



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Mgr. J. P.**, zastoupeného JUDr. Lubošem Hendrychem, advokátem se sídlem v Ústí nad Labem, Vaníčkova 1, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Praha 1, Národní tř. 16, zastoupené JUDr. Ladislavem Krymem, advokátem se sídlem Praha 1, Národní tř. 43, o uložení povinnosti zapsat žalobce do seznamu advokátů vedeného Českou advokátní komorou, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2008, č.j. 8 Ca 56/2007 – 40,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2008, č. j. 8 Ca 56/2007 – 40 **se zrušuje** a žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen stěžovatel) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba na uložení povinnosti žalované zapsat jej do seznamu advokátů vedeného Českou advokátní komorou.

Soud přitom vycházel z následujícího skutkového stavu. Dne 4. 9. 2006 požádal stěžovatel o složení slibu a zápis do seznamu advokátů České advokátní komory podle ust. § 5 odst. 1 zák. č. 85/1996 Sb. ke dni 1. 12. 2006. Podáním ze dne 29. 12. 2006 pak bylo žalobci Českou advokátní komorou sděleno, že jeho žádosti se nevyhovuje, neboť v jeho případě není pro tento zápis splněna podmínka bezúhonnosti.

Při posuzování podmínek řízení pak vycházel soud z premisy, že rozhodování Komory ohledně zápisu do seznamu advokátů podléhá přezkumu ve správním soudnictví a nespadá do pravomoci soudů civilních. Dle názoru soudu by totiž bylo nelogické, aby se režim zápisu do seznamu advokátů odlišoval od režimu vyškrtnutí ze seznamu, kde o pravomoci správních soudů, jednajících a rozhodujících podle soudního řádu správního, není pochyb. Tomuto výkladu

dle jeho názoru svědčí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci justičních čekatelů č.j. 4 Aps 3/2006 – 45. Z tohoto důvodu proto soud považoval za překonaný názor vyslovený v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2001 č.j. 38 Ca 233/2001, podle něhož ustanovení § 55b odst. 1 písm. a) zák. č. 85/1996 Sb. představuje zvláštní úpravu soudní ochrany, která vybočuje z rámce správního soudnictví podle tehdejšího občanského soudního řádu a spadá do režimu žalob civilních podle ust. § 80 písm. b) cit. zákona.

Soud pak žalobu podanou stěžovatelem zamítl z důvodu jejího nesprávného petitu, neboť v rámci správního soudnictví je ochrana proti nezapsání do seznamu advokátů poskytována v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu a petit žaloby neodpovídá ust. § 81 odst. 2 s. ř. s., když se stěžovatel domáhal uložení povinnosti žalované zapsat ho do seznamu advokátů České advokátní komory ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku, stanovené § 7 odst. 5 zák. č. 85/1996 Sb.

Kasační stížnost podal stěžovatel z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky. Nesouhlasí především s názorem soudu, že soudní ochrany proti zamítnutí žádosti o zápis do seznamu advokátů České advokátní komory se lze domáhat žalobou proti nečinnosti správního orgánu, neboť pokud by měl být uvedený názor správný, potom by ve svém důsledku jakákoliv rozhodnutí České advokátní komory učiněná v rozporu s právní dispozicí obsaženou v ust. § 55b odst. 1 zák. č. 85/1996 Sb. byla fakticky vyloučena ze soudního přezkumu ve správním soudnictví. Petit žaloby na ochranu proti nečinnosti by totiž v návaznosti na znění ust. § 55b odst. 1 písm. a) až f) cit. zákona nebylo lze s úspěchem formulovat, ale přitom by vlastně žaloba proti nečinnosti byla na straně druhé jediným prostředkem soudní ochrany toho, kdo je porušením svých práv založených uvedeným ustanovením dotčen. Zmíněný paradox zjevně nelze označit za možný, přípustný a zákonodárcem zamýšlený. Stěžovatel má za to, že soudní ochrany se může domáhat v rámci žalobního řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního, s. ř. s., v kombinaci ustanovení § 65 odst. 1 cit. zákona a § 55b odst. 1 zák. č. 85/1996 Sb. Z tohoto hlediska považuje petit své žaloby za odpovídající. Stěžovatel je tak na základě výše uvedeného přesvědčen, že jeho žaloba byla podána včas, správně a důvodně. Navrhl proto, aby byl napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušen.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrvala na svém názoru, že Městský soud v Praze nebyl věcně příslušným k projednání věci, neboť o žalobách ve věcech podle ust. § 55b zák. č. 85/1996 Sb. rozhodují obecné soudy. Poukázala přitom (stejně jako při jednání Městského soudu v Praze) na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2008 č.j. 3 Ads 98/2007–37, kde byl vysloven týž názor. S přihlédnutím ke skutečnosti, že Městský soud v Praze nakonec žalobu zamítl, však navrhla i zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížných námitek, ex offio pak posoudil existenci podmínek řízení o žalobě a o věci uvážil takto :

Pro rozhodnutí ve věci je klíčové posouzení právní otázky, zda rozhodnutí České advokátní komory o nezapsání žadatele do seznamu advokátů České advokátní komory je úkonem v oboru veřejné správy ve smyslu ust. § 40 odst. 3 zák. č. 85/1996 Sb. a v souvislosti s tím též jaká forma soudní ochrany se neúspěšným žadatelům naskýtá.

Ustanovení § 1 zák. č. 85/1996 Sb. definuje účel zákona tak, že jsou jím upraveny podmínky, za nichž mohou být poskytovány právní služby, jakož i poskytování právních služeb advokáty. České advokátní komoře je pak ustanovením § 40 odst. 3 cit. zákona svěřen výkon veřejné správy na úseku advokacie, při níž Komora postupuje podle tohoto zákona a podle správního řádu. Vzhledem k tomu, že nezbytným předpokladem pro výkon advokacie je zápis

do seznamu advokátů vedeného právě Českou advokátní komorou, není pochyb o tom, že úkon zápisu či rozhodnutí o nezapsání žadatele do uvedeného seznamu advokátů jsou úkony veřejné správy tak, jak je má cit. ustanovení na mysli. O tom ostatně ani nebylo mezi účastníky sporu a ke stejnému závěru dospěl i soud v napadeném rozsudku.

Spornou však zůstala otázka formy soudní ochrany. Městský soud v Praze měl za to, že ochranu lze žadateli o zápis poskytnout v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu a za překonaný úpravou obsaženou v soudním řádu správním označil názor odkazující žadatele na řízení ve věcech občanskoprávních. Nutno však říci, že svůj závěr prakticky nijak neodůvodnil a navíc se vůbec nevyořádal jak s odlišným rozhodováním jiných senátů Městského soudu v Praze již za účinnosti s. ř. s. (viz, např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2007 č. j. 5 Ca 39/2007 – 16), tak především s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2008 č. j. 3 Ads 98/2007 - 37, jenž byl žalovanou soudem předložen při jednání a v němž byla totožná právní otázka řešena ve prospěch civilního procesu. Tento rozsudek zajisté nebyl pro jeho rozhodnutí závazný, nicméně soud neměl přehlédnout, že podle ust. § 12 odst. 1 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud povolán především ke sjednocování judikatury a tento úkol plní také tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech. Za situace, kdy k otázce rozhodné pro posouzení věci existovala starší judikatura téhož soudu (38 Ca 233/2001), jeho současná judikatura (5 Ca 39/2007) a zároveň zde byl i rozsudek Nejvyššího správního soudu, přičemž všechny tyto rozsudky řešily uvedenou otázku stejně, pak při respektování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva bylo povinností soudu v případě, že se chtěl od dosavadní judikatury odchýlit, řádně svůj odlišný právní názor odůvodnit a vypořádat se přitom se všemi argumenty podepírajícími dosavadní judikaturu tak, aby v případě podání kasační stížnosti mohl být nově formulovaný právní názor eventuálně podkladem pro postup senátu Nejvyššího správního soudu podle ust. § 17 s. ř. s. Nic takového však, jak bylo již uvedeno výše, v projednávaném případě soud nejenže neučinil, ale naopak, většinu argumentů uplatněných žalovanou zcela pominul.

Napadený rozsudek ovšem není zcela srozumitelný nejen ve své argumentaci, ale ani ve svých závěrech. Stojí-li totiž rozhodnutí ve věci na tezi, že zápisu se lze domáhat v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, není zřejmé, jakou nečinnost měl soud za daných okolností na mysli. Podle zák. č. 85/1996 Sb. Komora zapíše žadatele na základě jeho písemné žádosti do seznamu advokátů, pokud splňuje zákonné podmínky uvedené v ust. § 5 odst. 1 písm. a) až h) nebo § 5 odst. 2, v opačném případě zápis neprovede. Pro zamítnutí žádosti o zápis zákon nepředepisuje formu správního rozhodnutí a s výjimkou speciálního případu uvedeného v ust. 7 odst. 5 cit. zákona ani žádný jiný formální výstup. V daném případě žalovaná nad rámec požadovaný zákonem takovýto výstup učinila, stěžovateli sdělila, že jeho žádost zamítá, obeznámila ho i s důvody, které jí k tomuto rozhodnutí vedly a poskytla mu dokonce i poučení o možnosti soudní ochrany. Její podání se tak svojí formou velmi přibližovalo formě správního rozhodnutí a obsahem mu beze zbytku odpovídalo. Je tedy zřejmé, že správní orgán nebyl nečinný, žádostí se zabýval a ze zřetelně formulovaných důvodů jí nevyhověl. To, že žalovaná rozhodla negativně a že pro tento úkon zákon nestanoví žádnou konkrétní formu, ba dokonce se podle ust. § 55 odst. 1 cit. zákona na postup při zápisu ani nevztahuje správní řád, však nelze zaměňovat s nečinností. V tomto bodu proto neobstojí srovnání s věcí Nejvyššího správního soudu vedenou pod sp. zn. 4 Aps 3/2006, neboť zde nebyl ve věci jmenování či zamítnutí návrhu na jmenování justičních čekatelů soudci učiněn správním orgánem (prezidentem republiky) žádný zřetelný úkon. Vytyká-li navíc soud stěžovateli nesprávný petit žaloby, zůstává nejasné a v odůvodnění rozsudku nevysvětlené, proč nedostatky petitu nebyly odstraňovány postupem podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s., jak přesně by měl vlastně petit dle názoru soudu vypadat a čeho by se měl stěžovatel v rámci žaloby na nečinnost konkrétně domáhat. Stejně tak zůstává nejasné, proč za situace, kdy soud považoval petit žaloby za rozporný s ust. § 81 odst. 2 s. ř. s., byla žaloba zamítnuta (když předpokladem takového výroku je věcné posouzení a vypořádání uplatněných žalobních bodů, k čemuž ze strany soudu evidentně

nedošlo), nikoliv odmítnuta. Pochybení soudu vypočtená v tomto a předchozím odstavci způsobují ve svém souhrnu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku jak pro nesrozumitelnost, tak i pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tato vada by za jiných okolností byla samostatným důvodem pro jeho zrušení z úřední povinnosti

Jak bylo však uvedeno již v úvodu, Nejvyšší správní soud se zabýval i samotnými podmínkami řízení o žalobě, konkrétně otázkou věcné příslušnosti soudu.

Podle ust. § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Podle ust. § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítne soud návrh (mimo jiné) také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

V projednávaném případě je nesporné, že úkony Komory při zápisu či zamítnutí žádosti o zápis do seznamu advokátů jsou svojí povahou rozhodováním o veřejném subjektivním právu žadatele, jak je má na mysli ust. § 2 s. ř. s. a bylo by jistě logické, aby dotčenému byla poskytována soudní ochrana v rámci správního soudnictví. Lze si zajisté představit, že o zápisu by bylo Komorou vedeno správní řízení, jehož vyústěním by v kladném případě byl zápis žadatele do seznamu advokátů, v záporném případě by pak bylo vydáno správní rozhodnutí, jímž by byla žádost o zápis zamítnuta. Toto rozhodnutí by bylo následně soudně přezkoumatelné v rámci běžného řízení o žalobě podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního, s. ř. s. Takový proces by byl zcela konformní s jinými úpravami správního řízení s jedním účastníkem a nelze ostatně přehlédnout, že (zřejmě z důvodu právní jistoty) přibližně takto žalovaná v daném případě i postupovala. Uvedená úvaha ovšem naráží na konkrétní úpravu jak ust. § 55 odst. 1 zák. č. 85/1996 Sb. zmiňovaného výše, tak především ust. § 55b odst. 1 písm. a) cit. zákona, které soudní ochranu pro tento případ upravuje jinak. Podle tohoto ustanovení ten, kdo nebyl ve lhůtách stanovených tímto zákonem zapsán do seznamu advokátů nebo do seznamu advokátních koncipientů, může se obrátit na soud, **aby o jeho právu rozhodl.** Výklad uvedeného ustanovení nevzbuzuje žádné pochybnosti, jedná se o zřetelný odkaz na nalézací řízení, a tedy na řízení ve věcech občanskoprávních. Nejvyšší správní soud přitom nesdílí názor obsažený v napadeném rozsudku, že by mohlo dojít ke změně výkladu tohoto ustanovení v souvislosti s přijetím soudního řádu správního a ke sjednocení režimu soudní ochrany s řízením o vyškrtnutí ze seznamu advokátů.

K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že soudní ochrana proti vyškrtnutí ze seznamu advokátů nebo advokátních koncipientů nebo proti pozastavení činnosti výkonu advokacie byla původně zakotvena v ust. § 55a zák. č. 85/1996 Sb. Toto ustanovení uvádělo, že proti rozhodnutí Komory lze podat podle zvláštních právních předpisů opravný prostředek k soudu. Již na tomto místě je vidět zásadní rozdíl v úpravě oproti předchozímu, neboť o vyškrtnutí ze seznamu advokátů Komora vydávala (a nadále vydává) podle tohoto zákona správní rozhodnutí, a to pak podléhalo soudnímu přezkumu v rámci řízení o opravném prostředku dle tehdejší části páté, hlavy třetí, o. s. ř. Obě ustanovení (§ 55a i § 55b) byla přitom do zákona č. 85/1996 Sb. inkorporována současně zák. č. 210/1999 Sb. s účinností ode dne 5. 10. 1999. Zatímco však ustanovení § 55a bylo zák. č. 79/2006 s účinností ode dne 1. 5. 2006 zrušeno (ustanovení se stalo v zásadě obsolentním, neboť soudní řád správní sjednotil typy řízení ve správním soudnictví a ponechal pouze řízení o žalobě, které je ovšem postaveno na principu generální klauzule, nikoliv principu enumerativním), ustanovení § 55b zůstalo nedotčeno. Přijetí soudního řádu správního tedy nepochybně ovlivnilo výklad tehdy ještě účinného ust. § 55a, kdy od 1. 1. 2003 bylo možno bránit se vyškrtnutí ze seznamu advokátů správní žalobou

podanou ve třicetidenní lhůtě od doručení rozhodnutí (viz. § 129 odst. 1 s. ř. s.), na výklad ustanovení § 55b však tento procesní předpis žádný vliv neměl.

Nejvyšší správní soud poté ještě posuzoval, zda ona poněkud nesystémová úprava soudní ochrany žadatelů o zapsání do seznamu advokátů není v rozporu s Ústavou či Listinou základních práv a svobod. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv. Základní principy realizace práva na spravedlivý proces jsou zakotveny v hlavě páté Listiny základních práv a svobod. Na projednávaný případ dopadají ustanovení čl. 36 Listiny.

Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Jak bylo již uvedeno výše, zápis či nezapsání žadatele do seznamu advokátů vedeného Českou advokátní komorou je svojí povahou úkonem v oboru veřejné správy a zajisté odpovídající ochranou by byla zákonná úprava ve smyslu čl. 36 odst. 2 a 4 Listiny. Žadatelům je však poskytována ochrana v rámci nalézacího řízení vedeného podle části třetí občanského soudního řádu, tedy postupem spadajícím pod čl. 36 odst. 1 Listiny. Žadatelé tak na svém právu na soudní ochranu nejsou nijak zkráceni, naopak ochrana poskytovaná v nalézacím řízení se doktrinárně považuje za vyšší stupeň ochrany než pouhý přezkum zákonnosti správního rozhodnutí. Z Listiny základních práv a svobod tedy nevyplývá nutnost předložit věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení předmětného ustanovení § 55b zák. č. 85/1996 Sb., ani potřeba jeho dosavadní výklad jakkoliv měnit .

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že k projednání věci a rozhodnutí o žalobě v daném případě nebyly splněny podmínky řízení, konkrétně věcná příslušnost soudu. Napadený rozsudek Městského soudu v Praze proto podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a žalobu podle ust. § 46 odst. 2 s. ř. s. zároveň odmítl. Za této situace nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.). Uložení povinnosti zápisu do seznamu advokátů České advokátní komory se může stěžovatel domáhat žalobou podanou ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí u Obvodního soudu pro Prahu 1 (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).

V Brně dne 8. ledna 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu