

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **JUDr. T. M., Ph.D.,** zast. JUDr. Mgr. Monikou Kocourkovou, advokátkou, se sídlem Baškirská 1404/1, Praha 10, proti žalované: **Česká advokátní komora,** se sídlem Národní 118/16, Praha 1, zast. JUDr. Janem Sykou, advokátem, se sídlem Školská 1736/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č. j. 3 A 134/2010 – 53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2010, sp. zn. K 1/2009 (dále jen „napadené rozhodnutí“), odvolací senát žalované zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí kárného senátu kárné komise ze dne 30. 4. 2010, sp. zn. K 1/2009, kterým byl žalobce uznán vinným tím, že poté, co v právním zastoupení T.B. jako žalovaného v řízení vedeném u Okresního soudu Plzeň – město pod sp. zn. 35 C 332/2003, podal proti rozsudku tohoto soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 35 Ca 332/2003 – 290, blanketní odvolání, které se zavázal dodatečně odůvodnit ve lhůtě do 15 dnů, odvolání v této lhůtě neodůvodnil a poté, co byl usnesením téhož soudu ze dne 5. 1. 2007, č. j. 35 Ca 332/2003 – 301, vyzván k odstranění vad podání ve lhůtě 7 dnů od doručení výzvy, na tuto výzvu nereagoval a vady podání ve stanovené

lhůtě neodstranil, v důsledku čehož bylo odvolání T. B. usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. 13 Co 41/2007, odmítnuto; a tím, že aniž by o tom informoval T. B., v jeho zastoupení podal k Ústavnímu soudu ústavní stížnost, k níž nepřiložil řádnou plnou moc, ani kopii posledního procesního prostředku k ochraně práva a poté, co byl Ústavním soudem vyzván k odstranění vad podání ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy, na tuto výzvu nereagoval a vady podání ve stanovené lhůtě neodstranil, v důsledku čeho byla ústavní stížnost T. B. usnesením Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2007, sp. zn. III. ÚS 990/07, odmítnuta. Kárný senát proto žalobce uznal vinným z porušení § 16 odst. 1 a 2, § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii"), ve spojení s článkem 4 odst. 1 (ve vztahu k prvnímu skutku) a článkem 4 odst. 1, článkem 9 odst. 1 (ve vztahu k druhému skutku) Pravidel profesionální etiky, za což mu byla uložena pokuta ve výši 10.000 Kč a povinnost nahradit náklady kárného řízení. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že projednání odvolání nebránila skutečnost, že toto nebylo odůvodněno, protože odvolací řízení je založeno na úplném revizním principu a důvody nesouhlasu žalobce s prvostupňovým rozhodnutím nadto vyplývají z obsahu spisu. Za klíčovou žalovaná označila námitku opožděnosti podání kárné žaloby ve vztahu k prvnímu skutku, přičemž uvedla, že tam popsaný skutek trval až do dne 1. 2. 2007, kdy kárně obviněný doplnil blankentní odvolání; kárná žaloba doručená dne 12. 1. 2009 byla podána v zákonné dvouleté lhůtě. Rozhodujícím okamžikem podle žalované je to, do kterého okamžiku mohl advokát svoji povinnost odůvodnit odvolání splnit. Z tohoto hlediska byl skutek ukončen uplynutím 7-denní lhůty stanovené krajským soudem pro odůvodněn odvolání (odstranění vad) usnesením ze dne 5. 1. 2007. Přerušení běhu promlčecí doby způsobuje doručení kárné žaloby předsedovi kárné komise, nikoli její doručení žalobci. Žalovaná rovněž nepřisvědčila argumentaci žalobce, že vždy jednal v souladu s pokyny klienta, protože žalobce nerespektoval příslušné výzvy soudů, které nadto konkretizují zákonné povinnosti. Zvláště v případě řízení před Ústavním soudem zpochybňuje advokát svoji odbornou úroveň, pokud zákonným požadavkům nedostojí. Žalobce měl správně postupovat tak, že měl soudu sdělit, že není schopen výzvě vyhovět. Žalovaná neshledala žádné pochybení ani ve výroku o kárném opatření, přičemž za dostatečné považovala to, že se kárný senát dotázal žalobce na jeho majetkovou situaci. Vzhledem k výši sankce ji není možné považovat za likvidační.

[2] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 1. 11. 2010, v níž tvrdil, že se žalovaná kárnou věcí nezabývala odpovědně a svědomitě, postupovala v rozporu s příslušnými předpisy, přičemž nevyšla ze spolehlivě zjištěného stavu, napadené rozhodnutí je proto nepřesvědčivé. Žalobce trval na tom, že kárná žaloba byla podána opožděně, neboť mu byla doručena až 29. 1. 2009 po uplynutí dvouleté promlčecí lhůty. Žalobce zastupoval dotyčného klienta pouze v řízení o vydání bezdůvodného obohacení ve výši 4.021.432 Kč, přičemž není pravdou, že by klient byl ve věci neúspěšný, neboť této žalobě bylo vyhověno v částce 1.035.941,50 Kč, ve zbytku bylo řízení zastaveno nebo žaloba zamítnuta. Ze tří čtvrtin byl jeho klient úspěšný. Bezdůvodné obohacení bylo požadováno za předchozí dva roky, za tyto dva roky měl klient zaplatit podle neplatné nájemní smlouvy, kterou uzavřel s nevlastníkem nemovitosti, za předmětné nebytové prostory dvojnásobek přisouzené částky. Odvolání bylo ve věci podáno s tím, že žalobce byl s klientem dohodnut, že mu klient sdělí jméno svědka, který by potvrdil, že vlastník nemovitosti p. V. věděl, že nebytové prostory užívá stěžovatel, čímž mělo být prokázáno,

že uběhla subjektivní promlčecí lhůta, a že mu předá další doklady umožňující zpochybnit závěry znaleckého posudku. Tyto informace však klient žalobci nepředložil, a proto odvolání podal opožděně. Následný návrh na obnovu řízení byl obecnými soudy odmítnut. Skutkově se jednalo o to, že žalobcův klient měl pronajaty nebytové prostory a vybavení dílny od pronajímatele, který následně prohrál soudní spor o určení vlastnictví k těmto nebytovým prostorům. Po celou dobu užívání těchto prostor klient platil nájemné podle neplatné nájemní smlouvy. Nově určený majitel, resp. správce konkurzní podstaty, neboť tento vlastník byl v konkurzu, chtěl po klientovi bezdůvodné obohacení za to, že užíval jeho prostory a vybavení; toto bezdůvodné obohacení bylo nižší, než které platil jako nájemné. V době převzetí zastoupení klient nemohl požadovat náhradu po původním pronajimateli, protože již marně proběhla promlčecí lhůta, proto bylo žalobcem navrhováno, aby klient rovněž namítl promlčení vůči skutečnému vlastníkovi, neboť ten měl vědět, kdo nebytové prostory užívá. Po vydání rozsudku, který žalobě vyhověl pouze zčásti, byl klient žalobcem informován o možnosti podat odvolání s tím, že klient musí k úspěšnému odvolání doložit dodatečné podklady. Není podle žalobce pravdou, že by ve svém vyjádření jako důvod nedoplnění odvolání uvedl předání spisu neteři klienta. Spis byl neteři předán až po rozhodnutí obecných soudů o obnově řízení z důvodu snahy o medializaci případu. Odvolání nebylo doplněno z důvodu čekání na dohodnuté poklady přislíbení klientem. S ohledem na to, že odvolání bylo odmítnuto 29. 1. 2007 a kárná žaloba byla žalobci doručena až 29. 1. 2009, došlo k zániku žalobcovy odpovědnosti za tento skutek. Žalobce rovněž klienta informoval o tom, že v jeho prospěch má v úmyslu podat ústavní stížnost, ale že k tomu od něj potřebuje získat již dříve požadované informace. Klient mu následně zaslal podepsanou plnou moc k řízení před Ústavním soudem. Žalobce měl za to, že klient ani ve své stížnosti netvrdil, že by jej neinformoval o podání ústavní stížnosti. Po výzvě Ústavního soudu se žalobce s klientem domluvili, že ústavní stížnost nenechají věcně projednat a že se budou soustředit na řízení o obnově. Po celou dobu řízení o obnově žalobce informoval klienta o tom, že obnova řízení řeší problém s exekucí, nikoli problém bezdůvodného obohacení. Klient opět chtěl případ medializovat, proto před rozhodnutím odvolacího soudu na jeho pokyn předal spisový materiál jeho neteři a dceři Ing. G. Obnova řízení byla zamítnuta s odůvodněním, že znalecký posudek a doklady o výběrovém řízení nemohou přinést pro žalobcova klienta příznivější rozhodnutí, protože hradil vyšší nájemné, než kolik byl uznán povinným zaplatit na bezdůvodném obohacení. Následně žalobci přišla výpověď plné moci; nového právního zástupce žalobce informoval, že spisový materiál má s vědomím klienta pan Ing. G., resp. jeho dcera, a že klient má kopie většiny dokladů. Žalovaná se podle žalobce odmítla zabývat svědeckou výpovědí Ing. G., který by mohl potvrdit, že jeho úkolem v soudním řízení bylo jednání protahovat, aby měl klient dostatek času k jednání o odkoupení pohledávky proti své osobě, a mohl by rovněž potvrdit, že se s klientem dohodli na nepředložení plné moci Ústavnímu soudu. Žalovaná se podle žalobce rovněž nedostatečně zabývala obsahem příslušných soudních spisů.

[3] Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 19. 4. 2011, v němž upozorňovala na to, že nemohla porušit žádné ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., protože v době jejího rozhodování byl účinný zákon č. 500/2004 Sb., který nadto v dané věci ale jako procesní předpis nemohl být použit. Žalovaná neporušila ustanovení § 24 vyhlášky č. 244/1996 Sb., kterou se podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, stanoví kárný řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kárný řád“), protože všechny skutky byly řádně prokázány. Nebyly

prokazovány skutky, motivy a podrobnosti, které líčí žalobce, protože nebyly předmětem výrokové části kárného rozhodnutí. Žalobce sám potvrdil, že podané blanketní odvolání přes výzvu soudu neodůvodnil; motivy jeho jednání jsou přitom irelevantní. I kdyby žalobce měl od klienta za úkol oddalovat vydání soudního rozhodnutí, ani tento úkol nesplnil, protože k oddálení meritorního rozhodnutí by došlo pouze včasným doplněním odvolání. Pokud postupoval uvedeným způsobem, vytvořil předvídatelnou situaci spočívající v podmínkách pro rychlé ukončení věci procesním rozhodnutím. Ve vztahu k druhému skutku žalovaná poukázala na to, že žalobce byl uznán vinným z nepřiložení povinných příloh k ústavní stížnosti; tato pochybení se týkají jak vztahu ke klientovi, tak i k Ústavnímu soudu. K požadavku žalobce na výslech svědka žalovaná odkazovala na výše uvedené, že procesní taktika žalobce nebyla správná, a to i kdyby měl za úkol řízení protahovat. Za stěžejní pro počítání lhůt žalovaná považuje to, kdy byla kárná žaloba podána, nikoli kdy byla doručena žalobci.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 5. 2013, č. j. 3 A 134/2010 – 53, napadené rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že se nad rámec žalobních bodů v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nejdříve zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Ze správního spisu zjistil, že žalobce podal pouze blanketní odvolání dne 30. 4. 2010 do protokolu během ústního jednání, není z něj proto patrné, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy, nesprávnost prvostupňového rozhodnutí nebo předchozího řízení. Odvolání proto neobsahuje všechny náležitosti uvedené v § 249 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), které se má v kárném řízení přiměřeně použít podle ustanovení § 35e zákona o advokacii. Odvolací kárný senát měl postupovat podle § 251 odst. 1 trestního řádu a vyzvat žalobce k odstranění vad odvolání. Městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se správního řízení a dospěl k závěru, že se jedná o obdobnou otázku, neboť v odvolání odvolací orgán zkoumá zákonnost (legalitu) a věcnou správnost rozhodnutí; věcnou správnost přitom přezkoumává pouze v rozsahu odvolacích námitek. Proto je dle městského soudu důležité, aby bylo odvolání řádně odůvodněno. Odvolací orgán toto odůvodnění nezná a nemůže jej za žalobce sám doplňovat, nemůže tudíž ani prvostupňové rozhodnutí řádně přezkoumat. Pokud má odvolací senát podle advokátního kárného řádu přihlížet k uplatněným vadám, musí je znát. Jestliže žalovaná rozhodla o odvolání, které nemělo odůvodnění, absentuje podle městského soudu v odůvodnění esenciální součást v podobě reakce na odvolatelovy námitky. Tato skutečnost brání věcnému soudnímu přezkumu. Rozhodne-li přesto správní orgán, aniž by bylo odvolání doplněno, je jeho postup vadný a v rozporu s procesními předpisy.

[5] Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č. j. 3 A 134/2010 – 53, podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost ze dne 11. 6. 2013, ve které uvedla, že napadá rozsudek z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka tvrdila, že kárný řád neřeší případ, kdy bylo odvolatelem podáno blanketní odvolání, zakotvuje však revizní princip, podle něhož se má přihlížet i k vadám, které nebyly odvoláním vytýkány. Tato právní úprava tedy není natolik neúplná, aby to odůvodňovalo přiměřenou aplikaci trestního řádu. Stěžovatelka poukazovala na to, že kárné řízení se vztahuje pouze na advokáty a advokátní koncipienty,

tedy osoby znalé práva, použití trestního práva proto není přiměřené. Tím méně přesvědčivý je pak „můstek“ k aplikaci správního řádu, který napadený rozsudek konstruuje z obdobnosti úpravy v trestním a správním řádu. Argumentace městského soudu správním řádem není podle stěžovatelky přesvědčivá. Trestní řád i kárný řád totiž ukládají přihlížet k nevytýkaným vadám. Přezkum prvostupňového rozhodnutí je ze strany odvolacího senátu kompletní. Městský soud sice žalované vytknul, že nevyzvala žalobce k doplnění blanketního odvolání, neuvedl ale, jak by měla postupovat, pokud by i přes výzvu nebylo žalobcem odvolání doplněno, protože trestní řád v takovém případě hovoří o odmítnutí odvolání, které ale odvolací senát rozhodující podle kárného řádu nemůže učinit. I kdyby byla učiněna výzva, vždy by advokát mohl následně uvést, že jsou tu další důvody, ke kterým měl být žalovanou vyzván, tudíž jakékoli rozhodnutí by pohledem městského soudu bylo nepřezkoumatelné. Není pravdou, že by žalovaný nereagoval na výtky žalobce, které vytěžil z obsahu spisu. Nedoplněním odvolání dal žalobce najevo, že svou předchozí obhajobu nebude rozšiřovat. Odvolací senát proto provedl plnohodnotné přezkoumání prvostupňového rozhodnutí. Stěžovatelka rovněž poukazovala na podstatu kárného deliktu (nedoplnění odůvodnění blanketního odvolání před civilními soudy, nedoplnění ústavní stížnosti). Pokud by byla kasační stížnost zamítnuta, byl by žalobce procesně odměněn za neodůvodnění odvolání, tedy za to, co bylo předmětem kárného řízení.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 7. 2013, v němž uvedl, že městský soud rozhodl v souladu se stávající rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu. Revizní princip nemůže nahradit odůvodnění odvolání, neboť to je v rozporu s trestním řádem. Žalobce rovněž odmítá, že by odvolací kárný senát mohl odhadnout všechny jeho námitky, protože v opačném případě by účast kárně obviněného v kárném řízení byla zcela nadbytečná. Žalobce se pozastavoval nad tím, jak by odvolací senát mohl znát jeho námitky obsažené v odvolání, když stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí nepřesnosti spočívající v tom, že údajně absolvoval koncipientskou praxi a advokátní zkoušky, ačkoli správně mělo být uvedeno, že absolvoval praxi justičního čekatele a složil justiční zkoušku, která mu byla posléze žalovanou uznána. Stěžovatelka si v kárném řízení pouze ulehčila práci. Žalobce rovněž poukazoval na posun jeho argumentace – jím navrhovaný svědek, jehož výslech stěžovatelka odmítla, v řízení před Městským soudem v Praze pod sp. zn. 19 Cmo 142/2009 potvrdil veškerá tvrzení žalobce, že jednal vždy na pokyn klienta, podle něhož měl protahovat odvolací řízení a neodůvodňovat ústavní stížnost. Tímto se přitom stěžovatelka v průběhu řízení nezabývala, stejně jako tím, že podací razítko na kárné žalobě bylo antidatováno. Zásada „neznalost zákona neomlouvá“ nemá v dané věci místo, neboť podle přiměřeně aplikovatelného trestního řádu měla stěžovatelka vyzvat žalobce k doplnění odvolání. Argumentace žalované, že žalobce bude zamítnutím kasační stížnosti odměněn za svou nečinnost, označil žalobce za absurdní, neboť tento výsledek je naopak způsoben protiprávním postupem stěžovatelky. Kárný senát stěžovatelky si nadto byl vědom své poučovací povinnosti, když se žalobce dotazoval na jeho majetkové poměry, a to s odkazem na požadavek správních soudů. Navrhoval, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

[7] Stěžovatelka k věci podala repliku ze dne 5. 9. 2013, v níž poukázala na to, že žalobce vychází z nutnosti aplikace trestního řádu, nevyjadřuje se však k úvahám v kasační

stížnosti, jimiž je přiměřenost aplikace zpochybňována. Stěžovatelka k námitce žalobce, že absolvoval jiný druh právní praxe a jiný druh zkoušky, než bylo uvedeno v kasační stížnosti, uvedla, že odkazem na praxi advokátů nechtěla zdůraznit, jakou praxi žalobce získal, ale pouze upozornit, že advokáti mají daleko vyšší míru právního vědomí. Žalobce svým textem projevuje nepochopení této argumentace, event. snahu o její pozměnění. Zásada o důsledcích neznalosti zákona je v kasační stížnosti zmiňována opět v souvislosti se stupněm právního vědomí. Stěžovatelka nepopírala, že žalobce byl na osobní majetkové poměry opakovaně dotazován. Kárně obviněný musí předpokládat, že kárný senát bude rozhodovat a že bude rozhodovat podle důkazů, která má k dispozici – pokud žalobce na dotazy nereagoval, nemohlo to přivodit zpřísnění kárného opatření. Podáním ze dne 15. 11. 2013 stěžovatelka na svém předchozím stanovisku setrvala a poukazovala na to, že účel poučení v trestním řízení je jiný než v kárném řízení.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Městského soudu v Praze vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s..

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatelka ale fakticky uplatnila pouze kasační důvod podřaditelný pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 – 47), proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumal pouze podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační důvod uvedený pod písm. b) uvedeného ustanovení, tedy vážné vady správního řízení, pro něž měl soud napadené rozhodnutí žalované zrušit, stěžovatelka ostatně stěží může použít, neboť tím by zpochybnila správnost svého vlastního postupu.

[11] Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle ustanovení § 35e odst. 2 zákona o advokacii „*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.*“

[13] Podle ustanovení § 28 kárného řádu „*odvolací senát přezkoumá výrok odvoláním napadeného rozhodnutí, jakož i správnost kárného řízení, které tomuto rozhodnutí předcházelo; přihlíží přitom i k vadám, které nejsou odvoláním vytýkány, pokud mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.*“

[14] Podle ustanovení § 32 písm. c) kárného řádu „*odvolací senát odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí, jestliže není důvod k postupu podle § 30 nebo § 31.*“

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že stěžovatelka jako správní orgán vedoucí kárné řízení má povinnost vyzvat kárně obviněného k doplnění odůvodnění jím podaného odvolání, pokud odvolání bylo podáno pouze blanketně, tj. pokud neobsahovalo bližší skutkovou a právní argumentaci.

[16] Nejvyšší správní soud obecně ve vztahu ke správnímu řízení poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 – 53, podle kterého „*podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že náležitosti odvolání jsou ve správním řádu explicitně vyjádřeny. Tedy každé podání, které má být posouzeno jako odvolání (přičemž správní orgán je dle § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podání podle skutečného obsahu), musí vedle základních náležitostí každého podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvody). Žalovaný se tedy mýlí, pokud v kasační stížnosti konstatoval, že odvolání musí obsahovat pouze náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 správního řádu. Správní řád (č. 500/2004 Sb.) přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumáváno - s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání (srov. č. 1580/2008 Sb. NSS). Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak... Žalovaný tedy rozhodoval o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které hodlal žalobce v doplnění svého odvolání uplatnit. Takový postup žalovaného považuje soud za zcela nepřípustný a naprosto v rozporu s procesními pravidly, která jsou zakotvena v citovaných ustanoveních správního řádu, a vyplývají z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.*“

[17] K blanketnímu odvolání podávanému podle správního řádu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 61/2009 – 63, kde uvedl, že „*lze proto uzavřít, že co se týče odvolání žalobkyně, které bylo blanketní a neobsahovalo zákonem požadované odvolací důvody, bylo povinností správního orgánu vyzvat žalobkyni k odstranění těchto nedostatků a poskytnout jí k tomu přiměřenou lhůtu. To však v souzené věci nebylo*

učiněno, a proto městský soud zcela správně a v souladu s platnou právní úpravou i související judikaturou napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Na tomto závěru nic nemění ani stěžovatelem namítané skutečnosti, a sice že (i) žalobkyně ve svém odvolání sama uvedla, že ho odůvodní ve lhůtě 10 dnů a že (ii) byla zastoupena advokátem. Výše popsaná povinnost správního orgánu v případě absence některé z náležitostí odvolání platí obecně a je třeba ji uplatňovat vůči všem účastníkům správního řízení stejně bez ohledu na uvedené skutečnosti, které jsou z tohoto pohledu irelevantní. V této souvislosti Nejvyšší správní soud pouze na okraj připomíná, že správní orgány mají dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly - zásada nestranného postupu a rovného přístupu (§ 2 odst. 4 správního řádu). Stejně tak nelze ze strany stěžovatele argumentovat tím, že relevantní odvolací námitky pro daný případ neexistují a předjímat tak případné doplnění důvodů odvolání ze strany žalobkyně. Je sice pravdou, že v případě napadeného rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně existuje poměrně úzký argumentační prostor, to však neznamená, že jej lze a priori vyloučit (např. z důvodu využití maximální možné míry diskrece správního orgánu a stanovení doby tří let, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území, či jiného důvodu, který je výhradně na žalobkyni a který v danou chvíli nelze předjímat).“

[18] Obdobnou právní úpravu spočívající v nutnosti učinit výzvu odvolateli na odstranění vad odvolání spočívající v doplnění vlastního odůvodnění odvolání obsahuje i trestní řád – srov. ustanovení § 251 trestního řádu, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2002, sp. zn. 6 Tdo 682/2002; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 3 Tdo 1063/2010; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 8 Tdo 754/2011. Stejně by musel orgán veřejné moci postupovat při podání blanketního odvolání i v řízení podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (srov. ustanovení § 48 citovaného předpisu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2008, č. j. 2 Afs 115/2007 – 55), nebo v řízení podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (srov. § 112 citovaného předpisu). Obdobná situace nastává i v řízení podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (srov. § 209 citovaného předpisu, nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 2011, sp. zn. II. ÚS 2793/10; usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1999, sp. zn. II. ÚS 142/99).

[19] Z výše citovaných rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu nepochybně vyplývá, že v případě blanketního odvolání (tj. odvolání bez skutkové a právní argumentace) je orgán veřejné moci vedoucí řízení, ať už se jedná o řízení podle správního řádu, o trestní řízení, anebo o další řízení vedená před orgány veřejné moci, povinen vyzvat odvolatele k odstranění této vady odvolání, tedy vyzvat jej k doplnění skutkové a právní argumentace. A to bez ohledu na to, jakého právnického vzdělání osoba podávající blanketní odvolání dosáhla.

[20] Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatelky, že kárné řízení podle zákona o advokacii a kárného řádu je natolik specifické, že by odvolací senát mohl projednat blanketní odvolání bez toho, aby ze strany stěžovatelky byla učiněna výzva k odstranění této vady, protože si odvolací senát odvolací důvody „může dovodit“ z obsahu kárného spisu a předchozí argumentace kárně obviněného.

[21] Mezi stranami není sporné, že ani zákon o advokacii a ani kárný řád výslovně neupravují předmětnou situaci, tedy kdy kárně obviněný podá pouze blanketní odvolání (jemuž na roveň postaveno je i ústní odvolání podané bez uvedení důvodů při jednání kárné komise). V takovém případě je na místě aplikace ustanovení § 35e odst. 2 zákona o advokacii, podle kterého se má přiměřeně použít ustanovení trestního řádu, nevyplývá-li něco jiného z povahy věci. Z povahy předmětu odvolacího řízení vedeného se žalobcem před odvolacím senátem stěžovatelky podle názoru Nejvyššího správního soudu nevyplývá žádná taková skutečnost, která by ve smyslu citovaného ustanovení vylučovala přiměřenou aplikaci trestního řádu, který tuto otázku velmi podrobně řeší (viz. výše). V případě odvolání podle zákona o advokacii a kárného řádu se jedná o klasický řádný opravný prostředek, jak jej znají všechny výše citované procesní předpisy. Ani skutečnost, že odvolací senát stěžovatelky odvolání projedná v souladu s revizní zásadou, na věci ničeho nemění. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že odvolání jako řádný opravný prostředek je plně v dispozici toho, kdo jej podal, zde žalobce; je to odvolatel, který má vymezit, s jakým okruhem otázek se má odvolací orgán (zde odvolací senát) vypořádat v souladu s příslušnou právní úpravou; nikdo jiný proto jeho úlohu a pozici nemůže nahradit, a to ani tím, že údajně přezkoumává prvostupňové rozhodnutí v celém rozsahu skutkových a právních otázek nastolených v řízení před kárným orgánem prvního stupně. Řada skutkových otázek a v návaznosti i právních otázek, které je třeba řešit, totiž může být známa po přečtení odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pouze odvolateli.

[22] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že takovým postupem spočívajícím ve výzvě k doplnění odvolání o jeho odůvodnění je zajištěno spravedlivé projednání věci; není v materiálním právním státě přípustné, aby si odvolací orgán sám vyvodil odvolací argumentaci a tu pak v odůvodnění druhostupňového rozhodnutí vyvrátil. Odvolací řízení by v opačném případě bylo snadno napadnutelné tím, že nebylo spravedlivé, protože by dotčený účastník mohl tvrdit, že se odvolací orgán zabýval jen těmi otázkami, které se mu „hodily“. Odvolací řízení by v takovém případě bylo naprosto umělé a ztratilo by jakýkoli smysl v podobě kontroly zákonnosti a správnosti prvostupňového rozhodnutí a v podobě ochrany práv adresáta veřejné správy.

[23] Závěry městského soudu jsou v tomto směru jasné a srozumitelné, byť se městský soud dopustil nesprávné citace ustanovení § 28 kárného řádu. Toto pochybení však nemělo vliv na jeho správný závěr, že stěžovatelka postupovala nesprávně, pokud žalobce nevyzvala k odstranění vad jeho odvolání spočívající v absenci odvolací argumentace. Přiměřenost aplikace představuje případ, kdy určitá situace není jedním ustanovením řešena, má se proto použít jiné ustanovení (případně i jiného předpisu), které na danou věc sice přímo nedopadá, ale řeší analogickou situaci (zde postup při podání blanketního odvolání), přičemž jiné ustanovení se modifikuje takovým způsobem, aby zapadalo do rámce aplikace prvního ustanovení, které se přiměřené aplikace dovolává. Přiměřená aplikace trestní řádu v souladu s ustanovením § 35e zákona o advokacii v dané věci znamená, že žalobce měl být vyzván k doplnění odůvodnění svého blanketního odvolání. Pokud tak stěžovatelka neučinila, zatížila řízení vadou způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Tento závěr je obecně platný bez ohledu na to, zda odvolatel má právnické vzdělání či nikoli. Byla to totiž stěžovatelka, která zde vystupovala jako orgán veřejné moci v nadřízeném postavení vůči žalobci; a jsou proto na ni kladeny zvýšené nároky na vedení příslušného řízení. Nemůže se přitom dovolávat toho, že žalobce jako

advokát zná, resp. má znát průběh daného řízení a má si být vědom důsledků své nečinnosti a že je tak „procesně odměněn za neodůvodnění odvolání“.

[24] Argumentace stěžovatelky dovolávající se personální působnosti kárného řádu nadto nemíří na míru přiměřenosti aplikace trestního řádu (tedy na rozsah aplikace trestního řádu), ale na otázku, zda by to bylo přiměřené, resp. spravedlivé.

[25] Městský soud měl přezkoumávat zákonnost postupu stěžovatelky a neměl se vyjadřovat k tomu, jak by měla postupovat, pokud by žalobce na výzvu stěžovatelky nereagoval, a domýšlet všechny možné důsledky, které by mohly teoreticky následně nastat.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci procesně úspěšná, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalobci dle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud jejich náhradu nepřiznal podle ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s. Zastoupení advokátem nemůže automaticky zakládat nárok na náhradu nákladů řízení, pokud takový advokát neučiní žádné podání a pouze k výzvě Nejvyššího správního soudu předloží plnou moc – srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 3344/12; nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12.

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

V Brně dne 17. prosince 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu