



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Zimy a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: V. V.
bytem X

proti
žalované: Česká advokátní komora
se sídlem Národní 16, Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 1. 2021 č. j. S-33/2021-003

t a k t o:

- I. Rozhodnutí České advokátní komory ze dne 22. 1. 2021 č. j. S-33/2021-003 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů v řízení.

Odůvodnění:

Žaloba

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 22. 1. 2021 č. j.: S-33/2021-003, kterým bylo žalobci sděleno, že: „S ohledem na neveřejnost stížnostního řízení a povinnost mlčenlivosti stanovenou v § 21 zák. č. 85/1996 Sb. o advokacii v platném znění není možné nahlížení do stížnostního spisu, který slouží pouze kontrolnímu oddělení k šetření konkrétní stížnosti“.

2. Žalobce uvedl, že podal k České advokátní komoře stížnost a podmět na zahájení kárného řízení s L. P. v souvislosti s jejím jednáním v přestupkovém řízení, vedeném městem Blansko. Uvedl, že žalovaná usoudila stížnost jako nedůvodnou a odmítla zahájit kárné řízení, naopak vyzvala žalobce, aby předložil listiny, které má k věci, neboť má podezření, že se žalobce dopustil osočování advokátky. Žalobce požádal žalovanou o nahlédnutí do spisu s tím, že tvrzené podezření z protiprávního jednání je nekonkrétní a potřeboval by se v zájmu svého vyjádření a obhajoby seznámit se s obsahem spisového materiálu. Napadeným sdělením ze dne 22. 1. 2021 č. j. S-33/2021-003 mu bylo nahlédnutí do spisu odepřeno. Žalobce namítal, že bez nahlédnutí do spisu nemůže přispět k posouzení věci, není pravdou, že odmítnout nahlédnutí do spisu lze z důvodu povinnosti mlčenlivosti nebo proto, že kárné řízení či fáze mu předcházející je neveřejným řízením. Žalobce by měl být posuzován i jako osoba s oprávněným zájmem a právem do spisu nahlédnout. Žalobce by měl mít právo ověřit si, zda se jeho věc dostala k posouzení kontrolní radou s tím, že postup České advokátní komory musí být transparentní.

Vyjádřené žalované

3. Žalovaná ve vyjádření k podané žalobě poukázala na to, že souběžně u Městského soudu v Praze probíhají dvě žaloby, v nichž se žalobce domáhá zrušení „rozhodnutí z konce prosince 2020“, který mu bylo odepřeno nahlédnutí do spisu sp. zn. S 510/2020 (věc je vedena pod sp. zn. 8 A 22/2021), další žaloba podaná žalobcem je žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který dle tvrzení žalobce spočívá v „odepření žádosti žalobce o nahlédnutí do spisu“ ve věci vedené pod sp. zn. S-510/2020 (věc je vedena sp. zn. 9 A 23/2021). Žalovaná poukázala na právní názor, který byl vyjádřen Městským soudem v Praze ve věci sp. zn. 9 A 204/2017 a Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 19. 2. 2020 č. j. 9 As 284/2018-89, v nichž předmětem žaloby byly přípisy Komory o vyřízení stížnosti podané na advokáta. Soudy dospěly k závěru, že přípisy, jimiž jsou vyřizovány stížnosti na advokáty, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nemůže být dotčena právní sféra toho, kdo stížnost podává. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku zdůraznil, že přípis Komory o vyřízení stížnosti se negativně neprojevuje v právní věci stěžovatele, přípisy nenaplnují materiální znaky rozhodnutí, takový úkon je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.
4. Žalovaná dále poukázala na to, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny i úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem s tím, že proces posouzení stížnosti není řízením, ale šetřením, když Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku uvedl, že smyslem stížnostního přezkumu není autoritativní rozhodování o právech a povinnostech ani jedné ze stran, nýbrž iniciace dozorové pravomoci příslušných orgánů profesní komory. Pokud žalobce utrpěl újmu, jak zmiňuje v podané žalobě, může se domáhat náhrady cestou civilní žaloby, popřípadě podat trestní oznámení. Žalovaná zdůraznila, že stížnostní přezkum je neveřejný, slouží k posouzení, zda byly splněny podmínky pro podání kárné žaloby. Účastníky kárného řízení je pak pouze kárný žalobce a kárně obviněný advokát. Navrhla, aby soud žalobu odmítl, a to s odkazem na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2018 č. j. 9 A 204/2017-27, po případě žalobu zamítl.
5. V dalším vyjádření žalovaná uvedla, že žalobce sleduje cíl, a to získat přístup k vyjádření advokátky, která reagovala na stížnost žalobce jako stěžovatele. Texty vyjádření advokáta, proti němuž stížnost směřuje, komora stěžovatelů neposkytuje, protože jak kontrolní přezkum, tak kárné řízení je neveřejné. Uvedla, že kontrolní přezkum ve věci sp. zn. S-

33/2021 není dosud ukončen. Dále žalovaná poukázala na to, že součástí spisového materiálu sp. zn. S-33/2021 jsou dokumenty, které má žalobce k dispozici (přípis žalované ze dne 15. 1. 2021, podání žalobce ze dne 21. 1. 2021 a sdělení žalovaného ze dne 22. 1. 2021 a reakce žalobce ze dne 28. 1. 2021).

Obsah spisu

6. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že dne 15. 1. 2021 pod č. j.: S-33/2021-001 Kontrolní rada České advokátní komory sdělila žalobci, že při šetření jeho stížnosti dospěla k závěru, že je dáno důvodné podezření, že se stěžovatel mohl dopustit porušení povinností advokáta, jež jsou stanoveny v etickém kodexu, konkrétně v čl. 4 odst. 1 a v čl. 11 odst. 1 tohoto kodexu. Žalobce byl vyzván, aby předložil doklady a písemnosti, které jsou potřebné k prošetření věci a k vyjádření k uvedeným skutečnostem.
7. Sdělením ze dne 22. 1. 2021 zaslal žalobce žalované žádost o nahlédnutí do spisu České advokátní komory a pořízení kopie ze spisu. Konstatoval, že podal stížnost na advokátku L. P., není mu zřejmé, čím se měl dopustit porušení etiky v řízení před správním orgánem v Blansku. Žádá o nahlédnutí do spisu č. j. S-33/2021-001, aby se seznámil s věcí a skutečnostmi, které jsou mu kladeny za možnou vinu a seznámil se s osobními údaji, vedenými o jeho osobě v citované věci. Současně požádal o bližší konkretizaci listin, které má předložit s tím, že jmenovaná advokátka ve věci nevystupovala jako zástupce klienta, ale jako soukromá osoba.
8. Ve spise založeno dále sdělení žalované ze dne 22. 1. 2021 č. j.: S-33/2021-003, kterým žalovaná sděluje, že s ohledem na neveřejnou stížnostního řízení a povinnost mlčenlivosti není možné nahlížení do stížnostního spisu.
9. Podáním ze dne 28. 1. 2021 žalobce sdělil, že správním názorem o nemožnosti nahlédnout do spisu č. j. S-33/2021, zejména má-li podat vyjádření ke skutečnostem kladeným mu za vinu, nesouhlasí.

Posouzení věci soudem

10. Soud se v první řadě zabýval otázkou charakteru žalobou napadeného úkonu. Jak bylo uvedeno výše, sdělením ze dne 22. 1. 2021 č. j. S-33/2021-003 sdělila žalovaná žalobci, že mu neumožní nahlédnutí do spisu s odůvodněním neveřejnosti stížnostního řízení a povinnosti mlčenlivosti.
11. Není sporu o tom, že uvedené sdělení nemá formální náležitosti správního rozhodnutí, jež jsou stanoveny zákonem. Dle názoru soudu však v materiálním smyslu slova jde o rozhodnutí správního orgánu.
12. Nahlížení do spisu neupravuje ani zákon o advokacii ani vnitřní předpisy žalované. Nahlížení do spisu upravuje ustanovení § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“).
13. Podle § 38 odst. 1 správního řádu účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Podle § 38 odst. 2 správního řádu správní orgán umožní nahlédnout do spisu jiným osobám, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, v případě dalších dotčených osob nebo veřejný zájem. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že právo nahlížet do spisu správního orgánu mají jak účastníci správního řízení, tak i jiné osoby.

14. Specifikum dané věci spočívá v tom, že žádné řízení dosud zahájeno nebylo, věc je ve stádiu posuzování otázky, zda jsou splněny podmínky pro zahájení správního řízení či nikoliv. Tato skutečnost však pro posouzení charakteru úkonu žalovaného ze dne 22. 1. 2021 nemůže mít, podle názoru soudu, rozhodující vliv. Je zřejmé, že předmětem šetření žalované je posouzení jednání žalobce a následné uvážení, zda dojde k zahájení správního řízení či nikoliv. V souladu se závěry Nejvyššího správního soudu, vyjádřenými ve výše uvedeném rozsudku ze dne 19. 2. 2020 č. j. 9 As 284/2018-89, nemá zdejší soud pochybnosti o tom, že smyslem tohoto šetření (stejně jako stížnostního přezkumu, jež byl v uvedeném rozsudku posuzován) není autoritativní rozhodování o právech a povinnostech ani jedné ze stran, nýbrž iniciace dozorové pravomoci příslušných orgánů profesní komory.
15. To platí i v dané věci. Závěry soudu o charakteru úkonu žalované ale platí jen ve vztahu k možnému vyřízení formou sdělení, že důvody pro zahájení řízení nebyly shledány. Takovým úkonem skutečně do stávající právní sféry osob nedojde.
16. Nelze však přehlédnout, že v této věci není napadeným úkonem sdělení o výsledku šetření, ale úkon, spočívající v odmítnutí žádosti o nahlížení do spisu. A to v situaci, kdy byl žalobce vyzván nejen k předložení blíže nespecifikovaných listin, ale též k vyjádření. Soud se proto neztotožnil s tvrzením žalované, že v daném případě je žalovaným úkon, který nepodléhá přezkumu proto, protože nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím nemění, neruší práva ani povinnosti žalobce. Odkaz na judikaturu, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2020 č. j. 9 As 248/2018-89 ve spojení s usnesením Městského soudu v Praze sp. zn. 9 A 204/2017 soud nepovažuje za zcela přílehlavý, protože, jak již bylo uvedeno, předmětem žalob v uvedených věcech bylo sdělení Komory o způsobu vyřízení stížnosti, tedy úkon odlišný od nyní napadeného úkonu.
17. Tím, že žalovaná nevyhověla žádosti o nahlížení do spisu, vedeného ve vztahu k žalobci (chybně do stížnostního-viz níže), zasáhla do jeho práv seznámit se s jeho obsahem pro potřeby požadovaného vyjádření a předložení listin. Z uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že přichází v úvahu analogické použití ustanovení § 38 odst. 1 správního řádu, které opravňuje účastníka řízení nahlížet do spisu i v případě, kdy je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Není žádný rozumný důvod k tomu, aby podle tohoto ustanovení nemělo být postupováno ve stádiu, kdy v úvahu přicházející účastník řízení žádá o nahlédnutí do spisu ve stádiu, kdy správní orgán předběžně posuzuje otázku, zda správní řízení zahájí či nikoliv.
18. S přihlédnutím k námitce žalované, že jde o úkon procesní, resp. úkon vedení řízení, soud prokazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010 č. j. 5 As 75/2009-78, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že za úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení, by bylo možno takový úkon považovat pouze v případě probíhajícího řízení před správním orgánem. Nejvyšší správní soud konstatoval, že tomu tak není: „*v případě, kdy správní orgány již řízení ukončily, resp. není vedeno žádné správní řízení ve věci, a ten, kdy byl účastníkem řízení, požádá o nahlédnutí do spisu*“. V daném případě není vedeno řízení a žalobce přichází v úvahu jako jeho účastník, pokud bude zahájeno, proto napadený úkon nelze považovat za procesní.
19. Podle § 38 odst. 5 správního řádu platí, že odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.

20. Usnesení je jednou z forem rozhodnutí správního orgánu (§ 76 odst. 1 správního řádu). Je tedy zřejmé, že úkon spočívající v odmítnutí nahlížení do spisu je rozhodnutím správního orgánu, konkrétně tímto usnesením je rozhodováno o právech či povinnostech subjektu, který požaduje, aby mu bylo umožněno do spisu nahlédnout. Záporné rozhodnutí znamená, že žadateli je odepřeno právo seznámit se s obsahem spisového materiálu, což může ovlivnit právní postavení žadatele o nahlédnutí do spisu.
21. K výše uvedenému považuje soud za potřebné konstatovat, že proti usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu je podle § 76 odst. 5 správního řádu přípustné odvolání. V daném případě však soud přihlédl ke skutečnosti, že žalovaná, Česká advokátní komora, která jednala v daném případě prostřednictvím kontrolního oddělení, nemá nadřízený správní orgán ve smyslu § 178 správního řádu, resp. ze zákona o advokacii ani organizačního či disciplinárního řádu nevyplývá kompetence konkrétního subjektu, který by byl oprávněn o takovém odvolání rozhodovat. Analogický postup podle § 152 správního řádu, podle něhož o odvolání, resp. rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního orgánu, neshledal soud opodstatněným, protože žalovaná Česká advokátní komora je profesní organizací, která nemá postavení ústředního správního orgánu.
22. Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že napadený úkon, spočívající v odmítnutí nahlížení do spisu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst.1 s.ř.s. Soud se dále zabýval důvodností žaloby.
23. Jak již bylo uvedeno, žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 22. 1. 2021 bylo žalobci sděleno, že není možné nahlížení do stížnostního spisu. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že stížnostní spis je veden žalovanou pod sp. zn. S 510/2020. Z předloženého obsahu spisového materiálu žalovanou je pak patrné, že žalobce žádal žádostí ze dne 22. 1. 2021, kterou adresoval k č. j. S 33/2021-001 o nahlédnutí do spisu č. j. S-33/2021-001. Žalobou napadeným rozhodnutím však nebylo rozhodováno o žádosti žalobce o nahlédnutí do spisu č. j. S-33/2021-001, nýbrž o nahlédnutí do stížnostního spisu, tedy do spisu odlišného od toho, do kterého požadoval žalobce nahlédnout.
24. Není zřejmé, co bylo důvodem, pro to, aby žalovaná nerozhodla o žádosti žalobce o nahlédnutí do spisu, č. j. S-33/2021, z tohoto pohledu je napadené rozhodnutí nesrozumitelné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť bylo rozhodováno o žádosti žalobce ve vztahu k odlišnému spisovému materiálu, než k němuž žalobce o nahlédnutí do spisu žádal.
25. K uvedené nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí přihlédl soud z úřední povinnosti, neboť mu tento závěr znemožňuje posoudit otázku, zda jsou splněny podmínky pro to, aby žalobci bylo umožněno nahlédnout do spisu, ve vztahu k němuž o nahlédnutí žádal.
26. Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je nesrozumitelné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, proto toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále „s. ř. s.“). Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodl soud bez nařízení jednání.
27. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. Žalobce měl sice ve věci úspěch, neboť k jeho žalobě bylo napadené rozhodnutí zrušeno, soud však nemohl nepřihlédnout ke skutečnosti, že skutečnost, pro kterou soud dospěl k závěru, že

jsou splněny podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí, žalobce nenamítal. Jak bylo výše uvedeno, soud z úřední povinnosti přihlédl ke skutečnosti, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí, když není patrné, co vedlo žalovanou k tomu, že vydala rozhodnutí ve vztahu k jinému spisovému materiálu. V této skutečnosti shledal soud důvody zvláštního zřetele hodné a právo na náhradu nákladů v řízení žalobci nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 1. září 2021

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu