



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Mgr. D. B.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, sídlem Národní 118/16, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v postupu žalované, která žalobci neumožnila složení slibu advokáta a nezapsala jej do seznamu advokátů z důvodu, že nesplňuje podmínku bezúhonnosti, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. září 2023 č. j. 17 A 90/2023-52

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. září 2023 č. j. 17 A 90/2023-52 **se ruší**
a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce byl v roce 2016 odsouzen za spáchání zvlášť závažného zločinu zpronevěry podle § 206 odst. 1, 4 písm. b) a odst. 5 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, jehož se dopustil tím, že zpronevěřil peněžní prostředky, které mu byly jako advokátovi svěřeny do advokátní úschovy. Za uvedené jednání mu byl uložen trest odnětí svobody v délce tří let s podmíněným odkladem na zkušební dobu v trvání pěti let, trest zákazu činnosti výkonu advokacie a funkce insolvenčního správce na dobu pěti let a peněžitý trest ve výši 100 000 Kč. Na základě odsuzujícího rozsudku vyškrtla Česká advokátní komora (dále jen „komora“) žalobce ze seznamu advokátů podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

[2] Po zahlázení trestů požádal žalobce dne 9. srpna 2022 komoru o umožnění složení advokátního slibu a opětovný zápis do seznamu advokátů. Tomu komora nevyhověla

s odůvodněním, že žalobce není ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii bezúhonný. V dopise ze dne 23. listopadu 2022 žalobci sdělila, že podmínku bezúhonnosti podle výše uvedeného ustanovení je třeba vykládat šířeji než jako beztretnost, a to jako bezúhonnost stavovskou. Ta se pojí s dosavadním občanským a pracovním životem a naplňuje předpoklad občanské a morální zchovalosti, jakož i čestného a svědomitého plnění povinností advokáta. Komora uvedla, že zpronevěra finančních prostředků klientů uložených do advokátní úschovy je jedním z nejzávažnějších porušení povinností advokáta, které mu ukládají právní a stavovské předpisy. Takové jednání může též v očích veřejnosti navodit dojem, že tak advokáti běžně postupují, a vyvolat diskuze o bezpečnosti a důvěryhodnosti advokátních úschov.

[3] S tímto vysvětlením se žalobce neztotožnil a postup komory (dále též „žalovaná“) napadl žalobou na ochranu před nezákonným zásahem u Městského soudu v Praze. Žalobce netvrdil, že bezúhonnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii nelze vykládat jenom úzce jako bezúhonnost trestní, nýbrž i jako bezúhonnost stavovskou, namítl však, že výklad pojmu „stavovská bezúhonnost“ nemůže záviset pouze na neomezeném uvážení komory. Tím by se zakládal nerovný přístup a hrozilo by, že jednou trestaný advokát nebude do seznamu advokátů zapsán nikdy. Takový postup by znemožňoval, aby se trestaný advokát poučil a dostal druhou příležitost.

[4] Městský soud rozsudkem uvedeným v návěti žalobci vyhověl a přikázal žalované komoře, aby žádost žalobce o zápis do seznamu advokátů opětovně posoudila. Ani městský soud nezpochybnil, že stavovská bezúhonnost podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii zahrnuje vedle trestněprávní bezúhonnosti i bezúhonnost v širším smyslu, která reflektuje postavení a úlohu advokáta. Ve shodě s žalovanou též uvedl, že zpronevěra peněžních prostředků klientů svěřených do advokátní úschovy ohrožuje důvěru veřejnosti k advokátnímu stavu. Reflektoval též, že konkrétnímu advokátovi nelze omezit rozsah výkonu advokacie, například mu zakázat přijímat advokátní úschovy. Městský soud však žalované vytkl, že při posuzování stavovské bezúhonnosti žalobce vyšla z dříve spáchaného a zahlazeného trestného činu, čímž smísila obě subkategorie pojmu bezúhonnost, tedy trestněprávní a „zbytkovou“ bezúhonnost. Městský soud zdůraznil, že o zániku bezúhonnosti a zahlazení odsouzení rozhoduje výhradně trestní soud, s čímž komora nemůže polemizovat. Byl to také trestní soud, který žalobci uložil zákaz výkonu funkce advokáta na dobu pěti let. Komora proto svým postupem fakticky prodloužila trestním soudem uložený trest zákazu činnosti na doživotí. Takový postup považoval městský soud za nepřijatelný a odkázal i na důsledky institutu zahlazení odsouzení, který umožňuje odstranit nepříznivé důsledky odsouzení, mezi něž patří i omezení pracovního života pachatele.

[5] Podle městského soudu komora dostatečně neodůvodnila, proč se domnívá, že i zahlazený trestný čin a s ním spojená bezúhonnost v trestněprávním smyslu má vést k závěru o nesplnění podmínky bezúhonnosti, když přitom zahlazení odsouzení dle trestního zákoníku má za následek odstranění nepříznivých důsledků odsouzení, včetně omezení pracovního života. Žalované komoře též vytkl, že vyslovila svůj závěr paušálně, tedy že nezapíše žádného bývalého advokáta, který zpronevěřil advokátní úschovu, aniž by hodnotila veškeré konkrétní a rozhodné okolnosti trestného činu žalobce.

pokračování

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Žalovaná komora (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní namítla, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť městský soud nesprávně posoudil právní otázku vlivu zahlazení odsouzení podle trestního zákoníku na splnění podmínky bezúhonnosti vyžadované pro zápis do seznamu advokátů ustanovením § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že má být vázána zahlazením odsouzení a čistým trestním rejstříkem žadatele o zápis do seznamu advokátů, a nemá-li jiný důvod, pro který jej nepovažuje za bezúhonného, pak je povinna tomuto žadateli umožnit složení advokátního slibu a zapsat jej do seznamu advokátů.

[7] Stěžovatelka zdůraznila, že žalobce se dopustil prakticky nejzávažnějšího porušení advokátních povinností, což zásadně zpochybňuje jeho způsobilost jednat poctivě, čestně a svědomitě, jak mu ukládají zákon o advokacii a stanovské předpisy. Uvedla též, že se žalobce navíc zpronevěry dopustil dvěma skutky, v jednom případě jako advokát, ve druhém jako insolvenční správce. Jako advokát zpronevěřil 5 000 000 Kč, které mu klienti svěřili do advokátní úschovy. Jako insolvenční správce pak mj. neoprávněně použil 1 500 000 Kč na částečné uhrazení svého závazku ze smlouvy o advokátní úschově, který porušil prvním skutkem. Stěžovatelka má za to, že zpronevěra, jíž se žalobce dopustil při výkonu advokacie, a její řetězení s další zpronevěrou při výkonu funkce insolvenčního správce jsou natolik závažnými porušeními základních povinností advokáta, že nelze připustit, aby žalobce mohl znovu vykonávat advokacii.

[8] Stěžovatelka též akcentovala, že zákon o advokacii neumožňuje, aby žalobce mohl vykonávat advokacii s omezením, které by mu bránilo v přijímání peněz a jiných hodnot do úschovy. Z tohoto důvodu má za to, že v zájmu prevence a ochrany potenciálních klientů žalobce není možné jej znovu zapsat do seznamu advokátů, neboť skutek, za který byl odsouzen, prakticky trvale zpochybňuje jeho morální a profesionální vyspělost pro řádný výkon advokacie.

[9] K argumentaci městského soudu, že zahlazení odsouzení umožňuje odstranit nepříznivé důsledky odsouzení, mezi něž patří i omezení pracovního života pachatele, stěžovatelka uvedla, že žalobce má znemožněn pouze výkon advokacie, avšak není mu zapovězeno vykonávat jiné neregulované právní povolání.

[10] Stěžovatelka se též vyjádřila ke svému oprávnění vyložit neurčitý pojem „bezúhonnost“ obsažený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii a k možnostem soudu tento její výklad korigovat. Uvedla, že vyložila-li podmínku bezúhonnosti s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem a svůj závěr vysvětlila, mělo by být její stanovisko akceptováno. Městskému soudu vytkla, že nepřipustně zasáhl do její samosprávné funkce. Domnívá se, že hledání hranice mezi tím, co je ještě přijatelným dřívějším pochybením uchazeče o zápis do seznamu advokátů, a tím, co jej v zájmu ochrany potenciálních klientů pro výkon povolání advokáta diskvalifikuje, má být přenecháno reprezentantům advokátního stavu (v tomto případě představenstvu komory). Ti za takové pochybení považují velmi závažné porušení základních povinností advokáta k újmě klientů, které bylo zvláště závažným zločinem, tedy jednání spadající do nejzávažnější kategorie trestných činů vymezené v § 14 trestního zákoníku.

[11] Stěžovatelka též poukázala na skutečnost, že její rozhodnutí o nezapsání žalobce do seznamu advokátů bylo přijato v době, kdy uplynulo pět let a dva měsíce od vyškrtnutí žalobce ze seznamu advokátů pro jeho výše uvedené trestní odsouzení. Tato doba je o pouhé dva měsíce delší než lhůta, po kterou nesplňuje podmínky pro zápis do seznamu advokátů bývalý advokát, který byl vyškrtnut ze seznamu advokátů kárným rozhodnutím za kárné provinění, jež často není ani přečinem, tedy nejméně závažným trestným činem. Je tedy zcela přiměřené, že žalovaná nepovažovala za bezúhonného žalobce, který byl odsouzen za zvlášť závažný zločin zpronevěry klientských peněz, jehož se dopustil při výkonu advokacie.

[12] Ke kasační stížnosti zaslal žalobce Nejvyššímu správnímu soudu své vyjádření. V něm uvedl, že rozhodnutí městského soudu považuje za správné, a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Přisvědčil městskému soudu, že je v nynějším případě dána jeho přezkumná pravomoc a nejedná se o nepřipustný zásah do výkonu stavovské samosprávy. Vyjádřil se dále k některým skutkovým okolnostem svého jednání, zejména uvedl, že jeho klientům nevznikla zpronevěrou žádná faktická škoda, neboť jim složené finanční prostředky vrátil. Podstata a rozsah provinění podle názoru žalobce nedosahuje takové míry, aby byl označen za nikoliv bezúhonného.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[14] Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii stanoví, že *Komora zapíše na základě písemné žádosti do seznamu advokátů každého, ... kdo je bezúhonný.*

[15] Podle § 16 odst. 1 zákona o advokacii je *advokát povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta. Podle odstavce 2 při výkonu advokacie je advokát povinen jednat čestně a svědomitě.*

[16] Ustanovení § 17 zákona o advokacii stanoví: *Advokát postupuje zejména při výkonu advokacie tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu; za tím účelem je zejména povinen dodržovat pravidla profesní etiky a pravidla soutěže. Pravidla profesní etiky a pravidla soutěže stanoví stavovský předpis.*

[17] Nejvyšší správní soud neposuzuje podmínku bezúhonnosti žadatelů o zápis do seznamu advokátů poprvé. Již v rozsudku ze dne 17. prosince 2018 č. j. 7 As 269/2018-39 posuzoval žádost o zápis do seznamu advokátů bývalého soudního exekutora, kterému byl uložen kárný trest odvolání z exekutorského úřadu pro závažné a soustavné porušování jeho povinností. V tehdy posuzovaném případě dospěl k závěru, že dřívější kárná provinění žadatele jako soudního exekutora se dotýkají podmínky advokátní bezúhonnosti ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii a že komora nepochybila, pokud bývalého soudního exekutora do seznamu advokátů nezapsala. Současně však Nejvyšší správní soud dodal, že „správní orgán je povinen vykládat pojem bezúhonnost s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem posuzované věci. Musí mimo jiné zkoumat charakter dřívějšího porušování pravidel, jejich závažnost, intenzitu, dobu, kdy k nim došlo atp.“ (bod [27] cit. rozsudku). Neplatí tedy, že jakékoliv porušení povinností ze strany žadatele o zápis do seznamu advokátů znamená automaticky nesplnění podmínky uvedené v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii.

pokračování

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka nepochybně byla oprávněna jakožto správní orgán aplikující právo vyložit neurčitý pojem „bezúhonnost“ obsažený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii (viz již citovaný rozsudek č. j. 7 As 269/2018-39, bod [16]). V rozsudku ze dne 19. července 2004 č. j. 5 Azs 105/2004-72, č. 375/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že neurčitý právní pojem „nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. ... Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, či nikoli. ... Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení.“ Podpůrně k výkladu neurčitých právních pojmů viz i další rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 30. března 2017 č. j. 10 As 252/2015-77, ze dne 24. ledna 2007 č. j. 1 As 6/2006-66, ze dne 12. srpna 2011 č. j. 5 As 47/2011-77.

[19] Interpretace neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkovou podstatu správním orgánem standardně podléhá plnému soudnímu přezkumu, neboť jde o otázku zákonnosti. Při interpretaci neurčitého pojmu bezúhonnost, resp. „kdo je bezúhonný“ v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii, však soud musí vzít v úvahu i to, že správním orgánem, který tento pojem interpretuje a aplikuje, je zde Česká advokátní komora, která je samosprávnou stavovskou organizací všech advokátů (§ 40 odst. 2 zákona o advokacii). Komora tuto svou zákonem stanovenou roli naplňuje mimo jiné pravomocí vydávat stavovské předpisy stanovící pravidla profesionální etiky advokátů, jež jsou advokáti povinni dodržovat (§ 17 zákona o advokacii), kontrolou jejich dodržování uplatněním své kárné pravomoci nad svými členy (§ 32 a násl. zákona o advokacii) a koneckonců pravomocí kontrolovat plnění zákonných podmínek (a prostřednictvím zákona stavovských podmínek) pro oprávnění vykonávat advokacii. Jde tedy o výklad neurčitého právního pojmu, který se přímo týká zásad a podmínek výkonu advokacie.

[20] Mezi účastníky řízení, a koneckonců i u městského soudu, panuje shoda v tom, že § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii zahrnuje kromě bezúhonnosti v trestněprávním smyslu i bezúhonnost „stavovskou“, která reflektuje postavení a úlohu advokáta. S tím vzhledem k prejudikatuře (viz cit. rozsudek č. j. 7 As 269/2018-39 a judikatura tam uváděná) souhlasí i Nejvyšší správní soud. Městský soud v souladu s ní předeslal, že pojem bezúhonnost obsažený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii nelze vykládat pouze jako beztrestnost (trestní zachovalost), nýbrž jako bezúhonnost v širším slova smyslu. Městský soud též přisvědčil komoře, že trestný čin spočívající ve zpronevěře peněžních prostředků klientů svěřených advokátu do advokátní úschovy ohrožuje důvěru veřejnosti k advokátnímu stavu.

[21] Sporná právní otázka se tedy omezuje jen na to, zda komora v rámci interpretace a aplikace podmínky bezúhonnosti mohla přihlédnout k již zahlazenému trestnému činu. Ze závěru městského soudu vyplývá, že tak učinit nemohla, neboť tím „smísila trestněprávní a zbytkovou bezúhonnost“ a obrazně vstoupila do role trestního soudu a žalobci prodloužila trestním soudem uložený trest zákazu činnosti na doživotí.

[22] Městský soud si však v právní argumentaci poněkud protiřečí. Na jedné straně uznává, že bezúhonnost v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii je bezúhonností v širším smyslu, která reflektuje postavení a úlohu advokáta, a připouští, že zpronevěra finančních prostředků uložených do advokátní úschovy ohrožuje důvěru veřejnosti k advokátnímu

stavu. Na straně druhé stěžovatelce vytýká, že k tomuto jednání žalobce při hodnocení jeho bezúhonnosti přihlédl. Jak již bylo uvedeno výše, „stavovská“ bezúhonnost je širší než beztrestnost, a proto rovněž předložení výpisu z rejstříku trestů, z něhož vyplývá, že žadatel nebyl soudně trestán nebo že byl již dříve uložený trest zahrazen, automaticky neznamená, že je takový žadatel bezúhonný pro výkon advokacie. Bezúhonným je v tomto kontextu žadatel o zápis do seznamu advokátů teprve tehdy, přistoupí-li k trestní bezúhonnosti též absence pochybností o jeho občanské, mravní a profesní zachovalosti, respektive jeho čestnosti a svědomitosti ve smyslu § 16 a § 17 zákona o advokacii.

[23] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovatelce, že zpronevěra finančních prostředků uložených advokátovi do advokátní úschovy představuje jedno z nejzávažnějších porušení povinností, kterých se advokát může dopustit. Jedná se totiž o jednání, které jde přímo proti smyslu výkonu funkce advokáta, jenž je založen na důvěře a hájení zájmů klienta. Je bezpředmětné, že žalobce finanční prostředky svým klientům nakonec vrátil, neboť tato skutečnost neměla vliv ani na spáchání trestného činu zpronevěry. Stále šlo o natolik mimořádně závažné porušení advokátních povinností, které narušilo důvěru veřejnosti v advokátní úschovy (a advokáty) jako takové. Žadatel nejen že spáchal zvlášť závažný zločin zpronevěry, za který byl odsouzen, ale současně porušil pravidla profesionální etiky výkonu advokacie.

[24] Komora jako stavovská organizace byla tedy oprávněna při posuzování bezúhonnosti žalobce zohlednit i jeho dříve spáchané jednání, třebaže trestný čin, který jím žalobce spáchal, již byl trestněprávně zahrazen. Komora byla oprávněna kompletně zhodnotit dřívější působení žalobce jako advokáta, čehož bylo trestní odsouzení součástí. Neznamená to přitom, že by nepřipustně směřovala různé kategorie bezúhonnosti nebo tím vstupovala do role trestního soudu, jak uvedl městský soud. Žalobce vykonáním trestu zákazu činnosti výkonu advokacie, resp. zahrazením odsouzení toliko znovu nabyl možnost žádat o zápis na seznam advokátů, nikoli nárok stát se znovu advokátem s plnou trestněprávní i „stavovskou“ bezúhonností. Bylo by vskutku absurdní, pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že komora je na straně jedné oprávněna pro chybějící „stavovskou“ bezúhonnost odepřít zápis na seznam advokátů žadateli, jenž se dopustil toliko kárného provinění (nikoli trestného činu) a jemuž bylo uloženo toliko kárné opatření odvolání z exekutorského úřadu (jak v již zmíněném případě ve věci sp. zn. 7 As 269/2018), avšak současně na straně druhé že je povinna zapsat na seznam advokátů žadatele, který se dokonce dopustil zločinu zpronevěry advokátní úschovy, tedy nesrovnatelně společensky nebezpečnějšího jednání, za které mu byl mimo jiné uložen trest zákazu činnosti výkonu advokacie. V obou případech musí platit, že bezúhonnost podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii se nevyčerpává bezúhonností trestněprávní (trestní zachovalostí) a zahrnuje též širší bezúhonnost „stavovskou“. Je také zřejmé, že právě tuto složku bezúhonnosti si žalobce svým jednáním podstatně co do intenzity a doby poškodil.

[25] Komora tak v daném případě vyložila a aplikovala podmínku bezúhonnosti stanovenou v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii způsobem, který nelze označit za svévolný, právo zneužívající či rozporný se zákonem o advokacii a jeho smyslem a účelem.

[26] Nepřípadné je tvrzení městského soudu, že stěžovatelka své závěry vyslovila paušálně. Z obsahu správního spisu totiž vyplývá, že své rozhodnutí adresovala individuálně žalobci a své důvody mu srozumitelně vysvětlila.

pokračování

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že nyní vyslovené právní závěry nelze interpretovat tak, že má komora v posuzování bezúhonnosti žadatelů o zápis do seznamu advokátů neomezený prostor pro libovůli. Stále platí, že komora musí přihlížet ke konkrétním okolnostem posuzované věci a zkoumat charakter dřívějšího porušení zákona a pravidel profesioniální etiky, jeho závažnost a intenzitu, včetně doby, která od závadného jednání uplynula (viz již cit. rozsudek č. j. 7 As 269/2018-39). Není ovšem v tomto případě namístě stěžovatelce podsouvat, že žalobci znemožnila výkon advokacie na doživotí, ani předem stanovovat (či stěžovatelku nutit, aby stanovila) přísliby, kdy (za jak dlouhou dobu) žalobce bezúhonnost znovu nabude. Takový přístup soudu by byl nyní ryze spekulativní.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení musí městský soud opětovně posoudit otázku stavovské bezúhonnosti žalobce v kontextu právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 2. února 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu