



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Terezy Kučerové a JUDr. Jiřího Pally, v právní věci žalobkyně: **Mgr. Zuzana Candigliota**, advokátka, se sídlem Burešova 615/6, Brno, zast. JUDr. PhDr. Pavlem Uhlem, Ph.D., Ph.D., advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 2. 2022, sp. zn. K 136/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2024, č. j. 15 Ad 4/2023-45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2024, č. j. 15 Ad 4/2023-45, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 19. 2. 2022, sp. zn. K 136/2016, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 30 250 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. PhDr. Pavla Uhla, Ph.D., Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] „*Malá Hádanka. Co je to? Má to dva hrby a na zádech pohlavní orgán.*“ Tímto způsobem v roce 2016 komentovala žalobkyně, která je advokátkou, fotografii uveřejněnou na facebookovém profilu města Břeclav, na níž je zachycen starosta města jedoucí v orientálním kostýmu na velbloudovi při příležitosti oslavy dne Tří králů.

[2] Za uvedené jednání byla žalobkyně rozhodnutím kárného senátu kárné komise žalované ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. K 136/2016, shledána vinnou kárným proviněním spočívajícím v tom, že při výkonu advokacie nepostupovala tak, aby nesnižovala důstojnost advokátního stavu a nedodržela tak pravidla profesní etiky ukládající jí povinnost všeobecně poctivým, čestným a slušným chováním přispívat k důstojnosti a vážnosti advokátního stavu. Tím porušila § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění do 31. 12. 2020 („zákon o advokacii“), ve spojení s čl. 4 odst. 1 Usnesení předsednictva žalované č. 1/1997 Věstníku ze dne 31. 10. 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex). Od uložení kárného opatření bylo kárnou komisí upuštěno a žalobkyni byla stanovena povinnost uhradit žalované částku 8 000 Kč jako náhradu nákladů kárného řízení.

[3] Navazující rozhodnutí žalované ze dne 24. 5. 2018, jímž bylo shora uvedené rozhodnutí kárného senátu k odvolání žalobkyně potvrzeno, bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2022, č. j. 9 Ad 17/2018-35. Zrušujícím důvodem byla částečná nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, které nevypořádalo veškeré odvolací námitky žalobkyně. Ve zbytku se městský soud s žalobní argumentací, jež obsahově odpovídá nynější argumentaci kasační, neztotožnil.

[4] Rozhodnutím ze dne 6. 4. 2022 žalovaná znovu odvolání žalobkyně zamítla a rozhodnutí kárné komise potvrdila. I toto rozhodnutí však bylo rozsudkem městského soudu ze dne 24. 10. 2022, č. j. 18 Ad 8/2022-53, zrušeno. Městský soud v první řadě konstatoval, že je dříve vyslovenými závěry devátého senátu vázán, nově uplatněnou námitku nepřezkoumatelnosti shledal důvodnou. Žalovaná se znovu nevypořádala s žalobkyní uplatněnými odvolacími námitkami uvedenými v doplnění odvolání.

[5] Následné rozhodnutí žalované ze dne 19. 12. 2022 („napadené rozhodnutí“) již v řízení před městským soudem obstálo, ten žalobu proti němu směřující rozsudkem ze dne 27. 6. 2024, č. j. 15 Ad 4/2023-45 („napadený rozsudek“), zamítl. S odkazem na judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že je předchozími závěry ostatních senátů městského soudu vyslovenými k námitkám, které byly v totožném znění uplatněny i v nyní řešené žalobě, vázán.

[6] K primárně namítané absenci znaku skutkové podstaty provinění definovanému slovy „při výkonu advokacie“ městský soud citoval z již shora zmíněného rozsudku 9. senátu téhož soudu. Ten v této otázce vyšel z rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2004, č. j. 5 As 34/2003-47, který je dle městského soudu aplikovatelný i v projednávané věci, neboť definuje hranice výkonu advokacie. Z jeho závěrů dovodil, že § 17 zákona o advokacii ukládá advokátovi povinnost chovat se určitým způsobem nejen při výkonu advokacie, ale i v jeho soukromé sféře. Každý, kdo vykonává advokacii, je advokátem neustále. Hlavním důvodem tohoto pojetí je ochrana advokátního stavu a veřejných zájmů. Uvedené širší pojetí potvrzuje i znění § 17 zákona o advokacii, který po novele zákonem č. 527/2020 Sb., účinné od 1. 1. 2021, uvozuje slovní spojení „při výkonu advokacie“ slovem „zejména“.

[7] Městský soud zdůraznil, že i advokáti nepochybně požívají právo na svobodu projevu, ten však nesmí být hanlivým či sprostým vyjádřením, které by s ohledem na užití výrazy neakceptovatelně zasahovalo do důstojnosti advokátního stavu. Tak tomu bylo právě

pokračování

ve věci žalobkyně, která hanlivý komentář k fotografii starosty užila a tím mohlo dojít k ohrožení vážnosti a důstojnosti advokátního stavu.

[8] Jakkoli tedy žalobkyně při zveřejnění komentáře neposkytovala právní služby a nevykonávala tak advokacii ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o advokacii, byla stále advokátkou, která navíc je veřejně aktivní a mediálně známou osobou, a její výrok tak mohl mít dopad na vážnost a důstojnost advokátního stavu. Žalobkyní namítaná skutečnost, že advokáti – na rozdíl od soudců a státních zástupců – mohou být politicky aktivní či mohou komentovat politické dění, stvrzuje úvahy soudu o tom, že jako veřejnosti známá advokátka učinila komentář, jenž mohl ovlivnit vnímání advokátního stavu veřejností. Čím známější advokát, tím menší možnost má vystupovat tak, aby jeho činy byly spojovány s výkonem advokacie.

[9] K námitce nedostatku intenzity, jež by vedla k ohrožení kohokoli, městský soud konstatoval, že bezdůvodné přirovnání jiného člověka k pohlavnímu orgánu činěnému veřejně a za účelem jeho ponížení, nelze považovat za slušné chování obecně, natož v případě advokáta, který je k důstojnému chování vázán stavovskými předpisy. Jedná se o porušení pravidel profesionální etiky dosahující takové intenzity, že je způsobilé narušit důstojnost advokátního stavu a zcela nepochybně i důstojnost jeho adresáta.

[10] Důvodnou městský soud neshledal ani námitku, dle níž nebylo právní hodnocení skutku korigováno principem svobody slova. Městský soud v návaznosti na judikaturu ESLP i Nejvyššího správního soudu konstatoval, že advokáti jsou oprávněni veřejně kritizovat např. fungování justice, tato kritika ovšem nesmí překročit určitou mez. Dotčený komentář žalobkyně městský soud označil za jistý druh kritiky. Ta však v projednávaném případě neměla hlubší význam a nebyla schopna přispět k veřejné debatě. Dle žalobkyně měla kritika mířit na to, že jízda starosty na velbloudovi v orientálním kostýmu vzbuzuje mj. mnoho otázek ohledně vynakládání veřejných prostředků. Z jejího komentáře ovšem neplyne, že by šlo v tomto směru o konstruktivní kritiku týkající se těchto otázek. Jednalo se pouze o nemístný komentář, mířící proti konkrétní osobě, který není chráněn svobodou projevu.

[11] Napadené rozhodnutí nebylo městským soudem shledáno ani excesivním. Žalobkyně tuto námitku navázala na případ jiného advokáta. Jeho skutek se však dle městského soudu nestal předmětem kárného řízení, protože správní orgány nebyly povinny jej při svém rozhodování zohledňovat. Žalobkyní poukazované rozhodnutí odvolacího kárného senátu sp. zn. K 40/2019 bylo vydáno až po napadeném rozhodnutí, ani k němu tak nebyla žalovaná povinna přihlížet. Nadto městský soud upozornil, že ojedinělé rozhodnutí nezakládá správní praxi žalované, která by musela být v rámci zásady legitimního očekávání zohledněna. Nepřílehavou byla v tomto směru shledána také judikatura kárných senátů ve věcech soudců a státních zástupců.

[12] Městský soud nepřisvědčil ani poslední žalobní námitce týkající se povinnosti úhrady nákladů řízení, jejichž výše byla žalobkyní označena za excesivní a fakticky nahrazující sankci za kárné provinění. Městský soud s odkazem na závěry NSS v rozsudku ze dne 21. 8. 2018, č. j. 7 As 2/2007-119, dospěl k závěru, že tato námitka nemůže být úspěšná, neboť mohla být uplatněna již v rámci první žaloby proti rozhodnutí žalované. Věcně však tuto

námítku posoudil a dospěl k závěru, že paušální výše nákladů nedosahuje takové výše, aby ji bylo možné za vybočující označit. Rovněž nesouhlasil s tím, že by šlo o sankci *sui generis*. Taková sankce plní represivní a nápravnou funkci. V případě žalobkyně však od ní bylo, vzhledem k její sebereflexi během kárného řízení, upuštěno. Účelem povinnosti nahradit náklady řízení je reparace těchto nákladů, vynaložených v souvislosti s kárným řízením. Nejedná se tak o jakousi druhou sankci za zjištěné kárné provinění advokáta.

II.

[13] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] Předně je namítána věcná nesprávnost závěru městského soudu, podle kterého je pojem „výkon advokacie“ natolik obecný, že jej lze vztáhnout na cokoli, co advokát činí, bez ohledu na to, zda tak činí jako advokát nebo v souvislosti s poskytováním právních služeb. Takový výklad byl judikaturou Nejvyššího správního soudu překonán.

[15] Z jazykové interpretace § 17 zákona o advokacii stěžovatelka dovodila, že povinnost dodržovat pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže se vztahuje výhradně k výkonu advokacie, to dokládá znění dotčeného ustanovení, v němž se objevuje tautologie - „advokát při výkonu advokacie“. Rovněž systematický výklad dané právní normy ji vede k závěru, že oblastí zákonné regulace, definovanou v § 1 a § 2 zákona o advokacii, je pouze a jen výkon advokacie.

[16] Ani čl. 4 odst. 1 etického kodexu upravující důstojnost a vážnost stavu, nemůže založit kárnou odpovědnost stěžovatelčina jednání. Působnost tohoto kodexu se totiž vztahuje pouze na etiku profesionální, spojenou s výkonem povolání. Tím logicky navazuje na § 17 zákona o advokacii, který jej co do rozsahu regulace v tomto směru zmocňuje.

[17] Delikttní odpovědnost advokátů mimo výkon advokacie nelze doložit ani srovnáním s jinými justičními profesemi – soudci či státními zástupci. Důvodem je materiální rozdíl, kdy soudci a státní zástupci vykonávají veřejnou moc, pročež jsou na ně kladeny jiné nároky a požadavky. Na rozdíl od nich advokát může být politicky aktivní a komentovat veřejné dění. Pokud je advokátům taková aktivita dovolena, není možné je v ní omezovat, a stěžovatelka tak byla oprávněna vznášet esteticko-politickou kritiku veřejného funkcionáře. Ani existence stavovské samosprávy nemůže být principem, který by překonal zásadu *nulla poena sine lege*, neboť samospráva není nad zákonem a je možné ji realizovat pouze v zákonném rámci.

[18] Výše popsany výklad § 17 zákona o advokacii stěžovatelka opřela o judikaturu Nejvyššího správního soudu. Konkrétně zmínila rozsudek ze dne 12. 3. 2009, č. j. 6 Ads 73/2008-77, který koriguje závěry NSS vyjádřené v rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 5 As 34/2003-52, podle něhož je „výkonem advokacie“ třeba rozumět veškeré úkony, které souvisí s poskytnutí právní služby advokátem, nikoli pouze poskytnutí služby samotné. Šestý senát dospěl k závěru, že kárným proviněním může být pouze konání nebo opomenutí, které má souvislost s výkonem advokacie, a že vazba jednání, které se v kárném řízení klade za vinu, na výkon advokacie (byť v širokém pojetí) musí existovat.

pokračování

[19] Interpretaci stěžovatelky pak definitivně potvrzuje rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2024, č. j. 8 As 136/2022-57, který ve věci po právní stránce identické výslovně uvedl, že § 17 zákona o advokacii nedopadá na veškerá jednání advokáta, netýká se jeho čistě soukromého jednání, ani projevu představujícího výkon politických práv, která nemají s výkonem advokacie žádnou souvislost. Od těchto závěrů by se Nejvyšší správní soud v nynější věci neměl dle stěžovatelky odchýlit, v opačném případě by věc měla být předložena rozšířenému senátu.

[20] Stěžovatelka uzavřela, že skutek, pro který byla shledána vinnou, se nestal v rámci výkonu advokacie. Jednalo se o čistě občanský projev, pro který jí nemohla kárná odpovědnost vzniknout.

[21] Další námitkou stěžovatelka zpochybnila úvahy městského soudu týkající se závažnosti materiálního znaku jednání, které je jí kladeno za vinu. Kárně projednávaný skutek nemá materiální znak. Lze jej přirovnat k výroku „císař je nahý“.

[22] V souvislosti s touto námitkou stěžovatelka kromě nesprávnosti závěrů městského soudu poukázala na jejich rozpornost. Konkrétně zmínila úvahy soudu označující její projev za vulgární, bezdůvodný a navíc směřující vůči veřejné osobě. Městský soud komentář stěžovatelky označil za vulgární, v jiné části odůvodnění přitom uvedl, že vulgarismy stěžovatelkou použity nebyly. Rovněž na jedné straně uvedl, že v projevu stěžovatelky absentovaly důvody kritiky, na druhé straně však tyto důvody hodnotil.

[23] Nesprávné je i hodnocení soudu, který skutečnost, že adresátem komentáře byla veřejná osoba, posoudil jako přítěžující okolnost. Takový závěr odporuje judikatuře Ústavního soudu i ESLP, podle které je kritika veřejné osoby naopak dovolenější. K hodnocení samotného obsahu komentáře, který dle názoru městského soudu nijak nepřispěl k veřejné diskusi, stěžovatelka uvedla, že takové hodnocení nalézacímu soudu nepřislúší, ten nemůže být *arbitrem elegantiarum* veřejné diskuse.

[24] Právní úvaha městského soudu, který důstojnost advokátního stavu *a priori* nadřazuje nad svobodu projevu, rovněž není správná. Judikatura městským soudem v této souvislosti citovaná naopak favorizuje svobodu projevu, která stěžovatelku v projednávaném případě chrání. To potvrzují i závěry rozsudku NSS ze dne 27. 3. 2024, č. j. 8 As 136/2022-57.

[25] Nezákonnost napadeného rozsudku je dána také v důsledku nesprávného posouzení zásady legitimního očekávání. Žalovaná spolu s městským soudem učinily závěr o nepřiléhavosti stěžovatelkou zmiňovaného případu funkcionáře žalované, který pronášel vulgární projevy a urážel jiné advokáty. Uvedly, že daný případ není s nynější věcí srovnatelný, neboť kárné řízení nebylo s funkcionářem vůbec zahájeno. Taková úvaha je však dle stěžovatelky nesprávná. Podstatou uvedeného srovnání je zdůraznit odlišný přístup popírající rovnost před zákonem. Je přitom bez významu, zda kárné řízení zahájeno bylo či nikoli, odlišný přístup se totiž projeví již na počátku samotné procedury, tedy v okamžiku zahájení či nezahájení kárného řízení a jeho důsledky se projeví až tím, co je předmětem tohoto řízení.

[26] Stěžovatelce byla v kárném řízení uložena povinnost k náhradě nákladů tohoto řízení, a to v částce 8 000 Kč. Takovou výši pokuty stěžovatelka vnímá jako nepřiměřenou, což vznesla také v žalobě. Městský soud však nesprávně dospěl k závěru, že daná námitka nebyla uplatněna v rámci prvního řízení před soudem, protože ji nelze shledat důvodnou. Soud přehlédl, že tato námitka byla věcně projednána druhým rozhodnutím městského soudu, který rozhodnutí žalované zrušil pro nepřezkoumatelnost právě z důvodu, že se nevěnovala namítané nepřiměřenosti nákladů řízení. Uvedený závěr městského soudu tak zjevně ignoruje a nerespektuje své předchozí rozhodnutí, a ze strany soudu tak došlo k porušení vázanosti tímto rozhodnutím (§ 49 odst. 10 s. ř. s.). Vypořádání této námítky městským soudem je procesně nesprávné.

[27] Co do věcného posouzení přiměřenosti nákladů řízení stěžovatelka setrvala na tom, že výše nákladů řízení je nepřiměřená. Částka 8 000 Kč byla určena podzákonným předpisem, jímž není soud striktně vázán. Její zdůvodnění v usnesení představenstva žalované č. 2/2014 stěžovatelka nedohledala, a proto jí není zřejmé, z jakého důvodu jde o částku mnohonásobně vyšší než v případě přestupkového řízení, kde paušální výše nákladů řízení činí 1 000 Kč. Výši nákladů kárného řízení nelze považovat za přiměřenou, jedná se o zneužití práva a skryté trestání advokáta.

III.

[28] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti k námitce týkající výkladu pojmu „při výkonu advokacie“ uvedla, že ačkoli stěžovatelkou zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2024 č. j. 8 As 136/2022-57, koriguje dosud zavedenou a správními soudy aprobovanou praxi žalované, podstatné je, že na nynější věc v plném rozsahu nedopadá. Městský soud výslovně uvedl, že žalobkyně na sociálních sítích vystupuje jako advokátka a takto se prezentuje široké veřejnosti. Její známosti přispívá i její v tuzemsku neobvyklé příjmení. Ačkoli tedy stěžovatelka při zveřejnění dotčeného komentáře nevykonávala advokacii ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o advokacii, byla stále advokátkou, která je navíc veřejně známou a aktivní osobou, protože mohl mít její výrok dopad na vážnost a důstojnost advokacie.

[29] Žalovaná se neztotožnila s tvrzením stěžovatelky, podle kterého porušení jakýchkoli představ o chování kohokoli mimo činnost advokacie nemůže být kárně postižitelné. V takovém případě by pak nebylo postižitelné ani jednání advokáta, který neplní své soukromé dluhy dokonce ani poté, co je mu povinnost k jejich úhradě uložena pravomocným rozhodnutím soudu a vymáhána exekucí.

[30] Kromě čl. 4 odst. 1 etického kodexu, k jehož vydání byla žalovaná zmocněna § 17 zákona o advokacii, odkázala také na znění advokátního slibu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. j) téhož zákona, který vstupujícího advokáta mj. zavazuje, že bude cítit etiku povolání advokáta a dbát důstojnosti advokátního stavu. Žalovaná je tak oprávněna určit mantinely, v jakých jsou příslušníci advokátního stavu povinni se chovat, aby nesnižovali jeho důstojnost. Pokud se stěžovatelka slibem zavázala dbát této důstojnosti, pak je spravedlivé požadovat, aby pravidla s tím spojená dodržovala a v případě jejich porušení ji za to kárně postihnout.

pokračování

[31] Ke stěžovatelkou zpochybňované intenzitě řešeného skutku žalovaná konstatovala, že svůj nesouhlas s prezentací starosty jedoucího v orientálním kostýmu na velbloudu měla vyjádřit jinými výrazy, které by nebyly nedůstojné příslušnice váženého profesního stavu advokacie. Namísto toho stěžovatelka použila evidentně urážlivé přirovnání starosty k pánskému pohlavnímu orgánu, čímž snížila důstojnost advokátního stavu tak intenzivně, že se dopustila kárného provinění. Kárný postih stěžovatelky přitom nebyl zásahem do jejího práva na svobodu projevu, jak plyne ze shora uvedené argumentace žalované a jak konstatoval také městský soud.

[32] Žalovaná nepřisvědčila ani tomu, že by napadené rozhodnutí bylo excesivním. Projevy advokáta, které mají v očích veřejnosti dopad na důstojnost a vážnost advokátního stavu, jsou konstantně postihovány již od vzniku jejich disciplinární odpovědnosti. Napadené rozhodnutí nemůže být vybočující ani z hlediska sankce, neboť od té bylo žalovanou upuštěno.

[33] Za excesivní nelze dle žalované považovat ani částku představující náhradu nákladů kárného řízení. Ta je ukládána paušálně, aniž by kárné senáty měly v tomto směru prostor pro správní uvážení. V souladu se závěry rozsudku NSS č. j. 8 Afs 76/2009-109 tak postačovalo výši těchto nákladů odůvodnit pouze odkazem na odpovídající zákonné ustanovení. Stavovský předpis, na jehož základě je náhrada ukládána, není v rozporu se zákonem. O tom svědčí skutečnost, že žádný ministr spravedlnosti dosud nevyužil svého zákonného oprávnění k podání návrhu na přezkum tohoto předpisu. Lze tak mít za to, že částku 8 000 Kč považuje za přiměřenou. Nadto je dle žalované přiléhavější srovnání těchto nákladů nikoli s přestupkovým řízením, nýbrž s kárným řízením notářů, kde náklady řízení činí 20 000 Kč. Náhradu nákladů řízení nelze považovat ani za skrytou sankci za situace, kdy stěžovatelce bylo možno uložit pokutu až do výše 990 000 Kč. Žalovaná setrvala na tom, že stěžovatelka měla možnost uplatnit dotčenou námitku již v rámci prvního řízení před městským soudem, neboť již v té době jí byla povinnost k náhradě nákladů kárného řízení uložena, a ta tudíž byla s touto částkou již tehdy obeznámena.

IV.

[34] Stěžovatelka se v replice k vyjádření žalované vymezila proti jejímu závěru, dle něhož byla z facebookového profilu stěžovatelky její příslušnost k advokátnímu stavu zřejmá. Tento profil nebyl označen jako profil advokátky a neobsahoval žádnou vazbu k advokacii. Tento skutkový stav přitom byl zjištěn v kárném řízení a vycházel z něj i městský soud. Žalovaná až ve svém vyjádření ke kasační stížnosti činí skutkový závěr odlišný, podle něž byla stěžovatelčina příslušnost k advokátnímu stavu z jejího facebookového profilu zřejmá.

[35] Pokud žalovaná uvádí, že od 1. 1. 2021 je slovní spojení „při výkonu advokacie“ uvozeno slovem „zejména“, pak jde o znění zákona, které nebylo v době spáchání skutku účinné, a proto z něj nelze vycházet. Argument žalované je proto dle stěžovatelky krystalickým popřením nepřekročitelného principu sankčního práva *lex retro non agit*, která naopak má tento princip právního státu důsledně hájit.

V.

[36] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[37] Kasační stížnost je důvodná.

[38] Spornou je v projednávané věci otázka, zda se stěžovatelka dopustila kárného provinění podle § 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 4 odst. 1 etického kodexu.

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

[40] Podle čl. 4 odst. 1 etického kodexu platí, že *advokát je všeobecně povinen poctivým, čestným a slušným chováním přispívat k důstojnosti a vážnosti advokátního stavu.*

[41] Nejvyšší správní soud k aplikované právní úpravě pro úplnost a vzhledem k vyjádření žalované poznamenává, že od 1. 1. 2021 je účinné jiné znění § 17 zákona o advokacii (jež se nově týká postupu advokáta zejména při výkonu advokacie). Podle § 34 odst. 1 zákona o advokacii je pro kárné rozhodnutí rozhodující skutkový a právní stav v době, kdy ke kárnému provinění došlo; *pozdější právní úpravy se použije, jestliže je to pro kárné obviněného příznivější.* V tomto případě zjevně není znění § 17 zákona o advokacii účinné od 1. 1. 2021 pro stěžovatelku příznivější. Na věc se proto použít nemůže a Nejvyšší správní soud se jeho výkladem nezabýval.

[42] Stěžovatelka se měla porušení citovaných ustanovení dopustit tím, že na sociální síti okomentovala fotografii starosty města Břeclav jedoucího v orientálním kostýmu na velbloudovi tak, že jej přirovnala k mužskému pohlavnímu orgánu. Ačkoli tento komentář není obsahem spisového materiálu, není skutkový stav v tomto směru mezi stranami sporný.

[43] K naplněné skutkové podstaty uvedeného kárného provinění dojde, jsou-li kumulativně splněny dvě podmínky: (i) naříkaný postup advokáta je realizován při výkonu advokacie a (ii) takový postup snižuje důstojnost advokátního stavu.

[44] S tímto vymezením korespondují stěžejní kasační námitky stěžovatelky, která zpochybňuje, že by jí učiněný komentář bylo možno spojit s výkonem advokacie, a dále namítá, že i pokud by tomu tak bylo, nedosahuje její jednání takové intenzity, aby mohlo důstojnost advokátního stavu snižovat.

[45] Naproti tomu městský soud v návaznosti na výklad spojení „při výkonu advokacie“ učiněný NSS v rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 5 As 34/2003-47, č. 350/2004 Sb. NSS, dospěl ve shodě s žalovanou k závěru, že každý, kdo vykonává advokacii, je advokátem neustále, a proto je povinen se vždy chovat tak, aby nesnižoval důstojnost a vážnost advokátního stavu. Stěžovatelka navíc je veřejně aktivní a mediálně známou osobou, a její výrok tak mohl mít dopad na vážnost a důstojnost advokacie.

pokračování

[46] Nejvyšší správní soud se v projednávané věci přiklonil k názoru stěžovatelky a dospěl k závěru, že její komentář na sociální síti nesplňuje již první z výše vymezených podmínek daného kárného provinění, neboť k němu nedošlo při výkonu advokacie.

[47] V otázce výkladu spojení „při výkonu advokacie“ vycházel Nejvyšší správní soud ze svého nedávného rozsudku ze dne 27. 3. 2024, č. j. 8 As 136/2022-57, č. 4601/2024 Sb. NSS. Ten do určité míry koriguje závěry vyslovené pátým senátem v městském soudem následovaném rozhodnutí. Zmiňovaná korekce přitom míří právě na pátým senátem zaujatý široký výklad jednání spojených s výkonem advokacie.

[48] Osmý senát se tímto výkladem zabýval v rámci posouzení věci, která je skutkově obdobná věci nyní projednávané, kde byla kárně vinnou uznána politicky aktivní advokátka, která v rámci konference v Poslanecké sněmovně vystoupila s kritikou islámu, proti které se ohradil turecký velvyslanec. V dalším svém vystoupení tato advokátka na adresu tureckého velvyslance pronesla: *„a protože pane velvyslanče nerozumíte diplomatickému protokolu, udělám teď něco, čemu budete rozumět: proklínám Vás, proklínám Vás, proklínám Vás, umřete, umřete dřív, než zplodíte syny a umřete beze cti“*. Za to byla podle § 17 zákona o advokacii uznána kárně vinnou.

[49] Osmý senát na základě výkladových metod práva dospěl k následujícímu hodnocení slovního spojení „při výkonu advokacie“: *„Dané ustanovení nedopadá na veškerá jednání advokáta. Nedopadá tedy na čistě soukromé jednání advokáta, ani na jeho projev představující výkon politických práv, které nemají s výkonem advokacie žádnou souvislost. Na stranu druhou však nelze dané ustanovení vykládat ani příliš úzce tak, že by znemožňovalo efektivní regulaci poskytování právních služeb. Činnost advokáta – jakožto podnikatele – totiž nezahrnuje pouze samotné poskytování právních služeb. Advokáti, podobně jako ostatní podnikatelé, z důvodu svého podnikání různě soukromoprávně či veřejnoprávně jednají. Byť tato jednání nepředstavují samotné poskytování právních služeb, jistě se bude jednat o výkon advokacie. Rovněž advokáti v souvislosti se svým podnikáním vystupují na veřejnosti, což může zahrnovat jak reklamu, tak i neformální způsoby jejich propagace jako advokáta, jako jsou různá veřejná vystoupení, vyjádření v médiích, na sociálních sítích apod. Pokud se při takové činnosti advokát označuje za advokáta, případně jiným způsobem své služby propaguje či je jeho příslušnost k advokátnímu stavu z okolností dané činnosti jinak zřejmá, bude se také jednat o výkon advokacie.“* (důraz doplněn)

[50] Z uvedeného vyplývá, že advokát může být kárně postižen za jednání, které snižuje důstojnost a vážnost advokátního stavu v případě, kdy toto jeho jednání lze spojit s výkonem advokacie. Takové pojetí odpovídá i závěrům NSS učiněným v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 6 Ads 73/2008-77, podle nichž *„vazba jednání, které se klade v kárném řízení za vinu, na výkon advokacie (byť v širokém pojetí) musí existovat“*. Právě tato vazba na výkon advokátní profese odlišuje povinnosti advokátů zakotvené stavovskými předpisy od povinností stanovených soudcům a státním zástupcům. Ti jsou s ohledem na svůj podíl na výkonu moci vázáni přísnějšími pravidly, nežli je tomu u tzv. svobodných povolání.

[51] Z hlediska interpretace uvedeného pojmu je podstatný také závěr osmého senátu týkající se vzájemného vztahu § 17 zákona o advokacii a čl. 4 odst. 1 etického kodexu. Druhá věta § 17 zákona o advokacii obsahuje ustanovení, které žalovanou zmocňuje k vydání

stavovského předpisu, který advokát musí dodržovat. Prováděcí předpis se však musí vždy pohybovat v mezích zákona. Osmý senát proto dospěl k závěru, že čl. 4 odst. 1 etického kodexu nelze vykládat tak, že dopadá i na jednání bez souvislosti s výkonem advokacie. Takový výklad by znamenal, že uvedený článek stavovského předpisu nelze aplikovat pro jeho rozpor se zákonem o advokacii, neboť se nepohybuje v mezích tímto zákonem stanovených.

[52] Z uvedeného tedy vyplývá, že i kodexem určenou všeobecnou povinnost advokátů přispívat svým chováním k důstojnosti a vážnosti advokátního stavu je třeba pojit vždy s jednáním, které souvisí s výkonem advokacie. Uvedený výklad nevyvrací ani žalovanou zmiňované znění advokátního slibu zakotvené v § 5 odst. 1 písm. j) zákona o advokacii, podle kterého se advokát zavazuje, že *bude ctít etiku povolání advokáta a dbát důstojnosti advokátního stavu*. Ani z toho totiž nelze dovodit, že by dotčená povinnost byla vázána i na jednání advokáta mimo výkon advokacie.

[53] Na zmíněnou interpretaci čl. 4 odst. 1 etického kodexu nemá vliv ani další argumentace žalované, podle které je oprávněna příslušníkům advokátního stavu určovat mantinely, v jakých jsou povinni se chovat, aby důstojnost advokátního stavu nesnižovali, a naopak přispívali k jejímu zvýšení. I pro žalovanou totiž platí shora zmíněné limity stanovené zákonem o advokacii, podle kterých se povinnost nesnižovat důstojnost a vážnost advokátního stavu váže pouze na jednání související s výkonem advokacie. Žalovaná proto není oprávněna nad tento zákonem stanovený rámec trestat jednání advokátů dle svého uvážení, ale v každém jednotlivém případě musí souvislost s výkonem advokacie dovodit.

[54] V případě stěžovatelky žalovaná a stejně tak i městský soud dovodili, že její komentář snížil důstojnost advokátního stavu, neboť je jako advokátka veřejně známou a mediálně aktivní osobou, čemuž přispívá i její cizojazyčné příjmení.

[55] Jakkoli by stěžovatelku takto bylo možné charakterizovat, postrádá zmiňovaná úvaha – byť jen širší – vazbu na výkon advokacie. Skutečnost, že si stěžovatelku veřejnost může pro její v tuzemsku neobvyklé příjmení spojit s tím, že vykonává profesi advokátky, nepostačuje pro závěr, že komentář byl učiněn v souvislosti s výkonem advokacie. Jak totiž uvedl již osmý senát a čtvrtý senát se s tímto závěrem plně ztotožňuje – „*i známý advokát totiž může jednat jako soukromá osoba či vystupovat bez vazby ke své advokátní profesi.*“

[56] Závěr městského soudu, podle kterého platí, že „*čím známější advokát, tím menší možnost má tento advokát vystupovat tak, aby jeho činy nebyly spojovány s výkonem advokacie*“, proto nemůže s ohledem na výše uvedené obstát. Aby takový výstup mohl mít vliv na advokátní stav, musí být dovozena jeho vazba na výkon advokacie.

[57] Taková vazba by v nynější věci byla dána pouze za situace, kdy by stěžovatelka svůj komentář propojila s advokátní praxí či by z dalších okolností byl její vztah k advokátnímu stavu zřejmý. Stěžovatelka však tento komentář na výkon advokacie nijak nenavázala a této konsekvenci nenásvědčuje ani žádná jiná okolnost. Ze stěžovatelčina vyjádření ke kárnému provinění, které je obsahem spisového materiálu, vyplývá, že z pozice soukromé osoby dlouhodobě kriticky vystupuje vůči vedení města Břeclav. V rámci těchto vystoupení se však za advokátku sama neoznačuje a tato její činnost s právní praxí nijak nesouvisí. Žádnou takovou konkrétní souvislost pak nenabízí ani sama žalovaná a nelze ji seznat ani

pokračování

z odůvodnění napadeného rozsudku. Z něj lze zjistit pouze to, že stěžovatelka vystupuje na sociálních sítích jako advokátka a takto se prezentuje i široké veřejnosti. Nejvyšší správní soud však takovou skutečnost, natož její přímou vazbu k dotčenému komentáři, z obsahu spisového materiálu nezjistil. Z něj vyplývá pouze to, že stěžovatelka převzala bezplatné zastoupení Ligy lidských práv ve věcech týkajících se povinného očkování dětí.

[58] Ačkoli tedy Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem i žalovanou hodnotí daný komentář stěžovatelky jako nevhodný, z hlediska dotčení důstojnosti advokátního stavu je podstatné pouze to, že v případě stěžovatelky nebylo ve správním řízení ani v řízení před městským soudem prokázáno, že komentář, v jehož důsledku byla uznána kárně vinnou, byl učiněn v souvislosti s výkonem advokacie.

[59] Vzhledem k tomu, že městský soud stejně jako žalovaná zvolili nesprávný výklad spojení „při výkonu advokacie“, který ve své podstatě navázali na veškeré jednání (veřejně známého) advokáta, aniž by zjišťovali vazbu tohoto jednání na advokátní profesi, jsou jejich rozhodnutí nezákonná.

[60] Vzhledem k tomu, že z uvedených důvodů není naplněna již první z kumulativních podmínek kárného provinění dle § 17 zákona o advokacii, nezabýval se již Nejvyšší správní soud namítanou absencí intenzity daného provinění a konkurencí práva na svobodu projevu, které s naplněním znaků skutkové podstaty daného provinění přímo souvisí.

[61] Jde-li o stěžovatelčinu námitku nezákonnosti přístupu městského soudu k jí namítané excesivitě v kontextu jiných skutků funkcionáře žalované (JUDr. Tomáše Sokola), i zde je třeba stěžovatelce přisvědčit. Ta se ve své podstatě ve správním řízení i v řízení před soudem dovolávala zásady legitimního očekávání, když poukazovala na obdobný případ jiného advokáta, s nímž však kárné řízení zahájeno vůbec nebylo. Žalovaná i městský soud však tuto námitku nesprávně vypořádali, když uvedli, že daný případ není s projednávanou věcí srovnatelný, neboť se nedostal do shodné procesní fáze jako případ stěžovatelky a žalovaná jej tak nebyla povinna zohlednit.

[62] Podstatou odvolací argumentace stěžovatelky byla snaha zdůraznit odlišný přístup žalované, jímž byl popřen princip rovnosti před zákonem. Právě s důvodem této odlišnosti byla žalovaná povinna se vypořádat. Pokud ve skutkově obdobné věci žalovaná postupuje odlišně, a tedy kárné řízení vůbec nezahájí, byť jde o skutky podobné, je povinna k odvolací námitce stěžovatelky vysvětlit, z jakého důvodu bylo v jejím případě nutno ke kárnému stíhání přistoupit. Jedině tak může přesvědčivě obhájit odlišný postup u jinak obdobných případů. I v tomto ohledu je tak nutno právní závěr žalované i městského soudu, kteří se odmítli zabývat srovnáním případu stěžovatelky s jiným případem z důvodu, že tento jiný případ byl projednán a ukončen v jiné fázi správního řízení, považovat za nesprávný.

[63] Naproti tomu Nejvyšší správní soud nepřisvědčil poslední stěžovatelčině námitce, podle které je jí uložena povinnost k náhradě nákladů řízení excesivní a tyto náklady představují spíše sankci *sui generis*.

[64] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že městský soud byl povinen uvedenou námitku, která byla stěžovatelkou uplatněna taktéž v žalobě, přezkoumat. Žalovaná totiž byla předchozím rozsudkem městského soudu ze dne 24. 10. 2022 zavázána, necht' se namítanou nepřiměřeností nákladů řízení zabývá. Stěžovatelka tak byla s důvody, pro které jí byly náklady řízení ve výši 8 000 Kč uloženy, seznámena až v napadeném rozhodnutí, proto byla nadána oprávněním námitku nesprávného posouzení těchto nákladů v žalobě uplatnit.

[65] Městský soud v této otázce nesprávně vyložil závěry rozsudku NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 2/2007-119. Z těch se výslovně podává, že správní řízení po zrušení správního rozhodnutí správním soudem se řídí i tím, z jakých důvodů k tomuto zrušení došlo. Nepřímo je proto další postup správního orgánu určen důvody úspěšné žaloby. V nové žalobě tak lze uplatnit námitky směřující proti „novému“ porušení zákona, tj. k porušení, k němuž v původním správním řízení nedošlo. Dle Nejvyššího správního soudu naopak nemohou být úspěšné ty námitky, které mohly být uplatněny v zákonné lhůtě již v původní žalobě.

[66] V nyní projednávané věci šlo právě o námitky mířící proti „novému“ porušení zákona, k němuž dle stěžovatelky mělo dojít v důsledku nesprávného posouzení namítané excesivity uložených nákladů. Posouzení přiměřenosti těchto nákladů bylo žalovanou učiněno na základě předchozího rozsudku městského soudu, který ji zavázal, aby se touto otázkou zabývala, neboť tak k výslovné odvolací námitce stěžovatelky dříve neučinila. Stěžovatelkou uplatněná námitka nepřiměřenosti uložených nákladů tak nemohla být *a priori* neúspěšná jen proto, že nebyla uplatněna již v první žalobě, jak nesprávně vyložil městský soud.

[67] Popsané pochybení městského soudu však nezakládá nezákonnost napadeného rozsudku, neboť ten se, navzdory svému výše popsanému konstatování, touto námitkou excesivity nákladů řízení zabýval. Dospěl přitom k závěru, že uložená sankce nedosahuje takové výše, aby ji bylo možno označit za excesivní a nejedná se ani o sankci *sui generis*. V projednávané věci stěžovatelce žádná sankce uložena nebyla, bylo od ní vzhledem k jejímu přístupu v průběhu správního řízení upuštěno. Povinnost nahradit náklady řízení byla stěžovatelce stanovena v souladu se zákonem. Jejím účelem byla reparace nákladů vynaložených na vedené řízení, nikoli snaha stěžovatelku za zjištěné kárné provinění sankcionovat.

[68] S těmito věcnými závěry městského soudu k otázce přiměřenosti nákladů řízení stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nepolemizuje, když pouze doslovně přebírá totožnou námitku vznesenou v žalobě. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí městského soudu. Aby tedy byla přípustná, musí na závěry městského soudu reagovat a kvalifikovaným způsobem je zpochybňovat. Nepostačuje proto, pokud kasační stížnost pouze opakuje námitky již vznesené v žalobě. Vzhledem k tomu, že v případě namítané nepřiměřenosti (excesivity) uložené pokuty taková kasačním soudem přezkoumatelná argumentace chybí, nemohl se Nejvyšší správní soud uvedenou námitkou pro její nepřípustnost zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[69] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nezákonný, a proto jej zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Věc však městskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, jelikož dospěl k závěru, že povaha věci umožňuje, aby o žalobě sám rozhodl, tudíž současně rozhodl o zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s., a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

[70] Dle § 78 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je žalovaná v dalším řízení vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku. V dalším řízení se tak bude znovu zabývat tím, zda se stěžovatelka ve světle shora učiněných závěrů dopustila kárného provinění dle § 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 4 odst. 1 etického kodexu.

[71] V případě, že Nejvyšší správní soud ruší rozsudek krajského (resp. městského) soudu a současně ruší i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského (zde městského) soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008–98).

[72] Jelikož stěžovatelka dosáhla zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí žalované, měla z procesního hlediska plný úspěch ve věci a náleží jí dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., náhrada nákladů řízení vůči žalované, která úspěšná nebyla.

[73] Důvodně vynaložené náklady v řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacené soudní poplatky za žalobu (3 000 Kč) a za kasační stížnost (5 000 Kč). Stěžovatelka byla v řízení právně zastoupena, tudíž má právo na náhradu nákladů právního zastoupení, které tvoří odměna a náhrada hotových výdajů jejího zástupce. V řízení o žalobě byla odměna určena za tři úkony právní služby učiněné jejím zástupcem, konkrétně za (i) převzetí a přípravu zastoupení, (ii) sepis žaloby a (iii) podání ve věci samé ze dne 11. 7. 2023 [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024 – dále jen „*advokátní tarif*“], tedy celkem ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí 300 Kč za každý z těchto tří úkonů právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), což je celkem 900 Kč. Odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti byla určena za dva úkony právní služby, konkrétně za (i) sepis kasační stížnosti, a (ii) sepis podání ve věci samé ze dne 21. 8. 2024 (§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu), tedy celkem ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí 300 Kč za každý z těchto dvou úkonů právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), což je celkem 600 Kč. Zástupce stěžovatelky je registrován jako plátcе daně z přidané hodnoty. Celková výše náhrady nákladů řízení činí v daném případě částku 30 250 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna zaplatit stěžovateli k rukám jejího zástupce JUDr. PhDr. Pavla Uhla, Ph.D., Ph.D., advokáta. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. září 2025

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu