutí“ a má náležitosti rozhodnutí, pak se má v první fázi za to, že se vskutku o rozhodnutí jedná. Může však dojít k situacím, kdy, ač je určitý výstup formálně označen za akt jednoho typu, ve skutečnosti (s ohledem na jeho materiální znaky) se jedná o akt typově jiný. Jak judikatura správních soudů (srov. např. rozsudek ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS anebo rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz, kde zdejší soud konstatoval, že i běžný dopis správního orgánu může být obsahově správním rozhodnutím), tak judikatura Ústavního soudu (srov. např. náleží ÚS ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, č. 271/1995 Sb., kde pro přijetí aktu typově správního (správní rozhodnutí) byl zvolen akt normativní (nařízení vlády) akceptují, že v případě podobného rozporu může dojít, s ohledem na požadavek účinné ochrany práv fyzických a právnických osob, k situaci, kdy obsah převládne nad formou. Akt formálně označený za akt jiný bude přezkoumán. Dodatečným argumentem pro umožnění „rekvalifikace“ aktu ve prospěch fyzické či právnické osoby je požadavek kontroly a předvídatelnosti činnosti veřejné správy; jinak by se mohla veřejná správa vyhnout přezkumu svých úkonů jenom díky tomu, že by akt určitého typu formálně označila za akt jiný, typicky tedy takového typu, u kterého není soudní přezkum možný.“

[9] Rigidně vyžadovaná existence veřejného subjektivního práva jako předpokladu aktivní žalobní legitimace fyzické či právnické osoby se dostává do kolize s ústavním právem na přístup k soudu (viz rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). V praxi jsou přezkoumávány akty správních orgánů, kde není možné dovodit, že by bylo jakékoliv subjektivní právo dotčeno. Plně postačí, že je dotčena subjektivní právní sféra stěžovatelky, resp. že se napadený akt mohl v její právní sféře projevit.

[10] Tak tomu je i v projednávané věci. Odložení kárného podnětu neformálním přípisem má za následek nemožnost jakékoliv ochrany subjektivních práv stěžovatelky, která byla tvrzeným jednáním advokáta poškozena. Z uvedeného důvodu je nutno na žalobou napadené přípisy pohlížet materiálně jako na rozhodnutí a žalobu věcně posoudit. Navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry městského soudu. Za klíčové považuje to, že stěžovatelka nemá veřejné subjektivní právo na kladné vyřízení svých stížností či zahájení kárného řízení s příslušným advokátem.

[12] Žalovaná je samosprávnou profesní komorou a dohled, který nad svými členy vykonává, je vztahem mezi ní a jejími členy. Žádný jiný orgán včetně soudu není nadán zákonnou pravomocí zasahovat do postupu jejích orgánů, v projednávané věci do postupu kontrolní rady. Obdobně si žádný občan nemůže „vyvzdorovat“ u orgánu činného v trestním řízení zahájení trestního řízení či podání obžaloby. Kárné řízení probíhá podpůrně za použití trestního řádu. Stěžovatelka není účastníkem případného kárného řízení zahájeného proti advokátovi, přičemž toto řízení je neveřejné.

[13] Žalovaná nemá v rámci kárného postihu pravomoc uložit advokátovi povinnost nahradit klientovi vzniklou újmu. Domnívá-li se stěžovatelka, že ji advokát při výkonu advokacie poškodil, může postupovat dle § 24 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“), a dle obecných civilních předpisů.

[14] Žalobou napadené přípisy nejsou rozhodnutími ani z materiálního hlediska, a proto žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a stěžovatelka je zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Soud v první řadě předepisuje, že je-li kasační stížností napadené usnesení o odmítnutí žaloby, jako kasačnímu soudu mu nepřísluší posuzovat přezkoumatelnost či správnost žalobou napadeného rozhodnutí, ani zákonnost postupu žalovaného. V dané situaci je NSS povolán toliko k posouzení zákonnosti důvodu pro odmítnutí žaloby, další námitky stěžovatelky týkající se věci samé jsou proto irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 155/2008 - 88).

[17] Jedinou právní otázkou v řízení před NSS je otázka, zda žalobou napadené přípisy, stěžovatelkou označené jako rozhodnutí, jsou z materiálního hlediska soudně přezkoumatelnými rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. O skutečnosti, že po formální stránce rozhodnutími nejsou, není mezi stranami sporu. NSS si je současně vědom toho, že jakékoliv kompetenční výluky ve správním soudnictví je třeba posuzovat restriktivně a v případě pochybností je nutno se přiklonit k výkladu ve prospěch soudního přezkumu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2012, č. j. 9 As 89/2011 - 32).

[18] Stěžejní otázkou v této věci je posouzení aplikace § 70 písm. a) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu 65 odst. 1 s. ř. s. V intencích uvedeného ustanovení se za rozhodnutí považuje takový úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti toho, kdo tvrdí, že byl přímo nebo v důsledku takového úkonu správního orgánu zkrácen na svých právech. Úkon správního orgánu je však nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104). Stěžovatelce je nutno přisvědčit v tom, že usnesením rozšířeného senátu č. j. 8 As 47/2005 - 86, bylo v souvislosti s materiálním vymezením správního rozhodnutí dovozeno, že nejde pouze o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil,

pokračování

zrušil, či určil práva a povinnosti stěžovatele, nýbrž o to, zda se negativně projevil v jeho právní sféře.

[19] Žalovaná je profesní komorou s povinným členstvím, sdružující samostatně výdělečné osoby při výkonu advokacie, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Komora je právnickou osobou veřejného práva, zřizovaná zákonem, vybavená oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podříditi. Komora tak nad těmito členy - příslušníky určitého profesního stavu - vykonává mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří právě kárná pravomoc.

[20] Zatímco v případě disciplinárního řízení je zřejmé, že se jedná o správní řízení a že jeho výsledek (rozhodnutí) naplňuje materiální požadavky na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se může negativně projevit v právní sféře člena komory, s nímž je vedeno, v případě stížnosti tomu tak není. Jak již NSS uvedl v rozsudku č. j. 1 Ans 1/2009 - 299, z jehož závěrů městský soud vycházel, „[s]tížnosti podávané na členy České lékařské komory proto nelze vnímat jinak než jako informace stěžovatele (podnět) vůči komoře o možném porušení zákonných a stanovských povinností členy komory, na jejichž základě může, ale nemusí, být zahájeno disciplinární řízení. Ačkoliv osoba podávající stížnost tímto úkonem bude zpravidla sledovat to, aby proti příslušnému členu komory bylo komorou zahájeno disciplinární řízení, a tomuto bylo uloženo disciplinární opatření, nemá na zahájení disciplinárního řízení právní nárok. Předběžné šetření samo o sobě totiž nevede k automatickému zahájení disciplinárního řízení – tento krok je pouze na úvaze revizní komise Okresního sdružení České lékařské komory. Otázka zahájení disciplinárního řízení s členem komory, který měl porušit stanovské předpisy, je především otázkou profesionální cti tohoto profesního sdružení. Pouze toto sdružení si může v rámci zákonných a ústavních mantinelů určovat, které jednání svých členů bude postihovat a které nikoliv, tedy s kým zahájí disciplinární řízení a s kým nikoliv. Pokud tedy osoba, jež se domnívá, že byla jednáním člena komory poškozena, na něj podá stížnost, nemůže si nárokovat jeho potrestání v disciplinárním řízení ani jej nijak na komoře vynucovat“.

[21] Není sporu o tom, že povaha přípisů, kterým profesní komora sděluje stěžovateli, že neshledala jeho stížnost na konkrétního člena důvodnou, je shodná jak ve věci projednávané prvním senátem, tak v nyní projednávané věci. Smyslem tohoto zákonem předvídaného postupu není autoritativní rozhodování o právech a povinnostech ani jedné ze stran, nýbrž *iniciace* dozorové pravomoci příslušných orgánů profesní komory.

[22] Městský soud neposuzoval žalobou napadené přípisy podle formy, ale podle možných dopadů do právní sféry stěžovatelky, a správně zhodnotil, že sdělení žalované o neshledání důvodů pro podání návrhu na zahájení kárného řízení se nemohlo negativně projevit v její právní sféře. S tímto závěrem se NSS ztotožňuje.

[23] Stěžovatelce jako osobě odlišné od členů komory nemohou jejími rozhodnutími vznikat či zanikat práva a povinnosti, neboť komora vykonává působnost v oblasti veřejné správy pouze dovnitř sebe samé - tj. vůči svým členům, jak to ostatně vyplývá i ze zákonné

působnosti komory (srov. § 40 zákona o advokacii) Pokud by se stěžovatelka domnívala, že jednáním člena komory utrpěla újmu, může se případné náhrady materiální i nemateriální újmy primárně domáhat cestou civilní žaloby a má-li za to, že došlo k porušení norem trestního práva, může podat trestní oznámení. Posouzení stížnosti v tomto směru nemá na právní sféru stěžovatelky jakýkoliv hmatatelný vliv.

[24] Městský soud tudíž správně dovodil, že žalobou napadené přípisy žalované nenaplníují materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť nezakládají, nemění ani neruší stěžovatelčina práva či povinnosti, ani závazně neurčují, že určitá práva má či nemá, čímž je takový úkon vyloučen ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Vzhledem ke skutečnosti, že přípisy žalované nedošlo k jakémukoliv zásahu do právní sféry stěžovatelky, nemohlo postupem městského soudu dojít ani k odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), neboť zde nebylo před čím soudní ochranu poskytovat (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2013, č. j. 1 As 52/2012 - 114, č. 2974/2014 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[27] Stěžovatelce byl NSS usnesením ze dne 7. 8. 2018, č. j. 9 As 284/2018 - 43, ustanoven zástupce Mgr. Tomáš Císař. Podle § 35 odst. 10 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatelky, který jí byl soudem ustanoven k ochraně práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát.

[28] Ustanovený zástupce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem celkem jeden úkon právní služby, kterým je jedno písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“)], spočívající v sepsání kasační stížnosti, resp. jejího doplnění. Za jeden úkon právní služby zástupci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Částka ve výši 3 400 Kč mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

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

V Brně dne 19. února 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu