

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého, Ph.D. v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.,** zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem třída kpt. Jaroše 7, Brno, o přezkoumání rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5. 1. 2015, č. j. ÚOHS-R347/2014/VZ-27811/2014/321/KKŘ, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2017, č. j. 62 Af 25/2015 – 117,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému u účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 5. 1. 2015. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno usnesení žalovaného ze dne 30. 9. 2014, kterým byla žalobci uložena podle § 53 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, povinnost předložit žalovanému listiny představující kompletní dokumentaci k soutěži o návrh *„Studie celkové rekonstrukce VO města Břeclav včetně lokalit Poštorná a Charvatská Nová Ves.“*

[2] Při posuzování věci vycházel krajský soud z následujících skutečností. Usnesení žalovaného ze dne 30. 9. 2014 bylo vydáno v rámci správního řízení vedeného ve věci přezkumu úkonů zadavatele v soutěži výše specifikované, kdy žalovaný od zadavatele

města Břeclav obdržel notářský zápis ze dne 7. 8. 2014, jímž bylo osvědčeno, že zaměstnanec zadavatele předal žalobci listiny, které tvoří úplnou dokumentaci k soutěži o návrh ve smyslu § 155 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a že žalobce tyto listiny převzal. Tyto listiny považoval žalovaný za potřebné k řádnému zjištění stavu věci. Podle názoru soudu pak ze žádných skutečností, o nichž by žalovaný prokazatelně věděl nebo měl vědět, neplyne, že by byl postaven najisto kterýkoliv z konkrétních důvodů, pro které by předložení listin nemohl žalobci uložit.

[3] Soud nepovažoval za důvodné námitky, že nebylo řádně označeno správní řízení, v němž byla rozhodnutí vydána, dostatečně zjištěny okolnosti, za nichž měl žalobce listiny převzít, a že se správní orgán nevypořádal s jeho postavením substituta. Dále nesdílel ani názor žalobce, že byla chybně posouzena povinnost mlčenlivosti advokáta a nebyla zjištěna právní úprava, která by mohla odůvodňovat odmítnutí svědecké výpovědi, a také skutečnost, zda má žalobce požadované listiny vůbec ve své dispozici. Žalobce též nebyl vyrozuměn o provádění důkazů mimo ústní jednání a seznámen s podklady pro rozhodnutí. Po vypořádání jednotlivých námitek (zde Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku) dospěl krajský soud k závěru, že rozhodnutí předsedy žalovaného je zákonné.

[4] Kasační stížnost podal žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“).

[5] Konkrétně opětovně namítal, že napadené správní rozhodnutí nemělo zákonnou náležitost podle § 68 odst. 2 správního řádu, neboť nespecifikovalo správní řízení, v němž bylo vydáno. Tím, že uvedené námitce krajský soud v řízení o žalobě nevyhověl, se dopustil nesprávného posouzení právní otázky. Stěžovatel má navíc za to, že na věc je nutno vztáhnout principy trestního řízení, neboť stěžovateli byla uložena povinnost v rozporu se zákonnou povinností mlčenlivosti a ve věci samé šlo o řízení o správním deliktu klienta advokáta. Bylo tedy obzvláště nutné řádně vymezit skutek tak, jak požaduje judikatura Nejvyššího správního soudu. Náležitosti správního rozhodnutí přitom není možno dotvářet, a tím méně měnit, soudem v průběhu přezkumného řízení s odkazem na vědomosti nebo pochybnosti účastníků.

[6] Dále stěžovatel namítal, že povinnost byla nesprávně uložena zástupci zadavatele (zde dokonce jeho koncipientovi), ač podle § 436 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, vznikají ze zastoupení práva a povinnosti přímo zastoupenému. S tímto argumentem se krajský soud vůbec nevypořádal a na jeho právní posouzení nepoužil příslušnou právní úpravu. I v tomto bodu je tedy napadený rozsudek založen na nesprávném právním posouzení věci.

[7] Podle názoru stěžovatele se pak krajský soud nevypořádal ani s neurčitostí uložené povinnosti, neboť z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že by žalovaný zjistil, že má stěžovatel kompletní dokumentaci o soutěži, ani jak to zjistil. Přitom sám žalovaný v meritorním rozhodnutí ve věci samé ze dne 20. 2. 2015 výslovně uvedl, že *„ Přestože jsou v notářském zápisu vyjmenovány jednotlivé předávané listiny, nelze z něj dovodit, že zadavatel splnil svou povinnost podle § 155 zákona o veřejných zakázkách, neboť nelze ověřit rozsah a obsah písemností označených v tomto zápisu jako zadávací dokumentace, tedy to, zda skutečně obsahuje souhrn všech dokumentů v listinné či elektronické podobě, jejichž pořízení vyžaduje zákon, včetně úplného znění originálů nabídek všech dodavatelů a uzavřených smluv. Úřad pro přezkoumání tvrzení zadavatele tedy potřebuje přezkoumat kompletní dokumentaci soutěže o návrh, včetně obsahu listin, kdy nemůže být dostačující pouhé označení listin jako zadávací dokumentace.“* Sám žalovaný tedy podle názoru stěžovatele uznal, že nemá jistotu, zda dokumentace předaná notářským zápisem je kompletní, avšak bez ohledu na to uložil stěžovateli vykonatelným rozhodnutím povinnost vydat právě kompletní dokumentaci. Tuto argumentaci krajský soud bez dalšího pominul. Napadený rozsudek je tak v tomto bodu nepřezkoumatelný.

[8] Krajský soud nakonec zcela shodně s žalovaným nezjistil rozhodnou okolnost spočívající v tom, že stěžovatel převzal předmětnou dokumentaci v rámci výkonu advokacie a že na něj dopadá povinnost mlčenlivosti podle § 21 zákona č. 86/1996 Sb., o advokacii. Podle § 21 odst. 9 písm. a) tohoto zákona se pak povinnost mlčenlivosti vztahuje i na jeho zaměstnance, v daném případě na stěžovatele, jenž je advokátním koncipientem. Krajský soud navíc zatížil svoje úvahy na toto téma vnitřním rozporem, neboť na jedné straně na základě notářského zápisu učinil závěr, že stěžovatel získal od klienta listinu významnou jako důkaz ve správním řízení, současně však uvedl, že tuto listinu nemusel jako substitut advokáta získat při poskytování právní služby klientovi. Napadený rozsudek je tak i v tomto bodu nepřezkoumatelný.

[9] Za zcela nesprávnou pak stěžovatel považuje úvahu krajského soudu, v níž mu soud, dle jeho názoru, předkládá postup pro zpochybnění výzvy k vydání předmětných listin. Správní řád však stěžovateli žádný takový postup mimo uplatnění řádného opravného prostředku nenabízí. Krajský soud svou úvahou především v rozporu s platnou právní úpravou zaměňuje pravomocné správní rozhodnutí, kterým žalovaný založil vykonatelnou a vynutitelnou povinnost stěžovatele, a výzvu jako procesní úkon, jejíž nesplnění může mít za následek pouze pořádkovou pokutu.

[10] Pokud krajský soud modeluje, jak se měl stěžovatel chovat v průběhu správního řízení, pak měl především použít ustanovení § 4 odst. 2 a § 45 odst. 2 správního řádu *per analogiam* a uzavřít, že pokud měl žalovaný pochybnosti o důvodech, pro které stěžovatel odmítl vydat předmětné listiny, bylo jeho povinností konkretizovat důvod odepření. Pokud by měl žalovaný pochybnost, pro který konkrétní důvod stěžovatel odepření

uplatnil, měl a mohl ho vyzvat k jeho specifikaci a uvedený důvod pak posoudit. I v této souvislosti krajský soud namísto toho, aby posoudil zákonnost a správnost napadeného správního rozhodnutí, nahrazuje absenci úvah žalovaného svými vlastními závěry o tom, co vyplývá z notářského zápisu, co žalovanému mohlo a nemohlo být známo, co mohl žalovaný rozumně předpokládat a jaký zájem mohl mít stěžovatel ve vztahu k jeho klientovi. Krajský soud tím, že v napadeném rozhodnutí konstruuje povinnosti stěžovatele nad zákonný rámec, a přitom pomíjí zákonné povinnosti žalovaného, opakovaně popírá základní zásadu přezkumného soudního řízení, jíž je rovnost účastníků.

[11] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

[12] V obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný popřel jednotlivé výhrady uplatněné stěžovatelem a ztotožnil se se závěry napadeného rozsudku. V replice k vyjádření žalovaného setrval stěžovatel na svých námitkách.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížnostních bodů (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s. a 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.) a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť se jedná o vadu svojí povahou tak závažnou, že by ji musel zohlednit z úřední povinnosti i bez návrhu stěžovatele (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Teprve je-li napadené rozhodnutí vyhodnoceno jako přezkoumatelné, může se soud zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publ. Pod č. 617/2005 Sb. NSS).

[15] Obecně je možno uvést, že z výroku napadeného rozsudku je jednoznačně zřejmé, že jím došlo k zamítnutí žaloby stěžovatele. Z jeho odůvodnění je bez potíží seznatelné, z jakých důvodů soud žalobu zamítl a jaké skutečnosti považoval za rozhodné. Je také nutno dodat, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ani nemají správní soudy povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit; jejich úkolem je vypořádat se s jejím obsahem a smyslem (srov. rozsudky ze dne ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19, či ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130), což krajský soud v projednávané věci nepochybně učinil.

[16] Nejvyšší správní soud považuje za liché tvrzení, že krajský soud „*bez dalšího pominul*“ argumentaci stěžovatele týkající se otázek, jaké listiny převzal, zda se jednalo o kompletní dokumentaci o soutěži o návrh, a jak žalovaný zjistil, že takovou dokumentací stěžovatel disponuje. S touto žalobní argumentací se totiž krajský soud vypořádal na straně 7 napadeného rozsudku, přičemž ji shledal nedůvodnou. Sám stěžovatel ostatně v kasační stížnosti cituje část napadeného rozsudku, týkající se této argumentace, a s jejím obsahem věcně polemizuje.

[17] K samotné skutečnosti, že žalovaný neměl jistotu, zda listiny vyjmenované v notářském zápisu ze dne 7. 8. 2014 tvoří kompletní dokumentaci o soutěži o návrh, avšak stěžovateli uložil, aby předložil právě kompletní dokumentaci, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný stěžovateli uložil předložit *„listiny představující kompletní dokumentaci o soutěži o návrh“*, z čehož je zřejmé, že se žalovaný z důvodu neobeznámenosti s obsahem listin, snažil reflektovat skutečnost uvedenou v notářském zápisu, že zaměstnanec zadavatele předal stěžovateli *„listiny, které dle jeho prohlášení tvoří úplnou dokumentaci o soutěži o návrh.“* Tomuto postupu žalovaného tak nelze nic vytknout. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy není napadený rozsudek v části dotýkající se uvedené problematiky nepřezkoumatelný.

[18] Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že krajský soud nepřípustně odůvodňoval správní rozhodnutí, když hodnotil, co žalovanému mohlo a nemohlo být z notářského zápisu zřejmé, ani s tím se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Již ze skutečnosti, že žalovaný předmětné usnesení vůbec vydal, vyplývá, že jeho vydání považoval za přípustné. Předseda žalovaného nadto na straně páté rozhodnutí o rozkladu výslovně uvedl, že má za to, že u stěžovatele *„nejsou zákonné předpoklady pro odmítnutí svědecké výpovědi dány, když vyžadované listiny (...) nejsou ani utajovanou informací chráněnou zvláštním zákonem, ani jejich předložením nedojde k porušení státem uložené nebo uznané povinnosti mlčenlivosti“*. Skutečnosti, které soud ve svém rozsudku z textu správního rozhodnutí dovodil, tedy nepředstavují doplnění jeho odůvodnění, nýbrž vylíčení skutečností, které z odůvodnění plynou.

[19] Souhlasit pak nelze ani s tvrzením o vnitřním rozporu úvah krajského soudu o povinnosti mlčenlivosti stěžovatele. Závěr soudu, že stěžovatel získal od zadavatele listinu významnou jako důkaz ve správním řízení, avšak že tuto listinu nemusel jako substitut advokáta získat při poskytování právní služby klientovi, nelze považovat za vnitřně rozporný za situace, kdy soud dovodil, že *„i kdyby taková indicie z notářského zápisu mohla plynout, nemuselo být žalovanému zřejmé, v jakém rozsahu a zda vůbec se na ni mlčenlivost vztahuje.“* (k tomu viz předchozí odstavec).

[20] Lze tedy uzavřít, že napadený rozsudek netrpí vadou nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému hodnocení kasační stížnosti.

[21] Ve věci samé stěžovatel zejména namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázky, neboť nezaznamenal, že v napadeném správním rozhodnutí absentovala zákonná náležitost podle § 68 odst. 2 správního řádu, když zde nebylo dostatečně specifikováno správní řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno.

[22] Podle § 68 odst. 2 správního řádu platí, že „[v]*e výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti,*

popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení."

[23] K členění a náležitostem výrokové části správního rozhodnutí se zdejší soud vyjádřil již ve svém rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 96/2011 - 118, kde uvedl, že „*výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v ní označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 [správního řádu], kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupci; poté je v ní uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (...); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí, a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návětí, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Je tedy třeba odlišit ‚výrok' jako nejdůležitější součást správního aktu (většinou i vhodně graficky oddělený, zpravidla mezi slovy ‚rozhodl takto' a ‚odůvodnění') od ‚výrokové části rozhodnutí', která vyjadřuje, jakým způsobem bylo rozhodnuto v dané věci a, nabude-li právní moci, představuje překážku věci rozhodnuté a v případě nepravomocného rozhodnutí překážku litispendence a umožňuje řádné právo na obhajobu (...). Ve výrokové části rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 [správního řádu] jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení orgánu, který ve věci rozhodoval, označení účastníků řízení a příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok, příp. výroky.*"

[24] Správní řád tedy neukládá správnímu orgánu povinnost specifikovat ve výrokové části rozhodnutí předmět správního řízení v určité podobě, ani neukládá odvolacímu právnímu orgánu povinnost specifikovat předmět správního řízení totožným slovním spojením, kterým jej označil správní orgán I. stupně. Podle § 68 odst. 2 správního řádu má správní orgán povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí „*řešení otázky, která je předmětem řízení*".

[25] Zde je třeba opětovně zdůraznit závěr zdejšího soudu učiněný ve shora citovaném rozsudku, podle něhož je nutno odlišovat „*výrok*" od „*výrokové části rozhodnutí*", přičemž pouze na „*výrok*" je zákonem kladen požadavek jasného, srozumitelného, přesného a určitého znění (k tomu viz např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 583/2003, kde je uvedeno, že „[v]*ýrok rozhodnutí přitom obsahuje autoritativní řešení otázky, která je předmětem řízení, kdy v této části rozhodnutí ukládá správce daně povinnosti a zakládá práva, mění právní vztahy nebo je autoritativně deklaruje. Výrok proto musí být po obsahové stránce jasný, srozumitelný, přesný a určitý, aby mohl být závazný a vykonatelný.*"). Jak přitom uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 – 57, „*konkrétní podobu výrokové části rozhodnutí, tedy např. její grafické či jiné rozlišení na záhlaví (návětí) a výrok (enunciát), zákon výslovně nestanoví.*"

[26] Je tedy čistě na příslušném správním orgánu, jakým způsobem správní řízení specifikuje, přičemž to však musí učinit takovým způsobem, aby bylo adresátovi rozhodnutí jasné, o jaké řízení se jedná. Zdejší soud má přitom za to, že v nyní posuzovaném případě správní orgány tomuto požadavku dostály. Ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí je uveden den zahájení správního řízení a jeho účastník, jakož i srozumitelně a jasně označena projednávaná věc. V jeho výroku je pak jasně, srozumitelně, přesně a určitě specifikována povinnost stěžovatele. Rozhodnutí předsedy žalovaného pak ve výrokové části obsahuje obdobné informace jako rozhodnutí prvostupňové, přičemž je zde doplněno, že se jedná o řízení o rozkladu a označeno usnesení, proti kterému rozklad směřuje. Ze samotného výroku pak jednoznačně plyne, že bylo předmětné usnesení potvrzeno a rozklad zamítnut. Uvedenou námitku stěžovatele tak Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou.

[27] Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje ani s názorem stěžovatele, že je nutno na projednávanou věc vztáhnout principy trestního řízení. Třebaže byla přezkoumávaná rozhodnutí vydána ve správním řízení, jehož předmětem je potenciální správní delikt klienta advokáta – školitele stěžovatele, nejednalo se o meritorní rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt, nýbrž o pouhé rozhodnutí procesní povahy, kterým správní orgán zajišťuje účel správního řízení.

[28] Stěžovatel také namítá, že povinnost k předložení dokumentace byla nesprávně uložena zástupci zadavatele (zde dokonce jeho koncipientovi). Podle § 436 odst. 1 občanského zákoníku totiž platí, že „*[k]do je oprávněn právně jednat jménem jiného, je jeho zástupcem; ze zastoupení vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Není-li zřejmé, že někdo jedná za jiného, platí, že jedná vlastním jménem.*“

[29] Lze dát jistě za pravdu stěžovateli, že podstatou udělení plné moci je oprávnění zástupce právně jednat za zastoupeného, přičemž toto právní jednání zavazuje přímo zastoupeného. S tvrzením, že měly být dokumenty požadovány přímo po zadavateli, tj. po klientovi advokáta JUDr. Radka Ondruše (stěžovatel vystupoval jako jeho substitut), se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Ze správního spisu totiž vyplývá, že uvedené dokumenty byly po zadavateli požadovány opakovaně, nicméně zadavatel dokumenty nepředložil a dne 7. 8. 2014 je namísto toho předal stěžovateli. Tuto skutečnost následně sdělil žalovanému, na podkladě čehož žalovaný ve smyslu § 53 odst. 1 správního řádu požadoval dokumentaci po stěžovateli, neboť právě on měl v držení listinu potřebnou k provedení důkazu. Uvedenou námitku tak Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou.

[30] K otázce, zda měla být předmětná dokumentace požadována po stěžovateli, či po jeho školiteli, pak Nejvyšší správní soud uvádí následující. Podle § 438 občanského zákoníku platí, že „[z]*ástupce jedná osobně. Dalšího zástupce může pověřit, je-li to se zastoupeným ujednáno nebo vyžaduje-li to nutná potřeba, odpovídá však za řádný výběr jeho osoby.*“ K výkladu uvedeného ustanovení lze v prvé řadě odkázat na komentářovou literaturu (viz Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, 2014), kde stojí, že „[v]*yužije-li zástupce možnosti zvolit si substituta a tento substitut s tímto krokem souhlasí (...), přechází práva a povinnosti zástupce,*

včetně případné odpovědnosti za újmu způsobenou zastoupenému nikoli řádným zastoupením, na substituta.“

[31] Dále se k problematice substituční plné moci udělené advokátem vyjádřil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 9. 7. 2008, sp. zn. 21 Cdo 1307/2007, kde vyslovil, že „[a]*dvokát, kterému účastník udělil plnou moc (§ 25 odst. 1 a § 28 odst. 1 o. s. ř.), je oprávněn se dát zastupovat jiným advokátem nebo, s výjimkou případů, v nichž je zastoupení advokátem podle občanského soudního řádu povinné, advokátním koncipientem nebo svým zaměstnancem jako dalším zástupcem (§ 25 odst. 2 o. s. ř.). Advokát je tedy oprávněn zmocnit jiného advokáta, popřípadě advokátního koncipienta nebo svého zaměstnance (tzv. substituta), aby místo něho zastupoval účastníka, který mu udělil procesní plnou moc. I když to občanský soudní řád výslovně neuvádí, je z povahy dalšího (lépe řečeno „náhradního“) zastupování účastníka - obdobně jak je tomu v hmotném právu (srov. § 33a obč. zák.) - zřejmé, že tzv. substitut vystupuje v občanském soudním řízení též jako zástupce účastníka (vlastním jménem), že má stejný rozsah procesních práv a povinností jako advokát, kterého zastupuje („nahrazuje“), a že z jeho procesních úkonů vznikají procesní práva a povinnosti přímo účastníku. Na uvedeném závěru nic nemění to, že odpovědnost za poskytnutí právních služeb vůči účastníku nese výlučně advokát, kterému účastník udělil plnou moc; procesní úkony učiněné tzv. substitutem totiž bez dalšího působí vůči účastníku (stejně jako kdyby je učinil advokát), i kdyby případně nerespektoval pokyny advokáta, který ho dalším zastupováním pověřil (zmocnil), neboť jakákoliv vnitřní omezení nebo výhrady udělené v souvislosti s pověřením dalšího zástupce nemají v občanském soudním řízení právní význam.“*

[32] Podstatou § 438 občanského zákoníku, resp. udělení substituční plné moci, je tedy delegace práv a povinností ze zástupce na substituta, přičemž substitut v takovém případě právně jedná přímo jménem původního zastoupeného, nikoli jménem jeho zástupce. Nelze tak přisvědčit tvrzení stěžovatele, že z jeho pozice substituta automaticky plyne, že nabyl listiny pro svého školitele. Je sice pravdou, že stěžovatel nemohl zastupovat město Břeclav jako klienta přímo, jelikož substituční zastoupení advokátním koncipientem je možné pouze pro jednotlivé úkony právní služby, avšak to nic nemění na povaze substituční plné moci.

[33] V nyní projednávané věci nadto jmenovaný advokát udělil substituční plnou moc stěžovateli, aby jej *„v plném rozsahu zastupoval při jednotlivých hmotněprávních i procesních úkonech ve věci klienta“* - nikoli tedy pro jeden konkrétní úkon, ale teoreticky pro celou řadu úkonů týkajících se věci zadavatele. Tímto způsobem udělená substituční plná moc tak nemůže jednoznačně svědčit o tom, že byly předmětné dokumenty jmenovanému advokátovi skutečně předány, neboť z ní nevyplývá, zda byl stěžovatel zmocněn pouze k převzetí dokumentace, či zda byl případně zmocněn i k dalším úkonům, které spočívaly v nakládání s ní. Správní spis přitom neobsahuje žádný důkaz, který by osvědčoval, že stěžovatel dokumentaci jmenovanému advokátovi skutečně předal. Ani tato kasační námitka tak není důvodná.

[34] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani kasační námitku, že krajský soud nezjistil rozhodnou okolnost spočívající v tom, že stěžovatel převzal předmětnou dokumentaci v rámci výkonu advokacie, a tedy že stěžovateli brání v jejím vydání povinnost mlčenlivosti.

[35] Je nepochybné, že povinnost mlčenlivosti zakotvená v § 21 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii se vztahuje i na smlouvy a jiné listiny, které advokát převzal v souvislosti s poskytováním právních služeb. Podle § 53 odst. 2 správního řádu pak předložení takových dokumentů nelze žádat, resp. může být odepřeno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít (§ 55 odst. 2 až 4 téhož zákona).

[36] Podle § 16 odst. 1 zákona o advokacii však také platí, že „[a]*dvokát je povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny.*“ Předmětem mlčenlivosti tak „*pochopitelně nejsou skutečnosti předkládané advokátem soudu, jinému orgánu nebo protistraně při poskytování právní služby. Zde je naopak advokát povinen uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné, a řídit se v rámci zákona a stavovských předpisů jeho pokyny*“ (viz Hrabák, J.; Nahodil, T.; Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012).

[37] Správní orgán je přitom v rámci správního řízení povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka (viz § 50 odst. 3 správního řádu). Z dikce zákona tak plyne povinnost správního orgánu vyžádat si pro posouzení věci veškeré podklady, na základě kterých je schopen zjistit rozhodné okolnosti. Přitom však správní orgán zpravidla nemůže dopředu vědět, zda budou určité listiny svědčit ve prospěch účastníka řízení, či nikoli. Samotné usnesení (resp. výzva správního orgánu k předložení určitých listin) tak nemůže být nepřípustné jenom z toho důvodu, že správní orgán nevěděl o existenci některé z možností pro odmítnutí předložení listiny. (srov. Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013). Pokud správní orgán usnesení vydá, povinná osoba tedy musí následně posoudit, zda existuje důvod k odepření předložení listiny, a jestliže je vázána mlčenlivostí nebo závazkem chránit utajované informace, je povinna to uvést a předložení listiny odepřít (viz Vedral, J. Správní Řád. Komentář. Praha: Polygon, 2012). Nepřípustné tak může být pouze donucování povinného k součinnosti (např. uložením pokuty).

[38] Stěžovatel dále nesouhlasil s úvahou soudu týkající se zpochybnění výzvy k vydání předmětných listin. Krajský soud přitom uvedl, že pokud „*měl žalobce za to, že by bylo v rozporu s jeho povinnostmi (tu advokátního koncipienta na základě povinností plynoucích ze zákona o advokacii) listinu předkládat, měl její předložení odepřít z konkrétního – jím uvedeného – důvodu, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít (§ 55 odst. 2 až 4 správního řádu), a pak by bylo na žalovaném, jak s odepřením předložení listiny poté, co učinil výzvu podle § 53 odst. 1 správního řádu, naloží.*“

[39] Dle názoru Nejvyššího správního soudu však nelze této úvaze nic vytknout, neboť postup, který krajský soud v napadeném rozsudku stěžovateli předkládal, vyplývá právě z § 53 odst. 2 správního řádu. Ostatně ze správního spisu se podává, že stěžovatel se mj. v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí právě na tento postup odvolával (i když poněkud rozporuplně a bez jakéhokoliv odůvodnění), přičemž předseda žalovaného na tuto námitku stěžovatele v rozhodnutí o rozkladu reagoval a měl za to, že u stěžovatele nejsou zákonné předpoklady pro odmítnutí předložení předmětné dokumentace dány.

[40] Nelze pak souhlasit ani s přesvědčením stěžovatele, že krajský soud v rámci uvedené úvahy zaměňuje pravomocné správní rozhodnutí a výzvu jako procesní úkon. Skutečnost, že krajský soud namísto slova „*usnesení*“ užívá označení „*výzva*“ ještě neznamená, že tím zaměňuje dva odlišné právní instituty. Výzva je obecně jedním z úkonů správního orgánu, pro nějž platí, že není-li v zákoně výslovně požadována forma „*rozhodnutí*“ nebo „*usnesení*“, může být postupováno neformálně (tzn. za využití prostého přípisu). Ve formě rozhodnutí či usnesení je pak výzva vydávána zpravidla tehdy, pokud je jejímu adresátovi ukládána povinnost nebo odebíráno právo (jako je tomu právě v případě § 55 odst. 1 správního řádu). Ani tato kasační námitka tak není podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodná.

[41] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[42] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady překračující rámec jeho běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. září 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu