



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **JUDr. K. T.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, proti rozhodnutí odvolacího kárného senátu odvolací kárné komise žalované ze dne 25. 2. 2022, sp. zn. K 42/2019, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2024, č. j. 3 Ad 6/2022-256,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se vrací soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího kárného senátu odvolací kárné komise České advokátní komory (dále jen „odvolací kárný senát“), který se ve svém rozhodnutí nevypořádal s námitkou nedostatku oprávnění místopředsedy kontrolní rady České advokátní komory podat kárnou žalobu podle § 33 odst. 1 a § 46 odst. 3 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“).

[2] Kárný senát kárné komise stěžovatelky (dále jen „kárný senát“) rozhodnutím ze dne 3. 9. 2020, sp. zn. K 42/2019, shledal, že se žalobkyně jednáním uvedeným ve

výroku tohoto rozhodnutí dopustila kárného provinění, neboť jako advokátka porušila své povinnosti podle § 16 odst. 2 a § 17 zákona o advokacii jednat čestně a svědomitě a postupovat při výkonu advokacie tak, aby nesnižovala důstojnost advokátního stavu, a za tím účelem zejména dodržovat pravidla profesní etiky a pravidla soutěže. Za to jí bylo podle § 32 odst. 3 písm. c) zákona o advokacii uloženo kárné opatření vyškrtnutí ze seznamu advokátů a povinnost nahradit náklady kárného řízení. Odvolací kárný senát rozhodl v záhlaví označeným rozhodnutím ve věci žalobkyně tak, že její odvolání zamítl a rozhodnutí kárného senátu potvrdil

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) k žalobě žalobkyně napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí odvolacího kárného senátu pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení. Žalobkyně ve svých podáních opakovaně namítala, že oprávnění podat kárnou žalobu náleží ze zákona pouze předsedovi kontrolní rady stěžovatelky. V jejím případě ji ale podal místopředseda kontrolní rady, aniž byla ve spise založena informace o tom, z jakého důvodu předseda kontrolní rady nemohl v době podání kárné žaloby vykonávat svou funkci a zda k podání kárné žaloby pověřil místopředsedu kontrolní rady JUDr. Erika Orleta. Stěžovatelka se s touto námitkou ani v jednom rozhodnutí nevypořádala. V rozhodnutí kárného senátu pouze konstatovala, že „[o]hledně osoby, která podávala žalobu, a kterou žalovaná označila za neoprávněnou kárná komise dospěla k názoru, že žalobu podala osoba oprávněná ve smyslu ust. § 46 odst. 3 zákona o advokacii“ (bod 5 cit. rozhodnutí), a tento závěr nijak nerozvedla. V rozhodnutí odvolacího kárného senátu uvedenou námitku pouze zmínila (bod 13 cit. rozhodnutí). Byla-li by námitka nedostatku oprávnění kárného žalobce důvodná, mohla mít vliv na zákonnost kárného řízení vedeného s žalobkyní. Ostatními žalobními námitkami se městský soud pro jejich předčasnost nezabýval.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[4] Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhuje jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. V průběhu řízení dále navrhla, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Rozhodnutí odvolacího kárného senátu by tak po dobu řízení o kasační stížnosti zůstalo pravomocným a žalobkyně by nadále byla vyškrtuta ze seznamu advokátů.

[5] Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje v nesprávném posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího kárného senátu. Skutečnost, že rozhodnutí jejích orgánů neobsahují vypořádání se s opakovanou námitkou nedostatku oprávnění podat kárnou žalobu, není vadou řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [v této souvislosti poukazuje na rozsudky NSS ze dne 9. 10. 2007, č. j. 1 As 26/2007-60, a ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016-39]. Oprávnění místopředsedy kontrolní rady podepsat kárnou žalobu a oprávnění člena kontrolní rady jednat za kárného žalobce při jednání kárného senátu totiž vyplývají z právních a stavovských předpisů a není třeba je zdůvodňovat.

pokračování

[6] Napadený rozsudek měl porušit legitimní očekávání stěžovatelky, která postupovala v souladu se závěry rozsudku městského soudu ze dne 21. 9. 2016, č. j. 5 Ad 9/2013-50. Z něj vyplývá, že podpis kárné žaloby místopředsedou kontrolní rady umožňuje čl. 15 odst. 2 usnesení sněmu České advokátní komory č. 3/1999 Věstníku ze dne 8. 11. 1999, kterým byl schválen Organizační řád České advokátní komory, ve znění pozdějších změn (dále jen „organizační řád“), a tento postup je v souladu se zásadou hospodárnosti a efektivity výkonu správních orgánů. Zvolený způsob podepisování v zastoupení kárného žalobce nemá za následek jakékoli zkrácení práv žalobkyně, které by samo o sobě ovlivnilo zákonnost rozhodnutí odvolacího kárného senátu. Opačný výklad by znamenal, že v případě vyloučení předsedy kontrolní rady z dané věci z důvodu jeho podjatosti by za stěžovatelku nikdo nemohl podat kárnou žalobu. Městský soud shledal v citovaném rozsudku přípustným i zastoupení předsedy kontrolní rady na ústním jednání kárného senátu jiným členem kontrolní rady podle čl. 18 odst. 2 organizačního řádu.

[7] Podpis kárné žaloby místopředsedou kontrolní rady považuje stěžovatelka za souladný se zákonem o advokacii a organizačním řádem, jakož i vyhláškou č. 244/1996 Sb., kterou se podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, stanoví kárný řád (advokátní kárný řád), ve znění pozdějších předpisů. To potvrdilo i výkladové stanovisko odvolací kárné komise stěžovatelky ze 4. 3. 2019, podle něhož „*je místopředseda kontrolní rady oprávněn zastupovat jejího předsedu i při podání kárné žaloby, přičemž podpis osoby podávající kárnou žalobu musí být provázen uvedením jména, příjmení a funkce podepisujícího tak, aby bylo postaveno na jisto, kdo tento úkon učinil. Zmocnění k zastoupení není třeba dokladovat individualizovanou plnou mocí (nebo pověřením).*“ Tímto postupem kontrolní rada běžně postupuje. Při jednáních kárných senátů vystupují na místě kárného žalobce nejen místopředsedové kontrolní rady, ale i její řadoví členové. Ačkoli byla kárná rozhodnutí žalované vydaná po takto vedených řízeních a ústních jednáních mnohokrát předmětem správních žalob, Nejvyšší správní soud ani městský soud tuto praxi nikdy nezpochybnily.

[8] K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelka odkazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45. Městský soud pochybil, nevyjádřil-li se v odůvodnění napadeného rozsudku k nepochybně přezkoumatelným závěrům napadeného rozhodnutí. Nadto dostatečně nevzal v úvahu, že se žalobkyně podle rozhodnutí odvolacího kárného senátu dopustila jednoho z nejzávažnějších porušení povinností advokátky. Svým ryze formalistickým přístupem jí umožnil znovu vykonávat advokacii, přestože věcně jsou splněny všechny podmínky pro její vyškrtnutí ze seznamu advokátů.

[9] Žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost jako nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelka v ní uvádí důvody, pro které byl podle jejího názoru místopředseda kontrolní rady oprávněn podat kárnou žalobu, tyto důvody však měla uvést již v řízení před městským soudem. Dále žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňuje, že § 46 odst. 3 zákona o advokacii výslovně neumožňuje podzákonnou normou rozšířit oprávnění vystupovat v kárném řízení jako kárný žalobce

na jiné osoby než na předsedu kontrolní komise. Závěry rozsudku městského soudu č. j. 5 Ad 9/2013-50, kterých se stěžovatelka dovolává, nejsou přílehlavé, jelikož k zastupování ve smyslu čl. 15 odst. 2 a čl. 18 odst. 2 organizačního řádu měla být ve spisu založena informace o důvodech, pro které předseda kontrolní rady nemohl v době podání kárné žaloby vykonávat svou funkci, a zmocnění místopředsedy kontrolní rady JUDr. Erika Orleta k podání kárné žaloby. Žalobkyně se vyjádřila také k návrhu na přiznání odkladného účinku.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou žalobkyně, že kasační stížnost je nepřipustná. Pro její posouzení je rozhodné, že městský soud zrušil rozhodnutí odvolacího kárného senátu jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatelka s tímto právním názorem nesouhlasí. Tvrdí, že nevypořádání se s námitkou nedostatku oprávnění místopředsedy kontrolní rady podat kárnou žalobu nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí odvolacího kárného senátu, neboť toto oprávnění vyplývá z právních a stavovských předpisů a není třeba ho zdůvodňovat. Stěžovatelka nemohla důvod kasační stížnosti, kterým je tvrzená nesprávnost posouzení přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí městským soudem, uplatnit dříve. Kasační stížnosti je proto přípustná.

[11] Jde-li o ostatní procesní předpoklady řízení, kasační stížnost byla podána oprávněnou navrhovatelkou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatelku jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Následně kasační soud přezkoumal rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad napadeného rozsudku, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud připomíná význam požadavku řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu (§ 68 odst. 3 správního řádu). Tento požadavek – obdobně jako je tomu u odůvodnění soudních rozhodnutí – vychází ze zákazu libovůle při rozhodování o právech a povinnostech jednotlivců, který má svůj základ v principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky; srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), nebo ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.).

[14] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné důvody, pro které správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné nebo vyvrácené, skutečnosti, které vzal za podklad svého rozhodnutí, důvody, pro které považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené, právní předpis, na jehož základě rozhodl, a úvahy, jimiž se řídil při hodnocení důkazů (např. rozsudky NSS ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm

pokračování

prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů (např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71)

[15] Ze správního (kárného) spisu vedeného u stěžovatelky pod sp. zn. K 42/2019 se podává, že žalobkyně již v kárném řízení namítala, že kárnou žalobu podepsal místopředseda kontrolní rady JUDr. Erik Orlet svým jménem, nikoli s dodatkem, že kárnou žalobu podepisuje v zastoupení předsedy. Učinila tak v řízení před kárným senátem ve svém podání ze dne 6. 4. 2019, označeném jako „*Doplnění vyjádření ke kárné žalobě*“, a dále v řízení před odvolacím kárným senátem ve svém podání ze dne 18. 3. 2021, označeném jako „*Doplnění č. 2 odůvodnění odvolání do kárného rozhodnutí sp. zn. K 42/2019 ze dne 3. 9. 2020 – návrh zrušení kárného rozhodnutí a na zastavení kárného řízení*“. Žalobkyně také namítala, že správní spis neobsahuje písemné zmocnění místopředsedy kontrolní rady stěžovatelky k vystupování v pozici kárného žalobce za předsedu kontrolní rady ve smyslu čl. 18 odst. 2 organizačního řádu. Jak již bylo uvedeno výše, na námitku žalobkyně ohledně nedostatku oprávnění místopředsedy kárné komise je reagováno pouze v rozhodnutí kárného senátu, a to konstatováním, že žalobu podala osoba oprávněná ve smyslu § 46 odst. 3 zákona o advokacii (viz bod 5 cit. rozhodnutí). Rozhodnutí odvolacího kárného senátu vypořádání této námítky neobsahuje vůbec.

[16] Uvedené skutečnosti nikdo z účastníků řízení nerozporuje. Je zřejmé, že odvolací kárný senát pochybil, neboť se s uvedenou námitkou nijak nevypořádal. Právní závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího kárného senátu pro nedostatek důvodů je proto správný.

[17] Neobstojí argumentace stěžovatelky, která poukazovala na splnění všech podmínek pro vyškrtnutí žalobkyně ze seznamu advokátů za jedno z nejzávažnějších kárných provinění. Nevypořádání se s touto námitkou zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatelky, a tudíž nelze vycházet z toho, že v něm obsažené věcné závěry jsou správné. Pakliže soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí, zruší je, aniž se věcně zabývá námitkami žalobce (rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, č. 359/2004 Sb.). Tento postup nelze s ohledem na právo žalobkyně na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod považovat za přepjatě formalistický.

[18] Stěžovatelka je přesvědčena, že nevypořádání námítky žalobkyně ohledně nedostatku oprávnění místopředsedy kárné komise vystupovat jako kárný žalobce nepředstavuje takovou vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí odvolacího kárného senátu. K tomu odkazuje na rozsudky NSS č. j. 1 As 26/2007-60 a č. j. 2 As 322/2016-39. V prvním z nich byly jako vada, která nezakládá nezákonnost správního rozhodnutí, vyhodnoceny opravy a úpravy provedené správním orgánem v protokolech o výsledku svědků v řízení o přestupku, které nebyly podepsány. O závažnějších zásazích mělo být dokonce rozhodnuto usnesením. Druhý rozsudek obsahuje závěr o tom, že neposkytnutí informace osobě obviněné ze spáchání přestupku o úředních osobách, které měly rozhodovat o jejím odvolání, bylo vadou, která

s přihlédnutím k okolnostem věci neměla za následek nezákonnost rozhodnutí. V posuzované věci jde ale o nevypořádání se s námitkou nedostatku návrhového oprávnění místopředsedy kontrolní rady, tedy o to, zda kárná žaloba byla vůbec podána kárným žalobcem, což je zákonná podmínka, aby na jejím základě vůbec mohlo být vedeno kárné řízení.

[19] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že závěry uvedené v stěžovatelské odkazované rozsudku městského soudu č. j. 5 Ad 9/2013-50 nelze bez dalšího převzít, neboť se týkají odlišných skutkových okolností. Ve věci řešené tímto rozsudkem žalobkyně uplatnila námitku nedostatku podpisu kárné žaloby kárným žalobcem až v žalobě, pročež se s ní odvolací kárný senát nemohl vypořádat v žalobou napadeném rozhodnutí.

[20] Nevypořádání se s námitkou nedostatku oprávnění místopředsedy kontrolní rady podat kárnou žalobu nemůže být dodatečně zhojeno případným podrobnějším rozbořem právní úpravy v řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58). Příslušnou námitkou se měla stěžovatelka zabývat již ve správním řízení. Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud rozhodl správně, zrušil-li rozhodnutí odvolacího kárného senátu stěžovatelky jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatelky důvodnými a v řízení nebyly zjištěny ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost proto jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobkyně, která měla ve věci úspěch, v řízení nebyla zastoupena a žádné náklady řízení jí nevznikly. Kasační soud jí náhradu nákladů nepřiznal.

[23] Jde-li o návrh stěžovatelky na přiznání odkladu vykonatelnosti napadeného rozsudku, ten se stal rozhodnutím o kasační stížnosti bezpředmětným a Nejvyšší správní soud již o něm samostatně nerozhodoval. Jelikož stěžovatelka zaplatila soudní poplatek za podání tohoto návrhu, kasační soud rozhodl o jeho vrácení [§ 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“)]. Zaplacený soudní poplatek ve výši 1 000 Kč bude stěžovatelce vrácen ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. dubna 2024

pokračování

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu