

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **JUDr. O. S.,** zastoupen JUDr. Milanem Jebavým, advokátem se sídlem Horní Počaply 130, proti žalované: **Česká advokátní komora,** se sídlem Národní 118/16, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2018, č. j. 6 A 230/2017 - 178,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce v řízení podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v tom, že nezapsala žalobce do seznamu advokátů s poukazem na nesplnění podmínky uvedené v § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o advokacii“).

[2] V odůvodnění městský soud uvedl, že žalovaná byla oprávněna vyložit pojem *bezúhonnost* obsažený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii, a tento vyložila správně. K tomu poukázal na rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 13. 3. 2001, č. j. 11 C 25/2000 - 23, z nějž se podává, že pojem *bezúhonnost* se vykládá jako souhrn skutečností nevzbuzující pochybnosti o občanské, mravní i profesní vyspělosti žadatele o zápis do

seznamu advokátů, tedy pochybnosti, že se bude chovat čestně a svědomitě, a že při výkonu advokacie bude postupovat tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu. Obdobně vyznívá i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2017, č. j. 69 Co 427/2016 - 131, podle něhož k naplnění pojmu bezúhonnost „*nepostačuje pouze výpis z rejstříku trestů, který v dané věci žalobce předložil, a z něhož vyplývá, že není osobou soudně trestanou. V souladu s konstantní judikaturou se vykládá pojem beztrestnosti jako souhrn skutečností nevzbuzující pochybnosti o občanské, mravní i profesní vyspělosti žadatele o zápis do seznamu advokátů, tedy pochybnosti, že se bude chovat čestně a svědomitě a že při výkonu advokacie bude postupovat tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu*.“ Shodného názoru je i odborná literatura. Žalobce však za takovou bezúhonnou osobu považovat nelze, neboť byl na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jako kárného soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 14 Kse 3/2015 - 53, odvolán z funkce soudního exekutora pro závažné a soustavné porušování svých povinností. K námitce žalobce, že odepřením zápisu do seznamu advokátů došlo k porušení čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), soud uvedl, že tento článek v odstavci 2 stanoví, že podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností mohou být stanoveny zákonem. Tak tomu v případě požadavku na *bezúhonnost* advokátů je, neboť tento požadavek stanoví zákon. Městský soud podpůrně poukázal i na Etický kodex advokátů, který upřesňuje pravidla profesionální etiky a výkonu advokacie, nezakládá však žádná další omezení výkonu povolání advokáta, jak to má na mysli čl. 26 Listiny. Argumentace etickým kodexem žalované je nadto v projednávané věci nadbytečná, neboť k posouzení *bezúhonnosti* žalobce postačuje samotný zákon o advokacii. Na základě výše uvedeného městský soud uzavřel, že nezapsání žalobce do seznamu advokátů nelze považovat za nezákonný zásah, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

II.

[3] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] Podle stěžovatele žalovaná a následně městský soud pochybily při výkladu pojmu *bezúhonnost*. Výklad městského soudu vede k závěru, že si žalovaná uvedený pojem může vykládat podle svého uvážení. Žalovaná je však orgánem státní moci (viz usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014 - 55) a její výklad musí být v souladu se zákonem. Žalovaná má pouze ověřit splnění zákonných podmínek. Pokud zjistí, že jsou splněny, je povinna žadatele zapsat do seznamu advokátů. Výklad žalované je nadto extenzivní a nesprávný. Žalovaná přitom měla dostatek prostoru pro vložení definice pojmu *bezúhonnost* do zákona (jako je tomu např. v případě zákona č. 6/2002 Sb.), aby nemusela provádět výklad tohoto pojmu. Městský soud pochybil i tím, že odkazoval na kárné řízení ve věci stěžovatele, aniž by si vyžádal spis od kárného soudu. Dále stěžovatel městskému soudu vytýkal, že se nevypořádal s žalobní námitkou poukazující na porušení čl. 26 Listiny základních práv a svobod, který chrání právo provozovat samostatnou výdělečnou činnost a umožňuje ho omezit pouze zákonem. Stěžovatel dodal, že zákon o advokacii nedefinuje žádná omezení k zápisu (jakožto zákonnou podmínku pro výkon povolání). Postup žalované tak porušuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pokud pak soud odkazuje na Etický kodex žalované, je to vnitřní předpis, který zavazuje pouze advokáty a ne třetí

osoby. Teprve zápisem do seznamu advokátů se stává Etický kodex pro advokáta závazný. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušit rozsudek městského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Alternativně navrhl, aby Nejvyšší správní soud sám rozhodl o tom, že došlo k nezákonnému zásahu.

III.

[5] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s rozsudkem městského soudu. Setrvává na tom, že byla oprávněna vyložit pojem *bezúhonnost*, a tento vyložila správně. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel žádostí ze dne 25. 9. 2015 požádal žalovanou o zápis do seznamu advokátů. Žalovaná stěžovateli přípisem ze dne 15. 12. 2015, č. j. 02-296/15, sdělila, že jej nepovažuje za osobou bezúhonnou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii, neboť byl rozhodnutím Nejvyššího správního soudu jako kárného soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 14 Kse 3/2015 - 53, odvolán z exekutorského úřadu, a proto jej nelze do seznamu advokátů zapsat. Stěžovatel se proti uvedenému přípisu bránil žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 1, který ji zamítl rozsudkem ze dne 9. 11. 2016, č. j. 15 C 16/2016 - 85. Stěžovatel napadl uvedený rozsudek odvoláním.

[9] Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2017, č. j. 14 Co 243/2017 - 144, byl označený rozsudek na základě změny judikatury (na základě usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014 - 55), zrušen a věc byla postoupena věcně příslušnému soudu – Městskému soudu v Praze, úseku správního soudnictví.

[10] Uvedeným usnesením zvláštního senátu (ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014 - 55) došlo ke změně dřívější judikatury, podle níž měla být ochrana proti nezapsání do seznamů vedených žalovanou poskytována v občanském soudním řízení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 3 Ans 10/2008 - 68, ze dne 2. 7. 2014, č. j. 1 As 75/2014 - 42 atp.).

[11] Zvláštní senát dospěl k závěru, že soudní ochranu proti neprovedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů mají poskytovat soudy ve správním soudnictví, a to na základě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s.

[12] Zákon o advokacii přitom nahlíží na zápis advokátních koncipientů podobně jak na zápis advokátů (srov. § 5 a § 37), přičemž poskytuje i stejnou ochranu před nezapsáním do příslušného seznamu vedeného žalovanou (dotčená osoba je oprávněna obrátit se na „soud“). Městský soud v Praze (správní soud) tedy nepochybil, pokud předmětnou žalobu posuzoval v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. Ostatně stěžovatel ani nenamítal, že by věc neměla být projednána před správními soudy.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti primárně namítal, že žalovaná nebyla oprávněna vyložit pojem bezúhonnost ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o advokacii.

[14] V § 5 odst. 1 zákona o advokacii se uvádí, že: *Komora zapíše na základě písemné žádosti do seznamu advokátů každého, a) kdo je plně svéprávný, b) kdo získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo (...), c) kdo vykonával po dobu alespoň tří let právní praxi jako advokátní koncipient, d) kdo je bezúhonný, e) komu nebylo uloženo kárné opatření vyškrtnutí ze seznamu advokátů nebo na něhož se hledí, jako by mu toto kárné opatření nebylo uloženo, f) kdo nebyl vyškrtnut ze seznamu advokátů podle § 7b odst. 1 písm. e) nebo f), nebo uplynula-li od vyškrtnutí doba pěti let, a insolvenční řízení bylo v této době pravomocně skončeno1d), g) kdo není v pracovním nebo ve služebním poměru (...), h) kdo složil advokátní zkoušku, i) kdo uhradil Komoře poplatek, který stanoví stavovský předpis nejvýše částkou 10 000 Kč, a j) kdo po splnění podmínek uvedených pod písmeny a) až i) složil do rukou předsedy Komory tento slib: "Slibuji na svou čest a svědomí, že budu ctít právo a etiku povolání advokáta a chránit lidská práva. Slibuji, že budu dodržovat povinnost mlčenlivosti a dbát důstojnosti advokátního stavu.* (důraz přidán).

[15] Je pravdou, že zákon o advokacii nekonkretizuje obsah pojmu *bezúhonnost.* To však neznamená, že by jej žalovaná nebyla oprávněna vyložit. Takový neurčitý právní pojem jsou orgány veřejné správy (mezi které patří i žalovaná – k tomu viz § 40 zákona o advokacii a usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014 - 55) oprávněny při své činnosti vykládat. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 - 77, neurčitý právní pojem „*nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. (...) Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu* [toho]*neurčitého právního pojmu či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení.*“ Podpůrně k výkladu neurčitých právních pojmů viz i další rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 - 72, č. 375/2004 Sb. NSS, ze dne 24. 1. 2007, č. j. 1 As 6/2006 - 66, ze dne 12. 8. 2011, č. j. 5 As 47/2011 - 77, atd.

[16] Nelze proto souhlasit se stěžovatelem v tom, že žalovaná nebyla oprávněna vyložit neurčitý právní pojem *bezúhonnost* obsažený v zákoně o advokacii, resp. že nebyla oprávněna posoudit, zda stěžovatel tuto podmínku splňuje. Výklad stěžovatele by *ad absurdum* vedl k tomu, že by orgány veřejné správy mohly postupovat podle zákona pouze tehdy, pokud by obsahoval definici všech pojmů v něm obsažených.

[17] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s žalovanou a městským soudem i v tom, že stěžovatele nebylo možno považovat za osobu bezúhonnou.

[18] Výkladem pojmu *bezúhonnost* se již soudy opakovaně zabývaly, viz např. rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 13. 3. 2001, č. j. 11 C 25/2000 - 23, podle něhož: *„Při posuzování bezúhonnosti ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii, je soud povinen zabývat se tím, zda pochybení žadatele objektivně, v souvislosti s ostatními zjištěnými skutečnostmi, znamená u něj absenci občanské a mravní zachovalosti a zda by u něj nebylo možno důvodně předpokládat takový výkon advokátní činnosti, jaký má na mysli ust. § 16 a § 17 zák. o advokacii, to znamená, zda zjištěné skutečnosti mohou vyvolat pochybnosti o tom, že žalobce při výkonu advokacie se bude jako advokát chovat čestně a svědomitě a že při výkonu advokacie nebude postupovat tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu a nedodržoval pravidla profesionální etiky a soutěže.“*

[19] Obdobně viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 33 Cdo 3603/2017 - 267 (kterým bylo zamítnuto dovolání proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2017, č. j. 69 Co 427/2016 - 131), podle něhož: *„Bezúhonnost fyzické osoby, která by měla zastávat určitou funkci nebo vykonávat určitou kvalifikovanou činnost, při níž má být respektován veřejný zájem, charakterizuje – v obecném smyslu – její dosavadní život z hlediska mravně etického; nejde jen o to, zda tato osoba nebyla v minulosti odsouzena pro trestný čin. Celá řada právních předpisů vyžaduje bezúhonnost fyzické osoby jako podmínku k výkonu určité funkce či činnosti nebo k udělení oprávnění, povolení, licence nebo jinak nazvaného aktu aplikace práva, resp. k zapsání do seznamu oprávněných osob; pro splnění této podmínky, jejíž ucelená právní úprava neexistuje, nejsou vždy stanovena jednotná a jednoznačná kritéria. Zákon č. 85/1996 Sb. patří k těm předpisům, které pojem bezúhonnosti nekonkretizují, a to ani negativně (srov. např. § 60 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů /zákon o soudech a soudcích/, ve znění pozdějších předpisů, § 17 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů). Obsah pojmu je nezbytné vykládat vždy v souladu s konkrétním zákonem, pro jehož účely je bezúhonnost vyžadována. Zákon č. 85/1996 Sb. upravuje nejen organizaci a způsob výkonu advokacie, ale zejména vymezuje práva a povinnosti advokátů spolu s předpoklady pro výkon advokacie, odpovídající společenskému významu profese advokáta vykonávajícího nezávislé povolání, při němž jsou poskytovány odborné právní služby (srov. § 5 odst. 1). Význam této profese musí být rozhodujícím vodítkem pro výklad v tomto zákoně blíže nespecifikovaných pojmů, včetně pojmu bezúhonnosti (§ 5 odst. 1 písm. d/ zákona č. 85/1996 Sb.). Při jeho výkladu je třeba vyjít zejména z ustanovení upravujících práva a povinnosti advokátů (§ 16 a násl. zákona č. 85/1996 Sb.) a ze znění slibu uvedeného v § 5 odst. 1 písm. j/ zákona č. 85/1996 Sb. „Slibuji na svou čest a svědomí, že budu ctít právo a etiku povolání advokáta a chránit lidská práva. Slibuji, že budu dodržovat povinnost mlčenlivosti a dbát důstojnosti advokátního stavu.“, který lze složit až po splnění všech podmínek uvedených v § 5 odst. 1 pod písmeny a/ až i/ zákona č. 85/1996 Sb. Bezúhonným může být jen takový uchazeč o zápis do seznamu advokátů, který svým dosavadním občanským a pracovním životem naplňuje předpoklad občanské a morální (mravní) zachovalosti. Za bezúhonného ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d/ zákona č. 85/1996 Sb. lze považovat jen takového uchazeče, u něhož není zpochybněn předpoklad, že bude čestně a svědomitě plnit povinnosti advokáta. Zatím co závazek ctít právo, tj. dodržovat ústavní předpisy a další zákony, je předpokladem zcela zásadním, potom svědomité a čestné plnění povinností advokáta je vyjádřením zásady*

právnické etiky (srov. § 16 odst. 2, § 17 zákona č. 85/1996 Sb. o tom, že „při výkonu advokacie je advokát povinen jednat čestně a svědomitě ...“ a že „... při výkonu advokacie postupuje tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu; za tím účelem je zejména povinen dodržovat pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže ...“). Dovolací soud se ztotožňuje s výkladem pojmu bezúhonnosti v širším smyslu, jak jej formuloval odvolací soud. Přestože se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen, vyslovil-li soud, že se podmíněně odsouzený osvědčil (§ 83 odst. 4 tr. zák.), a přestože zahlazení odsouzení je spojeno s tím účinkem, že se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen (§ 106 tr. zák.), představuje bezúhonnost – vedle zmíněného aspektu beztrestnosti – souhrn předpokladů občanské a morální zachovalosti, naplněné – vzhledem k zvláštním nárokům na profesi advokáta – i požadavkem směřujícím k dodržování zásad právnické etiky.“ (důraz přidán).

[20] K obdobným závěrům dospívá i odborná literatura. Viz např. Svejkovský, J., Vychopeň, M., Krym, L., a kol. *Zákon o advokacii: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, v němž se uvádí, že: „*Bezúhonnost se vykládá rozšiřujícím způsobem, nejde jen o beztrestnost, ale bezúhonnost v širším slova smyslu. Nestačí pouze předložení výpisu z rejstříku trestů, z něhož se dokládá, že žadatel nebyl soudně trestán, ale v souladu s konstantní judikaturou se v tomto smyslu vykládá pojem bezúhonnosti jako souhrn skutečností nevzbuzující pochybnosti o občanské, mravní a profesní zachovalosti žadatele o zápis. Žadatel nemůže vzbuzovat pochybnosti o tom, zda je schopný takového výkonu advokátní činnosti, jaký má na mysli § 16 a 17, tedy pochybnosti o tom, že se při výkonu advokacie bude chovat čestně a svědomitě a že při výkonu advokacie bude postupovat tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu.*“

[21] I podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze pojem *bezúhonnost* obsažený v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii vykládat pouze jako beztrestnost v trestněprávním smyslu, nýbrž je nutné na daný pojem nahlížet šířeji s přihlédnutím k obsahu zákona o advokacii, resp. jeho cílům (mj. viz § 16 a § 17, které ukládají advokátům chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta, postupovat čestně a svědomitě a nesnižovat důstojnost advokátního stavu).

[22] Ze správního spisu přitom vyplývá, že stěžovatel podal předmětnou žádost o zápis do seznamu advokátů (žádost ze dne 25. 9. 2015) až poté, co byl dle § 116 odst. 6 a 9 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též „exekuční řád“), odvolán z exekutorského úřadu, a to z důvodu opakovaného a závažného porušování svých povinností. K tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jako kárného soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 14 Kse 3/2015 - 53. Kárný soud stěžovatele shledal vinným ze spáchání tří závažných deliktů exekutora: neposkytnutí vyjádření dohledovému orgánu, nepředložení spisu předsedovi Okresního soudu v Hradci Králové a průtahů s předáním spisu nově pověřené exekutorce, to vše přes opakované urgence. Kárný senát poukázal i na to, že stěžovatel byl v předchozích pěti letech kárným senátem potrestán již celkem čtyřikrát, existovala tedy vazba mezi uloženým trestem a těmito dřívějšími delikty. Stěžovatel byl v těchto případech potrestán za to, že nesplnil řádně a včas svůj závazek vůči několika oprávněným; že nevyhověl žádosti ministerstva spravedlnosti o sdělení čísel účtů, která používal pro vymožená plnění, a neposkytl ani vyžadované písemné vyjádření; že provedl dražbu a udělil příklep, přestože byl ze strany oprávněného informován o postoupení vymáhaných pohledávek a o změně v

osobě oprávněného, aniž by rozhodl o odvolání proti dražební vyhlášce podaném povinným; že nečinil ve věci, v níž byl pověřen provedením exekuce, žádné úkony, ačkoli byl k tomu exekučním soudem opakovaně vyzván; že formálně pochybil při vedení mnoha exekučních spisů a v několika případech byl nedůvodně nečinný (viz bod 40 rozhodnutí kárného senátu). Stěžovatel systematicky odmítal spolupracovat s orgány dohledu, vykazoval elementární neznalost předpisů upravujících jeho postavení a svou nečinností či přímo nezákonnými kroky poškozoval rovněž osoby, o jejichž práva měl v řízení dbát, a to jak povinné, jejichž procesní podání (odvolání) ignoroval, tak oprávněné, jimž např. nepředával vymožená plnění (bod 41 rozhodnutí kárného senátu). Popsaných velmi závažných deliktů se stěžovatel dopouštěl opakovaně, nejednalo se o ojedinělá pochybení, a navzdory četným kárným potrestáním nejevil žádnou snahu o nápravu (viz bod 42 rozhodnutí kárného senátu). Kárný senát uzavřel, že není možno nadále připustit, aby kárně obviněný svou nečinností a neschopností vést řádně exekutorský úřad poškozoval oprávněné, povinné i další osoby a narušoval celkovou důvěru v právní řád České republiky, a proto jej odvolal z exekutorského úřadu; jiná forma potrestání se nejevila s ohledem na dosavadní působení jako možná (viz bod 43 rozhodnutí kárného senátu).

[23] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že stěžovatel v pozici exekutora opakovaně a závažně porušoval své povinnosti, za což byl dokonce odvolán z exekutorského úřadu. Činnost advokáta je přitom v mnoha ohledech podobná činnosti exekutora. Jak od soudního exekutora, tak i od advokáta se očekává, že bude disponovat nejen odbornými, ale i morálními vlastnostmi, že svou činnost bude vykonávat řádně a v souladu s právními předpisy, že bude poskytovat součinnost orgánům dohledu atp. Obdobná povaha obou profesí vyplývá i z toho, že zákon o advokacii a exekuční řád si navzájem uznávají složení odborné zkoušky, resp. výkon praxe (viz § 6 zákona o advokacii, § 9 odst. 3 exekučního řádu). Nutno dodat, že zákon o advokacii neumožňuje žalované zapsat do seznamu ani advokáta, kterému bylo uloženo kárné opatření vyškrtnutí ze seznamu advokátů [pokud se na tuto osobu nehledí, jako by jí dané kárné opatření nebylo uloženo; viz § 55 odst. 1 písm. e) zákona o advokacii].

[24] Podle § 16 a § 17 zákona o advokacii je povinností advokáta mj. chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta, jednat čestně a svědomitě, důsledně využívat všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné, nesnižovat důstojnost advokátního stavu (za tím účelem je zejména povinen dodržovat pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže, která stanoví stavovský předpis).

[25] V době posuzování předmětné žádosti však existovaly významné pochybnosti o tom, že stěžovatel bude v souladu s uvedeným postupovat. Při výkonu své dřívější činnosti (v obdobné právní profesi) totiž řádně nehájil zájmy účastníků, nepostupoval zodpovědně, nespolupracoval s orgány dohledu atp. Těchto pochybení se přitom dopouštěl opakovaně, přičemž ani nejevil snahu o nápravu (viz rekapitulované rozhodnutí kárného soudu ze dne 15. 9. 2015).

[26] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaná nepochybila, pokud stěžovatele nezapsala do seznamu advokátů.

[27] Nejvyšší správní soud z opatrnosti dodává, že výše uvedeným hodnocením nenaznačuje, že by jakékoliv porušení povinností ze strany žadatele o zápis do seznamu advokátů znamenalo nesplnění podmínky uvedené v § 5 odst. 1 písm. d) zákona o advokacii. Správní orgán je povinen vykládat pojem *bezúhonnost* s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem posuzované věci. Musí mj. zkoumat charakter dřívějšího porušování pravidel, jejich závažnost, intenzitu, dobu, kdy k nim došlo atp. Jen tak lze dostát zásadám správního procesu, které mj. ukládají, aby orgány veřejné správy volily řešení odpovídající okolnostem daného případu, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, atp. (§ 2 a násl. správního řádu).

[28] Za situace, kdy z rozhodnutí kárného senátu (které bylo založeno ve spisu a jehož existence je z úřední činnosti známa i Nejvyššímu správnímu soudu; rozhodnutí je nadto přístupné např. v systému ASPI) jednoznačně vyplývá, jakých porušení povinností se stěžovatel dopouštěl, což ostatně ani nezpochybňoval, nelze městskému soudu vytýkat, že nevyžadoval předložení kárného spisu od kárného senátu. Nejvyšší správní soud dodává, že je mu známo i to, že stěžovatel napadl rozhodnutí kárného senátu ústavní stížností, tu avšak Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 2. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3360/15. Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani to, že stěžovatel požádal o obnovu řízení, kárný senát mu však nevyhověl (viz usnesení ze dne 27. 11. 2018, č. j. 14 Kse 3/2018 - 30).

[29] Pro danou věc je irelevantní poukaz stěžovatele na zákon o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb.). Předmětem soudního přezkumu je postup žalované při zápisu stěžovatele do seznamu advokátů podle zákona o advokacii, a nikoliv podle zákona o soudech a soudcích. Z procesní opatrnosti soud dodává, že podmínky pro jmenování soudce se od podmínek pro zápis do seznamu advokátů liší i v dalších ohledech (srv. § 5 a násl. zákona o advokacii a § 60 a násl. zákona o soudech a soudcích), přičemž nelze souhlasit ani s tím, že by zákon o soudech a soudcích neumožňoval přihlížet k dřívějšímu působení žadatele o jmenování soudcem (viz např. § 60 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). Lze dodat, že ani zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád, ve znění pozdějších předpisů, ani zákon č. 358/1992 Sb., notářský řád, ve znění pozdějších předpisů, jako předpisy upravující výkon dalších dvou právnických profesí, legální definici pojmu *bezúhonnost* neobsahují.

[30] Důvodem ke zrušení rozhodnutí žalované není ani to, že neiniciovala u zákonodárce konkretizaci pojmu *bezúhonnost* v zákoně o advokacii. Jak již bylo výše naznačeno, je obvyklé, že právní předpisy obsahují neurčité právní pojmy, které jsou orgány veřejné správy oprávněny vykládat. Jeví se přitom jako vhodnější, aby zákony byly koncipovány obecně; z logiky věci není možné, aby byly v zákoně vyjmenovány všechny situace, ke kterým může v praxi dojít.

[31] Městský soud nepochybil ani tím, že se při výkladu pojmu *bezúhonnost* opřel o závěry odborné literatury sepsané i advokáty (Svejkovský, J., Vychopeň, M., Krym, L., a kol. *Zákon o advokacii: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012). Tuto odbornou literaturu použil městský soud pouze pro podepření svých nosných závěrů, které nadto konvenují i soudní judikatuře. Ostatně obdobně postupoval i Nejvyšší správní soud. Pokud pak stěžovatel namítal, že městský soud neměl odkazovat na Etický kodex advokátů, konstatuje kasační soud, že městský soud tento odkaz uvedl pouze podpůrně, přičemž

vypuštění tohoto podpůrného poukazu by na hodnocení obsahu pojmu *bezúhonnost* nemohlo mít s ohledem na výše uvedené žádný vliv.

[32] Stěžovatel dále vytýkal městskému soudu, že se nevypořádal s námitkou obsaženou v žalobě poukazující na porušení čl. 26 Listiny základních práv a svobod, který chrání právo provozovat samostatnou výdělečnou činnost a umožňuje ho omezit pouze zákonem. Stěžovatel dodal, že zákon o advokacii nedefinuje žádná omezení k zápisu (jakožto zákonnou podmínku pro výkon povolání). Postup žalované tak *de facto* porušuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[33] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že městský soud se žalobní námitkou poukazující na porušení čl. 26 Listiny základních práv a svobod řádně zabýval. Jeho rozsudek proto v tomto ohledu netrpí nepřezkoumatelností (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).

[34] Nejvyšší správní soud není názoru, že by v řízení před žalovanou došlo k porušení čl. 26 Listiny základních práva svobod. Jak správně uvedl městský soud, uvedený článek stanoví, že podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností mohou být stanoveny jedině zákonem. Zákon přitom stanoví, za jakých podmínek lze zapsat žadatele do seznamu advokátů, přičemž výslovně zmiňuje i požadavek *bezúhonnosti*. Za této situace proto nelze dovozovat ani porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalovaná uvedené imperativy neporušila.

[35] Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutí městského soudu ani žádné další vady, pro které by bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit. Zdejší soud se s hodnocením věci provedeným městským soudem ztotožnil a plně jej přebírá.

[36] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[37] Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[38] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 17. prosince 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu