



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **JUDr. O. V.**, zastoupeného JUDr. Alešem Dvouletým, advokátem se sídlem Na Zájezdu 1945/16, Praha 10, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 16, Praha 2, zastoupené JUDr. Janem Sykou, advokátem se sídlem Školská 12, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 11. 2003, čj. K 120/98, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2006, čj. 9 Ca 99/2004 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kárný senát kárné komise České advokátní komory rozhodnutím ze dne 22. 2. 2002, sp. zn. K 120/98, uznal žalobce vinným ze skutků uvedených ve výroku tohoto rozhodnutí a uložil mu jako kárné opatření vyškrtnutí ze seznamu advokátů [§ 32 odst. 3 písm. e) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“)]. Žalobce napadl rozhodnutí kárného senátu odvoláním, které odvolací senát žalované rozhodnutím ze dne 24. 11. 2003, sp. zn. K 120/98, zamítl a potvrdil rozhodnutí kárného senátu.

Žalobce brojil proti rozhodnutí odvolacího senátu žalované žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud rozsudkem ze dne 22. 2. 2006, čj. 9 Ca 99/2004 - 39, žalobu zamítl.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem ve výkladu předpisů upravujících doručování písemností žalovanou. Zpochybňuje závěr, že mu rozhodnutí žalované byla řádně doručena, a tím i jejich právní moc. V souvislosti s porušením právních předpisů při doručování stěžovatel poukazuje zejm. na § 55e odst. 1 větu první, odst. 2, 3 zákona o advokacii a na § 24 - § 25 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Domnívá se, že je-li s advokátem vedeno kárné řízení, řídí se otázka doručování pravidly o doručování účastníku správního řízení, nikoliv pravidly o doručování advokátovi jako zástupci účastníka řízení.

Dále stěžovatel poukazuje na § 25 odst. 2 správního řádu. Uvádí, že při akceptaci výkladu městského soudu by advokátovi při účastenství v jakémkoliv správním řízení bylo doručováno výhradně do sídla jeho advokátní kanceláře, s čímž nelze souhlasit. Stěžovatel je toho názoru, že mu jako účastníku řízení mělo být doručováno postupem podle § 24 správního řádu, zaměstnanec stěžovatele proto nebyl oprávněn písemnost přijmout a doručení nelze považovat za účinné. Stěžovatel považuje za nepřijatelnou i argumentaci § 47 odst. 1 písm. b) vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 28/2001 Sb., kterou se stanoví poštovní podmínky základních služeb a základní požadavky kvality při jejich zajišťování držitelem poštovní licence. Domnívá se, že citované ustanovení na něj jako na účastníka správního řízení, nikoliv jako na zástupce, vůbec nedopadá.

Stěžovatel nesouhlasí ani s analogickým použitím § 28 odst. 2 o. s. ř. na správní řízení vedené podle správního řádu. Připouští, že správní řád neobsahuje žádné ustanovení upravující zánik zastoupení, ale zkracování procesních práv účastníka řízení cestou judikatury a postupem *per analogiam iuris* je podle něj nepřijatelné. Účastník má podle něj právo ukončit zastoupení s okamžitou účinností bez časové prodlevy. Pro úplnost stěžovatel dodal, že nelze použít ani právní úpravu zastoupení obsaženou v občanském zákoníku (zejm. § 33b odst. 5 o.z.), protože se jedná o úpravu hmotněprávní, nikoliv o úpravu procesní.

Stěžovatel uzavřel, že rozhodnutí žalované ze dne 24. 11. 2003 není v právní moci, neboť bylo v jednom případě doručeno osobě, která již v danou chvíli nebyla právním zástupcem stěžovatele a druhé doručení do místa sídla stěžovatelovy advokátní kanceláře bylo stíženo vadami. Stěžovatel v této souvislosti uvedl, že z procesně taktických důvodů neuvedl v řízení před městským soudem důkaz o doručení oznámení o zániku plné moci České advokátní komoře s tím, že nebyl povinen tak učinit.

Stěžovatel kasační stížnost, podanou prostřednictvím zástupce, doplnil vlastním vyjádřením ze dne 11. 4. 2006. Zopakoval, že mu napadené správní rozhodnutí nebylo doručeno a kárné řízení tedy dosud neskončilo. Od této skutečnosti se odvíjí i nové tvrzení stěžovatele, že mu městský soud s odkazem na zásadu koncentrace řízení bránil v uplatňování věcné i právní argumentace, přestože podle stěžovatele dvouměsíční lhůta dosud nepočala běžet.

Stěžovatel považuje § 32 odst. 3 písm. e) zákona o advokacii za protiústavní pro rozpor s článkem 26 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod. Domnívá se, že zákonem lze omezit výkon svobodně zvoleného podnikání, nikoliv tohoto výkonu zcela zbavit.

Dále stěžovatel zdůraznil nutnost rozlišovat při doručování zásilek fyzickým a právníckým osobám, jak to podle něj postupně činily i vyhlášky č. 78/1989 Sb., o právech a povinnostech pošty a jejich uživatelů, č. 225/2000 Sb., o základních službách držitele poštovní licence a č. 28/2001 Sb., o základních službách držitele poštovní licence. Stěžovatel dovozuje, že mu zásilky měly být doručeny do sídla advokátní kanceláře bez uvedení slova „advokát“, neboť pak by nedošlo k závadám v doručení, ani k protiústavním zásahům do soukromí (článek 7 odst. 1 Listiny), lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jménu (článek 10 odst. 1 Listiny) stěžovatele.

Postup žalované je podle stěžovatele neetický, protože zpřístupnila zásilky adresované stěžovateli do rukou jeho zaměstnanců. Stěžovatel se nevyhýbal komunikaci se žalovanou,

ta ovšem nerespektovala jeho základní práva a svobody a namísto s ním komunikovala s jeho zaměstnanci.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti podotkla, že se stěžovatel nesnaží vyvracet naplnění skutkových podstat kárných provinění. Souhlasí s názorem stěžovatele, že advokátovi v postavení účastníka kárného řízení je nutné doručovat jako účastníku správního řízení, nikoliv jako zástupci účastníka, a uvádí, že tak postupovala. Místem pro doručování je v souladu s § 55e zákona o advokacii sídlo advokáta. Žalovaná pak doručovala fyzické osobě, která je advokátem, a není potřeba výkladu o doručování právníckým osobám, jak jej podal stěžovatel.

Podle žalované je nutno přihlížet ke skutečnosti, že kárné řízení je již z povahy věci vedeno proti advokátovi, a skutečnost, že kárně obviněný je advokátem, nelze proto odtrhovat od jeho fyzické osoby a dovozovat z toho například odlišný způsob doručování. Advokát je fyzickou osobou, které se ovšem doručuje do sídla jak v případech, kdy zásilka náleží jemu (v případě kárného obvinění), tak tehdy, když mu je doručováno jako zástupci. To ovšem nemění nic na skutečnosti, že stěžovateli bylo doručováno jako účastníku řízení (§ 24 správního řádu).

Žalovaná poukazuje i na povinnost advokáta přijímat ve svém sídle poštu (§ 29 zákona o advokacii, článek 16 Pravidel profesionální etiky) a zdůrazňuje, že je pouze jeho rozhodnutím, jak upraví podrobnosti plnění této povinnosti a případné přebírání pošty zaměstnanci. Účinnost doručení zásilek stěžovateli není podle žalované dotčena tím, že si stěžovatel nezajistil neotevírání pošty. Vzhledem k průběhu kárného řízení přitom bylo snadné předvídat povahu zásilek žalované a dát zaměstnancům příp. pokyn k neotevírání této pošty. Dále žalovaná zdůraznila, že úprava § 55e zákona o advokacii s odkazem na správní řád je úplná.

Domnívá-li se stěžovatel, že kárné řízení dosud neskončilo a v následujícím soudním řízení neměla být uplatněna zásada koncentrace řízení, vyvstává podle žalované otázka, proč stěžovatel podal, podle své argumentace předčasnou, žalobu.

Polemizuje-li stěžovatel s pochybnostmi o zániku zastoupení, žalovaná uvádí, že dohoda o skončení zastoupení jí byla předložena teprve při jednání dne 22. 2. 2006. Není jasné, proč stěžovatel nepředložil dohodu dříve. Ostatně, při předmětném jednání stěžovatel pouze sdělil, že způsob, jakým dohodu oznámil žalované, prokáže teprve v plánovaném řízení o náhradu škody.

Žalovaná rovněž obsáhle rozvádí svůj návrh na přiznání náhrady nákladů řízení. Zastává názor, že každý subjekt řízení má právo nechat se zastoupit advokátem, a že náklady vynaložené na zastoupení jsou důvodné. Uvádí, že zákonné ustanovení, podle něž náležitě vzdělané subjekty nemusí být zastoupeny, neznamená, že zastoupeny být nemohou. Uvádí, že odpírání účelnosti nákladů na zastupování z důvodu vzdělání některých účastníků je možno považovat za diskriminaci a poukazuje na skutečnost, že právo na zastupování nelze upřít ani právnícké osobě. Žalovaná sice vede seznam několika tisíc advokátů, ti však nejsou jejími členy ani pracovníky a žalovaná nemá možnost advokáta za sebe určit. Jedinou možností je tedy smluvní zastoupení. Člen ani pracovník v pozici právníka v žádné instituci nemá podle žalované povinnosti odpovídající povinností advokáta. Žalovaná zmiňuje i hledisko profesionálního odstupu advokáta, odlišné od přístupu člena nebo zaměstnance a také hledisko odpovědnosti podle zákona o advokacii. Žalovaná zmiňuje také úmysl zákonodárce chránit soudy a úspěšné účastníky řízení v souvislosti s rizikem povinnosti k náhradě nákladů při nedůvodně podaných žalobách. Konečně pak žalovaná uvedla, že nemá finanční prostředky ze státního rozpočtu jako státní orgány, a její činnost je zajišťovaná z příspěvků registrovaných advokátů.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přítom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Ze spisů vyplývají následující skutečnosti: Z doručenek obsažených ve správním spisu je zřejmé, že rozhodnutí odvolacího senátu žalované ze dne 24. 11. 2003, sp. zn. K 120/98, bylo doručeno stěžovateli na adresu sídla jeho advokátní kanceláře dne 20. 2. 2004 a jeho zástupci Mgr. Janu Panošovi na adresu sídla jeho advokátní kanceláře dne 3. 3. 2004. Ve spisu městského soudu je založena Dohoda o skončení zastoupení mezi stěžovatelem a Mgr. Janem Panošem, datovaná 20. 2. 2004, podle níž tohoto dne končí právní zastupování stěžovatele v kárném řízení Mgr. Panošem a stěžovatel tuto skutečnost sdělí žalované. Ze spisů nijak nevyplývá, že by ukončení zastupování bylo žalované skutečně sděleno.

Z hlediska posouzení kasační stížnosti musí Nejvyšší správní soud nejprve řešit otázku účinků dohody stěžovatele a jeho zástupce o ukončení zastupování. Pouze nastaly-li účinky této dohody i ve vztahu k žalované již podpisem dohody, je namístě zabývat se zákonností doručování napadeného rozhodnutí přímo stěžovateli. Nastávají-li naopak účinky takové dohody teprve její notifikací žalované, bylo by namístě zkoumat pouze zda k takovému sdělení došlo, neboť v opačném případě by bylo posuzování doručení přímo stěžovateli právně bezvýznamné a napadené rozhodnutí bylo třeba doručit pouze zástupci stěžovatele (§ 55e odst. 4 zákona o advokacii).

Otázku procesního zastoupení a účinků jeho vzniku či zániku v kárném řízení řeší zákon o advokacii velmi rámcově – kárně obviněný může být zastoupen advokátem (§ 33 odst. 4 zákona o advokacii). Podrobnosti o kárném řízení pak stanoví kárný řád a nestanoví-li zákon o advokacii nebo kárný řád něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci, použije se v kárném řízení přiměřeně ustanovení trestního řádu (§ 35e zákona o advokacii). Kárný řád ovšem podrobnosti zastoupení, zejm. otázku účinků zániku zastoupení, neřeší. Je tedy namístě vycházet z přiměřeného užití trestního řádu, který sice výslovné ustanovení o účincích zániku zastoupení, odpovídající § 28 odst. 2 o. s. ř., postrádá, ustálená praxe však i v trestním řízení spojuje účinky zániku zastoupení s okamžikem, kdy je tento zánik sdělen orgánům činným v trestním řízení (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. 6 Tdo 914/2003, www.nsoud.cz). Jedná se tedy o přístup, který odpovídá výslovné úpravě např. § 28 odst. 2 o. s. ř. Nejvyšší správní soud pak zdůrazňuje, že stejně jako lze z podstaty věci spojovat procesní účinky vzniku zastoupení především s okamžikem, kdy je tato skutečnost dána správnímu orgánu na vědomí, lze i ukončení těchto účinků spojovat teprve s okamžikem, kdy je ukončení zastoupení účastníkem řízení nebo jeho zástupcem správnímu orgánu nebo soudu sděleno.

Pouze na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že užití správního řádu není v daném kontextu namístě. Zákon o advokacii odkazuje na správní řád ve svém § 55 odst. 1, činí tak ovšem pro řízení odlišná od nyní posuzované věci. Odkazuje-li zákon o advokacii na užití správního řádu při doručování písemností (§ 55 odst. 3 zákona o advokacii), nelze toto ustanovení vyložit tak, že správní řád upravuje i otázku zastoupení a jeho účinků v kárném řízení podle § 32 a násl. zákona o advokacii (srov. zejm. § 35e zákona o advokacii). V tomto směru lze ostatně pouze dodat, že s ohledem na mlčení správního řádu k otázce účinků zániku zastoupení nelze vzniklou mezeru v právu řešit jinak než pomocí analogie a vázat tyto účinky na okamžik, kdy je o ukončení zastoupení vyrozuměn příslušný správní orgán. Z hlediska posuzované věci však podobná úvaha není relevantní.

Stěžovatel v řízení nejen neprokázal, ale ani neprokazoval, že žalovanou o ukončení zastoupení vyrozuměl. Uvedl-li u jednání u městského soudu dne 22. 2. 2006, že teprve v civilním řízení o náhradu škody hodlá uvést jak k oznámení ukončení zastupování žalované došlo, příp. navrhnout k prokázání tohoto tvrzení důkazy, musí nést důsledky své procesní taktiky. Jinými slovy, stěžovateli nezbývá než být srozuměn s tím, že soud vyjde na základě spisů ze skutečnosti, že žalovaná o ukončení zastupování vyrozuměna nebyla. Napadené rozhodnutí žalované pak bylo v souladu s § 55e odst. 4 zákona o advokacii řádně doručeno zástupci stěžovatele. Posuzování zákonnosti doručování samotnému stěžovateli se v kontextu dosavadního odůvodnění jeví nadbytečným, protože zákon o advokacii s doručováním stěžovateli, který byl v řízení zastoupen advokátem, nepočítá.

Odchýlil-li se Nejvyšší správní soud v některých částech svého odůvodnění od právního názoru městského soudu, odkazuje v tomto postupu na svoji ustálenou judikaturu (např. rozsudky ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 23/2005 - 93, č. 781/2006 Sb., a ze dne 17. 4. 2007, čj. 8 Afs 6/2007 - 57, www.nssoud.cz).

Zbývajícimi námitkami, jež nebyly uplatněny v žalobě, se Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. nezabýval s výjimkou námitky, podle níž je § 32 odst. 3 písm. e) zákona o advokacii v rozporu s článkem 26 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod (k posouzení ústavní konformity svých rozhodnutí srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 41/2005 - 41, www.nssoud.cz). Námitka není důvodná. Právo na svobodnou volbu povolání ve smyslu článku 26 odst. 1 Listiny a jeho omezení ve smyslu článku 26 odst. 2 Listiny nelze chápat absolutním způsobem, jak činí stěžovatel. Stanoví-li tedy zákon pro výkon advokacie určité předpoklady, a zároveň stanoví podmínky, za nichž lze oprávnění k výkonu advokacie ztratit, nelze takovou úpravu považovat bez dalšího za rozpornou s citovaným článkem Listiny.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Otázkou náhrady nákladů žalované se Nejvyšší správní soud již v minulosti obsáhle zabýval a pro stručnost v tomto směru odkazuje na rozsudek ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 40/2006 - 87 (www.nssoud.cz), podle kterého Česká advokátní komora jako orgán veřejné správy disponuje na svěřeném úseku veřejné správy dostatečnými znalostmi a zkušenostmi, pro něž musí být schopna kvalifikovaně hájit svůj veřejně mocenský akt v soudním řízení správním, včetně řízení o kasační stížnosti. Není proto zpravidla namístě přiznávat jí v tomto řízení náklady zastoupení advokátem.

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

V Brně dne 31. března 2008

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu