



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **V. V.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 16, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2021, č. j. 11 A 60/2021-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Přípisem ze dne 22. 1. 2021, č. j. S-33/2021-003, sdělila žalovaná žalobci k jeho žádosti o nahlédnutí do spisu sp. zn. S-33/2021, že nahlížení do stížnostního spisu, který slouží pouze kontrolnímu oddělení k šetření konkrétní stížnosti, není možné, a to s ohledem na neveřejnost stížnostního řízení a povinnost mlčenlivosti stanovenou v § 21 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o advokacii“).

II.

[2] Žalobce napadl přípis žalované žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Ten jej posoudil jako rozhodnutí podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), které v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Městský soud uvedl, že v dané věci dosud nebylo zahájeno žádné řízení a žalovaná zatím pouze zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro jeho zahájení. Předmětem zkoumání je přitom jednání

žalobce. V souladu se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 19. 2. 2020, č. j. 9 As 284/2018-89, není smyslem tohoto šetření autoritativní rozhodování o právech a povinnostech ani jedné ze stran, nýbrž iniciace dozorové pravomoci příslušných orgánů profesní komory. Tyto závěry však podle městského soudu platí pouze ve vztahu k možnému vyřízení věci formou sdělení, že nebyly shledány důvody pro zahájení řízení. V nynější věci žalobce nenapadá takové sdělení, nýbrž úkon, jímž byla odmítnuta jeho žádost o nahlížení do spisu v situaci, kdy jej žalovaná vyzvala vyjádřit se k věci a předložit nespecifikované listiny. Tím, že žalovaná nevyhověla žádosti o nahlížení do spisu vedeného ve vztahu k žalobci, zasáhla do jeho práv seznámit se s jeho obsahem pro potřeby požadovaného vyjádření a předložení listin. Je tak namístě aplikovat analogicky § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Opravňuje-li toto ustanovení účastníka řízení nahlížet do spisu i v případě, kdy je rozhodnutí ve věci již v právní moci, není podle městského soudu rozumný důvod k tomu, aby podle něj nebylo postupováno také v situaci, kdy potenciální účastník řízení žádá o nahlédnutí do spisu ve stádiu, kdy správní orgán předběžně posuzuje otázku, zda správní řízení zahájí či nikoliv. Za úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., by bylo možno považovat přípis žalované pouze v případě probíhajícího řízení před správním orgánem. Takové řízení vedeno není a žalobce přichází v úvahu jako jeho účastník, pokud bude zahájeno. Úkon spočívající v odmítnutí nahlížení do spisu je tedy rozhodnutím správního orgánu o právech či povinnostech subjektu, který žádá o nahlížení do spisu. Záporné rozhodnutí může ovlivnit právní postavení žadatele. Městský soud doplnil, že proti usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu je podle § 76 odst. 5 správního řádu přípustné odvolání. Žalovaná však nemá nadřízený správní orgán ani postavení ústředního správního orgánu. Není zde tedy subjekt, který by byl oprávněn o takovém odvolání rozhodovat. Napadený úkon je tak žalovatelným rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud poté shledal žalobu důvodnou pro nesrozumitelnost rozhodnutí žalované. Ačkoliv totiž žalobce žádal o nahlédnutí do spisu sp. zn. S 33/2021-001, žalovaná rozhodla o nahlížení do stížnostního spisu vedeného pod sp. zn. S 510/2020. Není přitom zřejmé, proč nerozhodla o žádosti žalobce o nahlédnutí do spisu sp. zn. S 33/2021-001.

III.

[3] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“ nebo „ČAK“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nejprve obecně shrnula, jak probíhá tzv. kontrolní přezkum, který provádí kontrolní rada, a následné kárné řízení. Současně poukázala na to, že v dané věci byl kontrolní přezkum prováděn z podnětu samotné kontrolní rady, která vedla na základě stížnosti žalobce podané proti jiné advokátce pod sp. zn. S-510/2020 kontrolní přezkum, při němž došla k závěru, že je zde naopak dáno podezření, že se kárného provinění mohl dopustit žalobce. Proto byl založen spis pod sp. zn. S-33/2021. Žalovaná zdůraznila, že teprve podáním kárné žaloby je zahájeno kárné řízení proti advokátovi, který je jeho účastníkem. Až v tomto okamžiku lze proto hovořit o správním řízení. Připustila, že o kontrolním přezkumu je veden stížnostní spis, nejedná se však o správní spis. Samotný postup při kontrolním přezkumu není podrobně upraven, což je odrazem toho, že probíhá v rámci samosprávné činnosti stěžovatelky, na rozdíl od kárného řízení, které je výrazem výkonu veřejné správy. Kontrolní přezkum proto nemá žádné účastníky řízení ve smyslu

pokračování

správního řádu. Kontrolní oddělení postupuje při vyřízení stížnosti či podnětu tak, že nejprve potvrdí podání podateli s informací o tom, že byl pod konkrétní spisovou značkou zahájen kontrolní přezkum. Poté se dotčenému advokátovi doručuje oznámení o doručení stížnosti (podnětu) a samotná stížnost s výzvou, že se k ní může vyjádřit. Po skončení kontrolního přezkumu jsou podatel stížnosti i advokát informováni o jeho výsledku. O jedné věci vůči konkrétnímu advokátovi je tedy veden jeden stížnostní spis, nikoliv dva, což městský soud ve svých závěrech dovodil. Tím, že městský soud rozlišuje dva spisy, zatížil řízení neodstranitelnou vadou.

[4] Stěžovatelka dále poukázala na rozsudek č. j. 9 As 284/2018-89, podle něhož není její konečné sdělení o tom, zda kontrolní rada vyhodnotila stížnost (ne)důvodnou, rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Tím méně jím tak podle ní může být dílčí sdělení v rámci kontrolního přezkumu o tom, že se neumožňuje nahlédnutí do dokladů, které jsou podkladem pro úvahu stěžovatelky, zda bude podána kárná žaloba. Podle stěžovatelky nebylo rovněž namístě, aby městský soud na věc aplikoval *analogii legis*, neboť jej to dovedlo do absurdní situace připouštějící možnost podat odvolání, o němž nemá v rámci stěžovatelky kdo rozhodnout. Krom toho podle § 35e odst. 2 zákona o advokacii platí, že *nestanoví-li tento zákon nebo kárný řád něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci, použijí se v kárném řízení přiměřeně ustanovení trestního řádu*. Kárné řízení je totiž svou povahou řízením disciplinárním, blízcím se řízení „postižnému“, podobně jako je tomu u trestního řízení. Než je však zahájeno trestní stíhání, probíhají úkony trestního řízení, jejichž smyslem je objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. Obdobně je v rámci kontrolního přezkumu zkoumáno, zda se dotčený advokát dopustil kárného provinění. Přístup ke spisu, v němž jsou shromažďovány poznatky orgánu před zahájením trestního stíhání, je přitom zapovězen. Na osoby, jichž se kontrolní přezkum týká, tak nelze nahlížet jako na účastníky řízení, stejně jako je tomu v trestním řízení.

[5] Na závěr stěžovatelka upozornila na to, že žádost žalobce o nahlížení do stížnostního spisu sp. zn. S-510/2020 je předmětem jiného soudního řízení. Pokud tedy městský soud rozuměl druhým spisem uvedený spisový materiál, pak v tomto řízení nemohl o dané věci rozhodovat.

[6] Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a žalobu odmítl nebo věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti stěžovatelky nevyjádřil.

IV.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou vadou řízení před městským soudem. Ten měl podle stěžovatelky v rozsudku chybně hovořit o dvou spisech, přestože ve věci žalobce existuje pouze jeden spis. Zatížil tak rozsudek nepřezkoumatelností.

[11] Pro posouzení této námitky je nezbytné stručně zrekapitulovat průběh šetření vedených ČAK. Posuzovaná věc započala tím, že žalobce podal ke stěžovatelce stížnost na advokátku L. P. O této stížnosti vedla ČAK spis pod sp. zn. S-510/2020. Při šetření uvedené stížnosti dospěla kontrolní rada ČAK k závěru, že je důvodné podezření, že se naopak žalobce mohl dopustit porušení povinností stanovených v čl. 4 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), v platném znění (dále též „etický kodex“). ČAK vyrozuměla žalobce o tomto podezření přípisem ze dne 15. 1. 2021, č. j. S-33/2021-001, v němž jej současně vyzvala, aby se k podezření, které bylo v přípise velmi stručně popsáno, vyjádřil, a aby případně předložil relevantní dokumenty. Je přitom zjevné, že stěžovatelka založila ve věci podezření, že se žalobce dopustil kárného provinění, nový spis pod sp. zn. S-33/2021. V návaznosti na uvedený přípis požádal žalobce dne 22. 1. 2021 stěžovatelku o nahlédnutí do spisu sp. zn. S-33/2021, aby se mohl relevantním způsobem vyjádřit k tvrzenému podezření. Stěžovatelka reagovala na tuto žádost žalobou napadeným přípisem (ze dne 22. 1. 2021, č. j. S-33/2021-003), v němž uvedla, 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.“*

[12] Městský soud v bodě 23 napadeného rozsudku uvedl, že přípisem stěžovatelky (který vyhodnotil jako rozhodnutí) bylo žalobci sděleno, *„že není možné nahlížení do stížnostního spisu.“* Zároveň dospěl s ohledem na obsah předloženého spisového materiálu k závěru, že *„stížnostním spisem“* je spis, který stěžovatelka vede pod sp. zn. S-510/2020 a konstatoval, že *„[z] předloženého obsahu spisového materiálu žalovanou je pak patrné, že žalobce žádal žádost 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.“* Městský soud tedy skutečně rozlišoval dva existující spisy. Za stížnostní spis, o němž pojednává žalobcem napadený přípis stěžovatelky, považoval spis vedený pod sp. zn. S-510/2021, tedy spis, ve kterém byla posuzována stížnost podaná žalobcem. Tímto rozlišením se ovšem městský soud nedopustil tvrzené vady řízení. Jak bylo vysvětleno výše, s posuzovanou věcí skutečně souvisí dva spisy vedené stěžovatelkou, přičemž jeden byl založen stížností žalobce a druhý oficiálním konáním stěžovatelky. Stěžovatelka přitom v napadeném rozhodnutí neuvedla sp. zn. spisu, do něhož neumožňuje žalobci nahlédnout a označila jej pouze jako „stížnostní spis“. Městský soud pak přistoupil ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky z důvodu nepřezkoumatelnosti, neboť dospěl k závěru, že svým rozhodnutím chybně rozhodovala o nahlížení do spisu vedeného pod sp. zn. S-510/2020, namísto spisu vedeného pod sp. zn. S-33/2021, a to právě s ohledem na terminologii užitou stěžovatelkou („stížnostní spis“) a obsah spisového materiálu. Tyto úvahy městského soudu jsou v kontextu věci srozumitelné a plně přezkoumatelné. Je zřejmé, proč se městský soud domníval, že stěžovatelka rozhodovala o nahlížení do spisu vedeného pod

pokračování

sp. zn. S-510/2021, i proč takový postup vyhodnotil jako chybný a způsobující nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. To, zda jsou tyto závěry správné, je otázkou věcného posouzení. Námitky stěžovatelky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spočívající v jiné vadě řízení, proto nejsou důvodné.

[13] Z věcného hlediska je tedy nezbytné posoudit, zda městský soud dospěl ke správnému závěru, že napadeným úkonem bylo fakticky rozhodováno o nahlížení do spisu vedeného pod sp. zn. S- 510/2020, tedy do spisu „stížnostního“ dle terminologie napadeného rozsudku, pročez se jedná o rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[14] Před hodnocením správnosti závěru soudu o tom, zda je napadený úkon stěžovatelky přezkoumatelný či nikoliv, je třeba si nejprve ujasnit, zda se vůbec jedná o rozhodnutí, které podléhá soudnímu přezkoumání, tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které není ze soudního přezkoumání vyloučeno podle § 70 s. ř. s.

[15] Podle stěžovatelky není napadený úkon, jímž neumožnila stěžovateli nahlížet do spisu vedeného pro účely předběžného šetření při podezření z kárného provinění, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Kontrolní přezkum totiž představuje pouze předběžné prošetření podezření o kárném provinění a není vůbec správním řízením. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 284/2018-89, dle kterého sdělení výsledku šetření stížnosti není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka se tedy domnívá, že městský soud měl žalobu odmítnout, neboť sporný přípis nepodléhá přezkumu ze strany správních soudů.

[16] Této argumentaci nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit, neboť z judikatury vyplývá, že žadatelům v určitém postavení může svědčit právo na nahlížení do „spisu“ i v situaci, kdy ještě nebylo zahájeno správní řízení, a především, že takovému právu náleží soudní ochrana ve správním soudnictví formou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

[17] Konkrétně v rozsudku ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 80/2010-68, se Nejvyšší správní soud zabýval problematikou nahlížení do „spisu“ ve fázi prověřování, zda došlo ke spáchání přestupku. V tomto případě požádala osoba podezřelá ze spáchání přestupku o nahlížení do spisu, což jí nebylo umožněno s tím, že není účastníkem řízení, neboť žádné řízení ještě nebylo zahájeno. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že v dané fázi má dotčená osoba právo nahlížet do „spisu“ vedeného před zahájením řízení postupem podle § 38 odst. 2 správního řádu, tedy při prokázání právního zájmu či jiného důležitého důvodu. K totožným závěrům dospěl též v rozsudku ze dne 29. 7. 2011, č. j. 8 As 81/2010-63. Závěry těchto rozhodnutí shrnul v rozsudku ze dne 23. 8. 2017, č. j. 9 As 109/2017-37: *„Shromažďování podkladů je možné připodobnit např. k situaci, kdy je podán podnět k zahájení řízení z moci úřední a určitý správní orgán shromažďuje podklady za účelem posouzení, zda řízení zahájí či nikoliv. Pokud řízení nezahájí, ještě to neznamená, že do shromážděných podkladů nemá ten, kdo prokáže právní zájem, právo nahlížet. Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 7. 2011, č. j. 8 As 81/2010 - 63, kde posuzoval případ, v němž se žalobce domáhal nahlédnutí do spisu za situace, kdy žádné přestupkové řízení nebylo zahájeno. Žalobce se svého práva domáhal z titulu účastenství v přestupkovém řízení (postavení poškozeného a navrhovatele v jedné osobě), a to na základě*

§ 38 odst. 1 správního řádu. Soud k tomu uvedl, že nebyl-li žalobce účastníkem řízení ani jeho zástupcem, jelikož nebylo žádné přestupkové řízení zahájeno, musel pro přiznání práva na nahlížení do spisu prokázat právní zájem či vážný důvod dle § 38 odst. 2 správního řádu. Následně by musel správní orgán zkoumat, zda nahlédnutím do spisu nedojde k porušení práva některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob anebo veřejného zájmu. Z uvedeného rozsudku je možné dospět k závěru, že i za situace, kdy není řízení zahájeno, je možné nahlížet do spisu dle § 38 správního řádu, přičemž takový závěr je nutno aplikovat i na nyní posuzovanou věc.“ Z rozsudků č. j. 8 As 80/2010-68 a č. j. 8 As 81/2010-63 tedy poměrně zřetelně vyplývá, že na popsané situace nedopadá žádná výluka soudního přezkumu a že sporné akty, kterými nebylo žadatelům umožněno nahlédnout do spisu, kontrole ze strany správních soudů podléhají.

[18] Závěry uvedené judikatury byly přitom opakovaně následovány jak krajskými soudy, tak také Nejvyšším správním soudem. Např. v rozsudku ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 As 213/2017-33, Nejvyšší správní soud vycházel z rozsudku č. j. 8 As 80/2010-68 (stejně jako před ním Krajský soud v Brně), přičemž oba soudy se shodly na tom, že důvody pro nahlížení do spisu mohou být dány již při předběžném šetření podnětu, a to i za situace, kdy následně nebyly shledány důvody pro zahájení správního řízení. Konstatoval, že ačkoliv se žalobkyně nedomáhala nahlížení do spisu vedeného ke správnímu řízení, nýbrž jen k předběžnému šetření podnětu, právo na nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu jí svědčí. Rozhodnutí, kterým v uvedené věci nebylo žadatelce povoleno nahlédnout do tzv. podnětového spisu vedeného před zahájením správního řízení, soud přezkoumal standardním způsobem, aniž by vyjevil jakékoliv pochybnosti o tom, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. K totožnému závěru Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 As 42/2015-75, který se týkal zcela analogické věci. Obdobně lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 6. 2015, č. j. 15 A 68/2013-67, ve kterém se tento soud zabýval právem nahlížet do spisového materiálu shromážděného při prověřování spáchání přestupku rovněž za situace, kdy samotné správní řízení o přestupku nebylo zahájeno. Také v tomto případě byla konzistentně s uvedenou judikaturou právu na nahlížení do „spisu“ poskytnuta soudní ochrana bez ohledu na to, o jakou fázi „řízení“ se jednalo.

[19] Citované závěry bezesporu dopadají na nyní posuzovanou věc. Byť se stěžovatelka snaží poukázat na jistou výjimečnost kárného řízení a postupu, který kárnému řízení předchází, jen stěží lze najít podobnější situaci, než řízení přestupkové a jemu předcházející prověřování, zda se přestupek skutečně stal a kdo je jeho pachatelem. Kárné řízení ostatně ze své povahy není ničím jiným, než řízením o disciplinárním „přestupku“, přičemž jemu předcházející kontrolní přezkum zcela jasně naplňuje funkci předběžného prověřování indicií nasvědčujících tomu, že ke spáchání takového přestupku mohlo dojít. Je přitom zřejmé, že správní soudy poskytují ochranu právu nahlížet do spisu i ve fázi předcházející samotnému zahájení řízení, pokud žadatel prokáže právní zájem na nahlédnutí do shromážděných podkladů.

[20] Povahou rozhodnutí o odmítnutí nahlížení do spisu z hlediska § 65 odst. 1 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval také v judikatuře týkající se situací, kdy již bylo nějaké správní řízení vedeno. V případě nahlížení do spisu ze strany účastníka

pokračování

probíhajícího správního řízení dospěl k závěru, že pokud účastník správního řízení v průběhu tohoto řízení požádá o nahlédnutí do spisu, pak rozhodnutí o jeho žádosti není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedná se o procesní právo účastníka a jakékoliv jeho porušení představuje vadu řízení, proti níž může účastník řízení brojit v žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci samé (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2003 č. j. 6 A 164/2002-8, č. 15/2003 Sb. NSS). Proto se na soudní přezkum takových rozhodnutí vztahuje kompetenční výluka obsažená v § 70 písm. c) s. ř. s. Jde o úkon, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem a případné ochrany proti pochybení správního orgánu se dotčený účastník řízení bude moci bránit v soudním řízení vedeném proti konečnému rozhodnutí. Odlišně však soud posuzoval případy, kdy účastník řízení požádal o nahlédnutí do spisu po pravomocném skončení správního řízení, nebo kdy o nahlédnutí do spisu žádá jiná osoba, která účastníkem správního řízení není, resp. nebyla. V takovém případě lze rozhodnutí o dané žádosti vydané podle § 38 odst. 5 správního řádu napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s. (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 Afs 33/2009-43, č. 2232/2011 Sb. NSS, a ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, č. 2233/2011 Sb. NSS, ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 350/2019-21, či ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 Ads 118/2019-40).

[21] Výše uvedenou judikaturu lze shrnout tak, že právo nahlížet do spisu není, a to ani pro účastníky správního řízení, resp. jejich zástupce, koncipováno pouze jako dílčí procesní právo, které by bylo možné uplatnit toliko v rámci konkrétního probíhajícího řízení a pouze v souvislosti s ním, tedy jako právo seznámit se s dosavadním průběhem konkrétního řízení, shromážděnými důkazy či jinými podklady pro rozhodnutí (viz rozsudek č. j. 5 As 75/2009-78). V případech, kdy správní orgán již řízení ukončil, resp. není vedeno žádné řízení ve věci a o nahlédnutí do spisu požádá ten, kdo byl účastníkem řízení, či prokáže právní zájem (nebo jiný vážný důvod) na nahlížení do spisu, nemůže se jednat o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení či o non-rozhodnutí ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. V takových případech právní úprava zásadně poskytuje ochranu právu subjektu na informační sebeurčení, tedy právu být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či v jeho věcech uchovává (nálezn Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 360/05). O tomto právu se vede samostatné řízení, přičemž pokud správní orgán dospěje k závěru, že právo na zpřístupnění spisu jednotlivce nemá, event. že toto právo může realizovat v omezeném rozsahu, vyjádří to ve svém rozhodnutí. Takové rozhodnutí pak podléhá soudní kontrole jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. O jeho povaze svědčí i to, že jeho přezkumu se lze domáhat nečinností žalobou podle § 79 s. ř. s. (již zmiňovaný rozsudek č. j. 5 As 75/2009-78, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 10 As 209/2015-45, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013, č. j. 3 Aps 5/2013-27). Z uvedeného tedy vyplývá, že pro posouzení věci je podstatné, za jakých podmínek bylo o nahlížení do spisu rozhodováno, v jakém postavení se žalobce nacházel, respektive zda měl na nahlížení právní zájem či k němu měl jiný vážný důvod.

[22] Na uvedeném nic nemění argumentace stěžovatelky, že ani konečný výsledek kontrolního přezkumu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedná se o dvě zcela svébytné otázky. Nejvyšší správní soud tedy musí přisvědčit závěru městského soudu, že úkon, jímž stěžovatelka neumožnila žalobci nahlédnout do spisu sp. zn. S-33/2021, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož přezkumu se lze domáhat ve správním

soudnictví. Závěry městského soudu je na místě korigovat toliko v tom smyslu, že se neuplatní analogicky úprava obsažená v § 38 odst. 1 správního řádu, ale odst. 2 téhož ustanovení, jak vyplývá z výše uvedené judikatury. To ovšem nic nemění na správnosti stěžejních závěrů městského soudu.

[23] S ohledem na obsah posuzovaného rozhodnutí je přitom nutné dát městskému soudu za pravdu dále v tom, že se jedná o rozhodnutí nepřezkoumatelné. Jak bylo uvedeno výše, stěžovatelka v rozhodnutí neoznačila spis, jehož se její rozhodnutí týká. Toliko velmi stručně uvedla, že do stížnostního spisu nelze nahlížet z důvodu neveřejnosti stížnostního řízení a povinnosti mlčenlivosti stanovené v § 21 zákona o advokacii. Obsahem spisu vedeného pod sp. zn. S-33/2021, který stěžovatelka předložila v řízení před městským soudem, je však toliko sdělení podezření, které bylo zasláno žalobci dne 15. 1. 2021, žádost o nahlížení podaná žalobcem, rozhodnutí stěžovatelky o nemožnosti nahlížení do spisu a potvrzení, že žalobce tuto zprávu přijal. Není tedy zřejmé, jakým způsobem by měla být odepřením nahlížení do spisu sp. zn. S-33/2021 chráněna povinnost mlčenlivosti, když tento spis obsahuje pouze dokumenty, které stěžovatelka žalobci zaslala či od něj obdržela. Napadené rozhodnutí pracuje s pojmem „stížnostní spis“, který má nadto sloužit pouze k „šetření konkrétní stížnosti“. Ve spise vedeném pod sp. zn. S-33/2021 však žádná stížnost založena není. Z vyjádření stěžovatelky ze dne 24. 6. 2021 v řízení před městským soudem pak vyplývá, že dle stěžovatelky je žalobce při svých podáních veden snahou právě o nahlédnutí do spisu vedeného pod sp. zn. S-510/2020 a zajištění přístupu k vyjádření advokátky L. P. Z postupu stěžovatelky a jejího vyjádření je tedy zřejmé, že stěžovatelka věcnou argumentaci týkající se neumožnění nahlédnutí do spisu fakticky spojuje s obsahem spisu vedeného pod sp. zn. S-510/2020, nikoli s obsahem spisu vedeného pod sp. zn. S-33/2021. Městský soud proto zcela správně konstatoval, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. To se totiž skutečně jeví jako rozhodnutí o žádosti o nahlížení do spisu vedeného pod sp. zn. S-510/2020. I pokud by se však toto rozhodnutí skutečně týkalo nahlížení do spisu vedeného pod sp. zn. S-33/2021, jak tvrdí stěžovatelka, závěr soudu o jeho nepřezkoumatelnosti ob stojí, a to pro nedostatek důvodů ve vztahu k obsahu spisu. Stěžovatelka se zcela zjevně vůbec nevypořádala s tím, proč by žalobci nemělo být umožněno do „spisu“ nahlédnout. Odvolávala se na povinnost mlčenlivosti a obsah stížnostního spisu, přestože „spis“ sp. zn. S-33/2021 neobsahuje žádnou stížnost a fakticky ani žádné listiny, na které by mohla dopadat povinnost mlčenlivosti, neboť jeho součástí jsou pouze listiny, které stěžovatelka žalobci zaslala. Nutno přitom podotknout, že samotné shromažďování podkladů je ze strany stěžovatelky činěno přinejmenším velmi zvláštním způsobem (viz dále).

[24] Tím, že stěžovatelka zatížila nepřezkoumatelností rozhodnutí, které podle výše uvedené judikatury podléhá soudnímu přezkumu, však znemožnila, aby soudy vůbec mohly posoudit, zda byl v případě žalobce dán právní zájem či jiný vážný důvod pro nahlížení do shromážděných podkladů. Jak přitom bylo uvedeno výše, věc je nutné posuzovat optikou § 38 odst. 2 s. ř. s., a zabývat se právě tím, zda žalobce má na nahlédnutí do spisu právní zájem. Jinými slovy, městský soud ani Nejvyšší správní soud tímto neříkají, že by žalobci mělo být bez dalšího umožněno nahlédnout do shromážděných podkladů. Za současného stavu soudy mohou konstatovat toliko to, že stěžovatelka o žádosti žalobce rozhodla nepřezkoumatelným rozhodnutím, a v důsledku toho není možné vůbec posoudit, zda byla povinna umožnit žalobci nahlížení do dosud

pokračování

shromážděných podkladů, či nikoliv. Při zohlednění výše uvedené judikatury, zejména rozsudku č. j. 8 As 80/2010-68, bylo úkolem stěžovatelky posoudit, zda žalobce ve fázi kontrolního přezkumu prokázal právní zájem na nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu a v případě negativní odpovědi své závěry řádně odůvodnit.

[25] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že by snad s ohledem na domnělou záměnu spisů měla být ve věci dána překážka litispendence, která by městskému soudu bránila o žalobě rozhodnout, pokud se domníval, že stěžovatelka rozhodla o žádosti žalobce o nahlížení do stížnostního spisu vedeného pod sp. zn. S-510/2020. Městský soud srozumitelně uvedl, že žalobce žádal o nahlížení do spisu vedeného pod sp. zn. S-33/2021. O této žádosti stěžovatelka napadeným rozhodnutím rozhodla. O tom ostatně svědčí číslo jednací napadeného rozhodnutí (č. j. S-33/2021-003). To, že své rozhodnutí obsahově formulovala tak, že v jeho odůvodnění reagovala na situaci odpovídající zpřístupnění spisu vedeného pod sp. zn. 510/2020, tedy spisu tzv. stížnostního ve smyslu napadeného rozsudku, svědčí pouze o správnosti závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatelky.

[26] Veškeré námitky stěžovatelky týkající se zaměňování jednotlivých spisů městským soudem jsou proto nedůvodné rovněž z věcného hlediska.

[27] Stěžovatelka dále poukázala na to, že kontrolní přezkum nemá stanoven prakticky žádný právní rámec, mají se v něm pouze podpůrně aplikovat ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále též „trestní řád“) a nemůže se tedy jednat o správní řízení, přičemž aplikaci analogie považuje stěžovatelka za nepřijatelnou či přinejmenším nevhodnou. Jak ovšem bylo vysvětleno výše, tato argumentace stěžovatelky se míjí s podstatou věci. Pro posouzení není rozhodující, jaký právní rámec má kontrolní přezkum a jak podrobně je procesně upraven. Podstatné je, že v rámci kontrolního přezkumu stěžovatelka může shromažďovat podklady, u nichž konkrétní žadatel může prokázat právní zájem na seznámení se s jejich obsahem, a to jak ve smyslu výše zmíněného práva subjektu na informační sebeurčení, tak také ve smyslu např. zajištění podkladů za účelem splnění konkrétních povinností či požadavků správního orgánu. I z jednání stěžovatelky je ostatně zřejmé, že kontrolní přezkum není zcela neformálním postupem, byť se to snaží tvrdit. Spornému rozhodnutí, kterým stěžovatelka nevyhověla žádosti žalobce o nahlížení do spisu sp. zn. S-33/2021, předcházela její přípis ze dne 15. 1. 2021, č. j. S-33/2021-001. V něm informovala žalobce o podezření z porušení etického kodexu, přičemž závěrem uvedla: „Z pověření předsedy kontrolní rady České advokátní komory Vás žádáme o Vaše vyjádření k výše uvedeným skutečnostem. Současně Vás žádáme o předložení dokladů a písemností, které jsou případně důležité pro prošetření této věci (ust. § 46 odst. 4 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, a podle čl. 2 usnesení představenstva ČAK č. 9/1999 Věstníku)“ (důraz přidán, pozn. soudu).

[28] Podle § 46 odst. 4 zákona o advokacii *kontrolní radě přísluší dohlížet na dodržování tohoto zákona, zvláštních právních předpisů včetně zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, pokud souvisejí s výkonem advokacie nebo s činností Komory, jakož i stanovských předpisů jinými orgány Komory, zaměstnanci Komory, advokáty, evropskými advokáty a advokátními koncipienty. Advokáti, evropští advokáti a advokátní koncipienti jsou povinni předložit členům kontrolní rady veškeré*

jimi požadované písemnosti nebo jiné dokumenty vzniklé v souvislosti s poskytováním právních služeb nebo, není-li to dobře možné, umožnit členům kontrolní rady přístup k nim; stejnou povinnost mají jiné orgány Komory a zaměstnanci Komory, pokud jde o písemnosti nebo jiné dokumenty vzniklé v souvislosti s jejich činností (důraz přidán, pozn. soudu).

[29] Podle čl. 2 odst. 1 usnesení představenstva ČAK č. 9/1999 Věstníku je advokát povinen předložit dokumentaci nebo klientský spis, případě jejich příslušnou součást, požádá-li ho o to člen kontrolní rady České advokátní komory nebo advokát, který byl pověřen předsedou kontrolní rady podle § 33 odst. 3 zákona, v rámci prověřování, zda došlo ke kárnému provinění. Této povinnosti je podle odst. 2 téhož ustanovení povinen vyhovět bez odkladu (důraz přidán, pozn. soudu).

[30] Z přípisu ze dne 15. 1. 2021, č. j. S-33/2021-001, nelze s ohledem na stěžovatelkou užitě odkazy na citovaná ustanovení nabýt jiného dojmu, než že byl tímto přípisem žalobce vyzván ke splnění povinností, které mu vyplývají ze zákona o advokacii, potažmo ze stavovského předpisu (usnesení představenstva ČAK č. 9/1999 Věstníku). Stěžovatelka tedy postupovala zcela formálně a spolu s přípisem žalobce výslovně upozornila na jeho stavovské povinnosti. Nejedná se přitom o povinnosti bezvýznamné, neboť v případě jejich plnění se advokát dle § 21 odst. 6 zákona o advokacii nemůže dovolávat povinnosti mlčenlivosti. Samotný postup stěžovatelky tedy vyvrací její argumentaci, že kontrolní přezkum je zcela neformálním postupem.

[31] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s argumentací stěžovatelky, že v případě kárného řízení, a tudíž i kontrolního přezkumu, se podle § 35e odst. 2 zákona o advokacii přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu. Pravidlo upravené v § 35e odst. 2 zákona o advokacii totiž výslovně počítá s tím, že se ustanovení trestního řádu přiměřeně použijí pouze v kárném řízení, navíc za předpokladu, že zákon o advokacii nebo kárný řád nestanoví něco jiného nebo něco jiného nevyplývá z povahy věci. Provádí-li členové kontrolní rady či pověřený advokát přípravné úkony k prověření, zda se daný advokát dopustil kárného provinění, nelze ještě hovořit o kárném řízení. To je podle § 7 kárného řádu výslovně zahájeno až dnem, kdy byla ČAK doručena kárná žaloba. Činnost spočívající v prověřování, zda došlo ke kárnému provinění, nadto nelze ani srovnávat s prací orgánů činných v trestním řízení při odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů, a to již jen s ohledem na prostředky a nástroje, které mají orgány činné v trestním řízení k dispozici, jakož i kontrolní (dozorové) mechanismy, kterým jejich činnost podléhá. Obsah této činnosti se daleko více přibližuje šetření správních orgánů, zda byl spáchán přestupek, které předchází eventuálnímu zahájení správního řízení. Podle § 33 odst. 6 zákona o advokacii se ostatně v kárném řízení o kárném provinění použijí obdobně také ustanovení upravující zajištění účelu a průběhu řízení podle správního řádu. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za vadné, pokud městský soud na kontrolní přezkum nahlížel optikou správního řádu jakožto obecného předpisu upravujícího postup správních orgánů. Naopak to odpovídá povaze věci, neboť ta je svou podstatou nejbližší řízení přestupkovému.

[32] Jak přitom plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, správní orgán vede ve fázi předcházející eventuální zahájení správního řízení podnětový spis, který musí obsahovat veškeré obdržené či vytvořené dokumenty, a při zahájení správního řízení

pokračování

v něm správní orgán pokračuje a pracuje s ním jako se správním spisem nebo jej učiní součástí správního spisu založeného při zahájení správního řízení, do něhož může účastník řízení po zahájení správního řízení nahlédnout podle § 38 odst. 1 správního řádu v zásadě neomezeně (srov. rozsudek ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016-51). Tyto závěry lze přiměřeně vztáhnout i na činnost stěžovatelky v rámci kontrolního přezkumu. Provádění přípravných úkonů potřebných k prověření, zda došlo ke kárnému provinění, totiž představuje výkon vrchnostenské veřejné správy, nikoliv samosprávné činnosti, jak dovozuje stěžovatelka. V opakovaně zmiňovaném rozsudku č. j. 9 As 284/2018-89 Nejvyšší správní soud k činnosti stěžovatelky uvedl: *„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 podřídít. Komora tak nad těmito členy - příslušníky určitého profesního stavu - vykonává mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří právě kárná pravomoc.“* Stěžovatelka tedy vykonává vůči svým členům působnost v oblasti veřejné správy (srov. § 40 zákona o advokacii). V souladu s rozsudkem č. j. 8 As 236/2016-51 se tak dokumentace shromážděná v kontrolním přezkumu v případě zahájení kárného řízení stává součástí kárného spisu založeného v souladu s § 41 vyhlášky č. 244/1996 Sb., kterou se podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, stanoví kárný řád (advokátní kárný řád), jímž se řídí taktéž nahlížení do tohoto spisu.

[33] Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjádřit se podrobněji k argumentaci stěžovatelky, že nahlížení do spisu nemohlo žalobci přinést žádné nové informace, neboť spis sp. zn. S-33/2021 obsahoval pouze listiny, které stěžovatelka žalobci zaslala, a podání žalobce. Byť je tvrzení stěžovatelky o obsahu spisu v posuzované věci pravdivé, je tento výsledek dán pouze jejím jednáním. Ačkoliv stěžovatelka získala podezření, že se žalobce dopustil porušení etického kodexu, neučinila součástí spisu podklady, které ji vedly ke vzniku tohoto podezření. V přípisu ze dne 15. 1. 2021 sice žalobce informovala o podezření z porušení etického kodexu, avšak samotné podezření specifikovala velmi vágně. Z přípisu není dost dobře seznatelné, jaké konkrétní jednání žalobce stěžovatelka považuje za závadné. Takový postup je nutné označit za přinejmenším krajně nežádoucí, neboť žalobci byla znesnadněna možnost se k vznesenému podezření kvalifikovaně vyjádřit, tedy využít práva bránit se proti němu již ve fázi kontrolního přezkumu a aktivně předejít případnému zahájení kárného řízení.

[34] Nadto, jak plyne z kasační stížnosti, byl postup stěžovatelky taktéž nekonzistentní. Stěžovatelka sama uvedla, že za standardní situace, kdy je kontrolní přezkum zahájen na základě stížnosti, zašle dotčenému advokátovi k vyjádření přímo kopii stížnosti. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, proč tedy žalobce rovněž podrobněji neseznámila s relevantními skutečnostmi, z nichž usuzuje na porušení etického kodexu, ať již zasláním odpovídajících podkladů, či dostatečným shrnutím rozhodných skutečností přímo v přípisu. Pokud stěžovatelka požaduje od dotčeného advokáta, aby se vyjádřil k rozhodným skutečnostem, lze po ní legitimně chtít, aby jej seznámila s konkrétními důvody, které ji vedly v jeho případě k podezření z porušení etického kodexu, zvláště pak existoval-li by zákonem předvídaný či jiný legitimní důvod znepřístupnit přímo dotčené podklady, z nichž podezření stěžovatelky vycházelo.

[35] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. in fine). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení úspěšný, žádné náklady mu však v řízení nevznikly, soud mu proto náhradu nákladů nepřiznal. Žalobce ostatně ani náhradu nákladů nepožadoval.

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

V Brně dne 7. února 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu