

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), soudců JUDr. Jaromíra Jirsy a JUDr. Jana Musila o ústavní stížnosti **JUDr. J. V., Ph.D.**, advokáta, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2014 č. j. 35 Co 380/2014-542 a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2015 č. j. 30 Cdo 1711/2015, 30 Cdo 1758/2015-690, za účasti České republiky – Ministerstva spravedlnosti, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2, jako vedlejšího účastníka, **takto:**

Ústavní stížnost se zamítá.

O d ů v o d n ě n í

I.

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“), splňující též ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů, neboť má za to, že jimi došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces a práva na náhradu škody, zaručených čl. 36 odst. 1 a odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a rovnosti účastníků podle čl. 37 odst. 3 Listiny.
2. Stěžovatel je advokátem, který nemusí být v řízení před Ústavním soudem zastoupen jiným advokátem v souladu se stanoviskem pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15.
3. Stěžovatel spatřuje porušení svých základních práv především ve způsobu, jakým se obecné soudy k jeho návrhu vypořádaly s otázkou náhrady škody a nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v tehdy platném znění (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), spočívající v nezákonnosti a nepřiměřené délce kárného řízení a dále v jím vynaložených nákladech na právní zastoupení v kárném řízení proti němu vedeném Českou advokátní komorou (dále jen „ČAK“), když dospěly k závěru, že pokud byl stěžovatel kárné žaloby zproštěn, nebyly splněny zákonné podmínky pro přiznání náhrady škody, konkrétně podmínka existence nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu. Stěžovatel je toho názoru, že došlo-li ke zproštění obžaloby, ať již v kárném či v trestním řízení z důvodů, které odpovídají takovému výsledku kárného či trestního řízení, že obviněná osoba trestný čin (v daném případě kárné provinění) nespáchala a že tedy

proti ní nemělo být vzneseno obvinění (neměla být podána kárná žaloba), potom je nutno v obou případech systematickým a logickým výkladem učinit závěr, že stejný význam (důsledky) jako zrušení pravomocného usnesení o vznesení trestního obvinění pro nezákonnost má jak zproštění obžaloby trestně stíhaného, tak i zproštění kárné žaloby kárně stíhaného advokáta.

4. Stěžovatel podáním, doručeným Ústavnímu soudu dne 6. 1. 2016, doplnil odůvodnění ústavní stížnosti (zejména pokud jde o odkazy na relevantní judikaturu Ústavního soudu), a navrhl, aby ústavní stížnost – pro případ, že by se IV. senát chtěl odchýlit od předchozí relevantní judikatury Ústavního soudu – byla předložena plénu Ústavního soudu podle § 24 zákona o Ústavním soudu.

II.

5. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 22 C 15/2012 Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.
6. Stěžovateli bylo dne 21. 12. 2007 doručeno oznámení předsedy kontrolní rady ČAK JUDr. Jana Mikše, jako kárného žalobce podle § 46 odst. 3 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon č. 85/1996 Sb.“), že podal na stěžovatele kárnou žalobu, na základě které stěžovateli hrozila sankce vyškrtnutí ze seznamu advokátů. Následně nařízená ústní jednání byla opakovaně odročována k žádostem stěžovatele, a současně, byť ve vyšší míře, z důvodů na straně kárné komise. Ústní jednání kárného senátu ČAK se konalo v nepřítomnosti stěžovatele dne 19. 11. 2010, kdy kárný senát provedl všechny listinné důkazy a poté rozhodl o zproštění stěžovatele kárné žaloby v plném rozsahu, neboť bylo prokázáno, že kárný skutek se nestal. Dne 3. 5. 2011 se stěžovatel vzdal práva na odvolání a kárné řízení skončilo dne 28. 5. 2011, kdy zprošťující kárné rozhodnutí nabylo právní moci.
7. Stěžovatel se v řízení před obecnými soudy domáhal po žalované (Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti) zaplacení odškodnění ve výši 365 920 Kč s příslušenstvím, a to podle zákona č. 82/1998 Sb. Stěžovatel požadoval po žalované zaplacení částky 61 608 Kč s příslušenstvím za nemajetkovou újmu, jež mu měla vzniknout nepřiměřenou délkou kárného řízení, zaplacení částky 293 392 Kč s příslušenstvím za nemajetkovou újmu, jež mu měla být způsobena nezákonným rozhodnutím v kárném řízení, a dále náhrady škody ve výši 10 920 Kč, která spočívala v nákladech řízení, které vynaložil za právní zastoupení v souvislosti s nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem v kárném řízení.
8. Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 28. 6. 2013 č. j. 22 C 15/2012-143 dovedil odpovědnost žalované za nemajetkovou újmu a za škodu a žalobě částečně vyhověl. Dle výroku I byla žalovaná povinna zaplatit žalobci částku 90 920 Kč spolu se zákonnými úroky z prodlení z této částky za dobu od 23. 12. 2011 do zaplacení ročně ve výši 7,75 %. V části požadující zaplacení 275 000 Kč byla žaloba zamítnuta (výrok II). Žádný z účastníků ani vedlejší účastnice nemají právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Soud prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že *„dle doktríny i konstantní judikatury je nárok na náhradu škody způsobené zahájením trestního řízení, které neskončilo pravomocným odsouzením, specifickým případem nároku na náhradu*

škody nezákonným rozhodnutím“. Soud prvního stupně tak shledal analogii kárného řízení s řízením trestním, pokud vedlo ke stejnému výsledku, tedy ke zproštění obžaloby.

9. Pokud šlo o nárok na náhradu škody, spočívající v účelně vynaložených nákladech na obhajobu, uplatněný podle § 8 a 31 zákona č. 82/1998 Sb., soud prvního stupně konstatoval, že *„žalobci škoda v požadované výši vznikla a stalo se tak v příčinné souvislosti s vynaložením nákladů za účelem zrušení nezákonného rozhodnutí“*. I pokud šlo o nároky na náhradu nemajetkové újmy, nahlížel soud prvního stupně na kárné řízení vedené ČAK jako *„na trestní řízení sui generis a na kárný senát (kárnou komisi ČAK) ve smyslu § 33 odst. 1 a § 47 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb. jako na soud ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), kterým se dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva nemusí nutně rozumět jurisdikční orgán klasického typu, integrovaný do struktury obecných soudů“*. Z uvedených důvodů použil soud prvního stupně kritéria stanovená v § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., odpovídající čl. 6 Úmluvy.
10. K odvolání stěžovatele a žalované Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 12. 2013 č. j. 35 Co 447/2013-188 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil ve vyhovujícím výroku I, kterým soud prvního stupně přiznal stěžovateli částku 40 000 Kč s příslušenstvím jako náhradu za nemajetkovou újmu, jež mu vznikla nepřiměřenou délkou kárného řízení. Ve zbývajících částech odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení z důvodu doplnění dokazování. Proti části výroku rozsudku odvolacího soudu, kterým byl potvrzen vyhovující výrok I rozsudku soudu prvního stupně, podala žalovaná dovolání. Soud prvního stupně však spis s tímto dovoláním nepředložil k rozhodnutí Nejvyššímu soudu a vydal v pořadí druhý rozsudek ze dne 23. 5. 2014 č. j. 22 C 15/2012-270, kterým žalované uložil povinnost zaplatit stěžovateli 60 920 Kč s příslušenstvím, co do částky 243 392 Kč s příslušenstvím žalobu zamítl.
11. K odvolání stěžovatele i žalované vydal odvolací soud v pořadí druhý – v záhlaví citovaný a ústavní stížností napadený – rozsudek, kterým potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok I) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II). Rozhodnutí odvolacího soudu bylo shodně s rozhodnutím soudu prvního stupně založeno na právním závěru, že právní základ nároku žalobce na satisfakci za nemajetkovou újmu, způsobenou mu nezákonným rozhodnutím, je třeba posoudit na základě analogie s judikaturními závěry ohledně trestního řízení tak, že kárná žaloba kárného žalobce ČAK je úkonem orgánu veřejné správy. Kárná žaloba má v kárném řízení vedeném orgány ČAK tutéž funkci a důsledky jako usnesení o zahájení trestního stíhání. Shodně tak podle obou soudů musí být posouzena i odpovědnost státu za škodu/nemajetkovou újmu způsobenou stěžovateli zahájením a vedením kárného řízení, které neskončilo pravomocným odsuzujícím rozhodnutím.
12. Proti rozsudku odvolacího soudu podali účastníci dovolání, o kterých Nejvyšší soud rozhodl v záhlaví citovaným rozsudkem společně s prvně podaným dovoláním žalované proti prvně vydanému rozsudku odvolacího soudu. Nejvyšší soud všechna dovolání účastníků odmítl (výroky II, III a IV) a současně změnil výrok I v záhlaví citovaného rozhodnutí odvolacího soudu, kterým byl potvrzen vyhovující výrok I rozsudku soudu prvního stupně ze dne 23. 5. 2014 č. j. 22 C 15/2012-270 tak, že

se žaloba stěžovatele o zaplacení částky 60 920 Kč s příslušenstvím zamítá (výrok V). Nejvyšší soud dále rozhodl, že žádný z účastníků řízení ani vedlejší účastnice na straně žalované nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy všech stupňů (výrok VI). Nejvyšší soud se v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval dvěma právními otázkami: 1) Zda se kárné řízení, vedené ČAK proti advokátovi podle zákona č. 85/1996 Sb., považuje za výkon veřejné moci, který je způsobilý založit odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. 2) Zda kárné řízení, vedené proti advokátovi podle zákona č. 88/1996 Sb., může založit odpovědnost státu za škodu způsobenou nemajetkovou újmou, vzniklou mu nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb., na základě analogie s trestním stíháním.

13. V případě první otázky dospěl Nejvyšší soud s využitím judikatury Ústavního soudu (sp. zn. II. ÚS 75/93, Pl. ÚS 40/06 nebo I. ÚS 181/01) k názoru, že „*kárné řízení, vedené ČAK proti advokátovi podle zákona č. 85/1996 Sb., se považuje za výkon veřejné moci, který je způsobilý založit odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb.*“. Na podporu uvedeného právního názoru odkázal Nejvyšší soud též na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2003 sp. zn. 51 Co 304/2003, uveřejněný v časopise Soudní judikatura ve svazku č. 6, ročník 2005, s. 419, a dále citoval též z komentářů ke správnímu řádu (*Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.* Správní řád. Komentář. 4 vydání. Praha: C. H. Beck, 2013) a k zákonu č. 82/1998 Sb. (*Vojtek, P.* Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012).
14. V případě druhé otázky Nejvyšší soud po obsáhlé argumentaci dospěl k závěru, že „*kárné řízení, vedené proti advokátovi podle zákona č. 85/1996 Sb., nemůže založit odpovědnost státu za nemajetkovou újmu způsobenou advokátovi nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb. na základě analogie s trestním stíháním*“. Z uvedeného je podle Nejvyššího soudu nutné dovodit, že „*není ani opodstatněné rozhodnutí odvolacího soudu, kterým přiznal žalobci nárok na náhradu nákladů řízení ve výši 10 920 Kč s příslušenstvím*“. Nejvyšší soud proto změnil rozhodnutí odvolacího soudu tak, že shora uvedené nároky stěžovatele zamítl s použitím výkladu § 8 zákona č. 82/1998 Sb.

III.

15. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Nejvyšší soud, který toliko odkázal na odůvodnění ústavní stížností napadeného rozsudku, a tam použitou argumentaci, a vyjádřil přesvědčení, že ústavní stížnost nepřekračuje polemiku se správností právního posouzení věci Nejvyšším soudem, který se s námitkami stěžovatele již vypořádal v písemném odůvodnění napadeného rozsudku. Nejvyšší soud dále souhlasil s případným upuštěním od ústního jednání a pro případ, že by bylo nařízeno, navrhl, aby bylo jednáno bez jeho účasti.
16. Vedlejší účastník se k výzvě Ústavního soudu nevyjádřil.

IV.

17. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil s vyžádaného spisu a písemných úkonů stěžovatele a účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

V.

18. Po posouzení obsahu ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a vyjádření Nejvyššího soudu, Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.
19. Ústavní soud připomíná, že není součástí obecné soudní soustavy a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností ostatních soudů. Do rozhodovací činnosti těchto soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody. Ústavní soud opakovaně judikuje, že postup v soudním řízení, včetně interpretace a aplikace zákonů u ostatních právních předpisů a vyvození skutkových a právních závěrů, je primárně záležitostí ostatních soudů. Výjimku tvoří případy, kdy soudy na úkor stěžovatele vykročí z mezí daných rámcem ústavně zaručených základních práv, respektive ústavněprávních principů.
20. Pokud jde o výklad a aplikaci předpisů podústavního práva, lze je hodnotit jako protiústavní, jestliže nepřipustně postihují některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo jsou výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, který je v soudní praxi respektován, resp. jenž odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů, případně jsou v extrémním rozporu s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (srov. kupř. nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06).
21. Ústavní soud se především soustředil na interpretaci zákona č. 82/1998 Sb. ve světle čl. 36 odst. 3 Listiny, resp. na zodpovězení první otázky posuzované Nejvyšším soudem, totiž zda se kárné řízení vedené ČAK proti advokátovi podle zákona č. 85/1996 Sb. považuje za výkon veřejné moci, který je způsobilý založit odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb.
22. Základními východisky dalšího posouzení tak musí být především nejen vymezení vesměs ústavně podložených základních pojmů, z nichž s některými také operuje Nejvyšší soud, tj. veřejná moc, státní moc, veřejná správa a státní správa, ale také jejich event. vzájemných vztahů.
23. K obsahu pojmu *veřejná moc* se vyjádřil již Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky, který konstatoval, že „*veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah*

rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektů.“ (usnesení Ústavního soudu ČSFR sp. zn. I. ÚS 191/92). Ústavní soud (České republiky) na tuto koncepci veřejné moci výslovně navázal (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 75/93, nálezný sp. zn. I. ÚS 182/05 a řadu dalších rozhodnutí). *Státní mocí* se pak zpravidla chápe moc vykonávaná přímo státem, resp. jeho orgány. Často však dochází k tomu, že je prostřednictvím zákona část výkonu státní moci, a to především moci výkonné (státní správy), propůjčena subjektům soukromoprávním nebo přenesena na jiné subjekty veřejného práva od státu odlišné, především na orgány územních samosprávných celků (tzv. nepřímý výkon státní správy).

24. Jak plyne i z výše uvedeného, veřejná moc (impérium) je považována za širší pojem než moc státní. Rozumí se jí uplatňování autoritativních projevů vůle v organizované společnosti, směřující ke stanovení pravidla určitého chování a vynucování jeho zachování (k tomu srov. též např. *Holländer, P. Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, zejm. s. 30 a 165). Zahrnuje jak státní moc vykonávanou státními orgány (a na základě zákona orgány subjektů od státu odlišných), tak další (ostatní) veřejnou moc vykonávanou nestátními subjekty, resp. jejich orgány (veřejnoprávní korporace, jimiž jsou např. územní samosprávné celky nebo profesní komory). Ke vztahu veřejné a státní moci se ostatně Ústavní soud kupř. vyjádřil v nálezu sp. zn. I. ÚS 41/98: *Institut „veřejné moci“ je vnímán jako institut, zahrnující přímou „moc státní“ a dále „zbývající veřejnou moc“.* *Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. S veřejnou mocí přitom souvisí neoddělitelně nerovnost v postavení subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných.*
25. Přestože pak čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny shodně používají výraz státní moc, „pomocí systematického a logického výkladu je možné dojít k interpretaci širší, tedy že se ve skutečnosti má na mysli moc veřejná [srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy: obrana proti zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv]“ (*Sládeček, V. Článek 2. In: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 32).
26. Pokud jde o veřejnou správu, slovní spojení *orgán veřejné správy* nalezneme nejen v čl. 36 odst. 3 Listiny, ale i v předchozím odstavci 2. *Veřejnou správu* pak správní doktrína chápe jako pojem nadřazený (střeškový), zahrnující přinejmenším dvě složky: *státní správu a samosprávu* (*Hendrych, D. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 6, *Průcha, P. Správní právo. Obecná část*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 59, příp. se někdy uvádí i složka třetí, tzv. *ostatní veřejná správa* (srov. *Sládeček, V. Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 20 an., *Hendrych, D. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 115).
27. Poměr veřejné moci k moci státní je, zdá se, obdobný jako vztah veřejné správy ke správě státní. Stejně jako nelze ztotožnit pojem státní moc a veřejná moc, nemají stejnou obsahovou náplň termíny státní správa a veřejná správa.

28. Státní správa se z hlediska subjektů, jejichž orgány ji (na základě zákona) vykonávají, dělí jednak na státní správu přímou, prováděnou bezprostředně orgány státu (především správními úřady) – ať již v rámci hierarchické struktury státní správy, či mimo ni – a dále na státní správu nepřímou, vykonávanou v přenesené působnosti orgány veřejnoprávních korporací (obce, kraje) nebo jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem svěřen (propůjčen) soukromé právnické nebo fyzické osobě (např. osoby působící jako lesní a vodní stráž).
29. *Samospráva*, kterou lze zjednodušeně chápat jako správu vlastních záležitostí veřejného významu, se také dále člení na samosprávu územní, profesní a ostatní (např. školskou a akademickou). Samospráva územní a profesní nese výrazný charakteristický rys, totiž že je – na rozdíl od správy státní – výlučně vykonávána orgány subjektů odlišných od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi. Dochází zde k situaci, kdy byla exekuce vymezených státních (veřejných) záležitostí (zákonem) svěřena samostatným veřejnoprávním subjektům jako výraz decentralizace výkonu veřejné moci. *Decentralizace* jako organizační princip veřejné správy tedy znamená delegaci působnosti a pravomoci, charakterizovanou vysokou mírou samostatnosti (podrob. srov. *Sládeček, V.*, cit. dílo, s. 268, *Hendrych, D.* Správní věda. Praha: C. H. Beck, 2009, sl. 121 an.).
30. Předmětem samosprávy je správa (části) veřejných věcí na místní (územní) úrovni (obce, kraje) anebo v souvislosti s výkonem určitého specifického, „svobodného“ povolání (profesní komory), příp. jako realizace akademické svobody (veřejné vysoké školy). Samospráva se od nepřímé státní správy liší právě tím, že je vykonávána (ovšem na základě zákona a jiných právních předpisů) samostatně, příslušný subjekt není – v zákonem daném rámci – v podřízeném vztahu k žádnému „vyššímu“ správnímu úřadu. Do jeho samosprávné činnosti lze zasahovat, resp. ji kontrolovat, jen na základě zákona a pouze omezeně. Ostatní veřejná správa se pak považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly (podrob. srov. *Sládeček, V.*, cit. dílo, s. 20 an.).
31. V posuzované věci jde o problematiku týkající se profesní samosprávy, tedy stavovských samosprávných komor s povinným členstvím, které sdružují samostatně výdělečně fyzické osoby ve specifických, „svobodných“ povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory, včetně ČAK, jsou právnickými osobami veřejného práva, zřizované zákonem, jež prostřednictvím svých orgánů bdí nad řádným výkonem těchto povolání, a proto prostřednictvím svých orgánů mj. vykonávají kárnou pravomoc nad svými členy (obdobně srov. nálezný sp. zn. I. ÚS 181/01). Oproti územní samosprávě profesní samospráva vykazuje některé specifické rysy, v souvislosti s posuzovaným případem lze považovat za relevantní, že na stavovské samosprávné korporace nebyl delegován výkon státní správy (přenesená působnost), pravomoc a působnost jim svěřenou vykonávají toliko v rámci (decentralizované) profesní samosprávy. Pro úplnost třeba uvést, že existují vzácné výjimky, kdy zákon č. 82/1998 Sb. některé činnosti výslovně „považuje“ za výkon státní správy pro účely tohoto zákona (§ 3).
32. Přestože jsou orgány komory při svém rozhodování, resp. při výkonu své samosprávné působnosti, relativně samostatné, všechna jejich rozhodnutí, pokud se jimi rozhoduje o veřejných subjektivních právech a povinnostech, podléhají kognici

správních soudů (blíže srov. *Sládeček, V.* Soudní kontrola profesní samosprávy. In: *Maslen, M.* (sest.) Správné soudnictvo a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Bratislava: Ikarius.sk – Eurounion, 2011, s. 246 an.).

33. Ústavní soud se ve své dosavadní judikatuře zabýval ústavními stížnostmi směřujícími proti rozhodnutí správních soudů, které přezkoumávaly rozhodnutí orgánů profesní samosprávy advokátů v kárných věcech (prozatím) jen zcela výjimečně (nález sp. zn. II. ÚS 46/2000 a usnesení sp. zn. II. ÚS 562/04).
34. Poměrně obsáhlá judikatura Ústavního soudu byla dosud věnována přezkumu rozhodnutí civilních soudů o nárocích plynoucích ze zákona č. 82/1998 Sb. v souvislosti s rozhodováním správních orgánů, většinou však jsou ústavní stížnosti odmítány pro zjevnou neopodstatněnost, vyhovující nálezy se objevují spíše ojediněle (z poslední doby srov. např. sp. zn. II. ÚS 3005/14 a IV. ÚS 2598/15). Za zmínku nicméně také stojí nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01, kterým Ústavní soud zrušil tehdejší ust. § 31 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. a (zamítavý) nález sp. zn. III. ÚS 1320/10, kde Ústavní soud mj. uvedl: *„Do samotného zhodnocení konkrétních okolností případu, z pohledu zmíněných zákonných kritérií obecnými soudy, Ústavní soud zásadně není oprávněn vstupovat, ledaže by příslušné závěry bylo možno označit za skutečně "extrémní", vymykající se zcela smyslu a účelu dané právní úpravy. Pak totiž by takový postup mohl být shledán jako rozporný s ústavně zaručeným základním právem účastníka řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny. "Pouhý" nesouhlas s tím, jak obecný soud zhodnotil tu kterou okolnost, resp. s tím, že některé z hodnocených skutečností přisoudil menší či naopak větší váhu než skutečnosti jiné, věc (ústavní stížnost) do ústavní roviny posunout zásadně nemůže.“*
35. Dosavadní judikatura Ústavního soudu však nedává odpověď na otázku, zda může samotný výkon kárné pravomoci orgány profesní samosprávné korporace, tj. postup a výsledek řízení, které skončilo v rámci ČAK (osoba nepožádala o soudní přezkum ve správním soudnictví, neboť byla obvinění z kárné odpovědnosti zproštěna), být způsobilý založit odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb.
36. Listina v čl. 36 odst. 3 stanoví, že každý má právo na náhradu škodu způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, přičemž podle čl. 36 odst. 4 Listiny podmínky a podrobnosti stanoví zákon (což se vztahuje i na práva obsažená v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny). Za příslušný „prováděcí“ zákon se obvykle považuje zákon č. 82/1998 Sb., nicméně samotná formulace „stanoví zákon“ neznamena, že se tím rozumí jediný zákon, jde o výhradu zákona (zákonné úpravy). Regulace tedy může být obsažena i v několika zákonech. Ostatně se – z legislativně technického hlediska – ani nemůže jednat o jediný zákon, neboť materie upravená v jednotlivých odstavcích čl. 36 Listiny je různorodá (a není proto regulována jediným zákonem).
37. Jako důsledek decentralizovaného výkonu veřejné správy provádí zákon č. 82/1998 Sb. základní rozlišení právního režimu odpovědnosti státu (§ 3 an.) a územních samosprávných celků v rámci výkonu samostatné působnosti, resp. územní samosprávy (§ 19 an.) Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci (§ 1 odst. 1). Ustanovení § 3

odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., navazující na uvedené obecné východisko, rozlišuje tři okruhy vykonavatelů státní moci, jejichž činnost může vést k přímé odpovědnosti státu za škodu. V první řadě jde o státní orgány uvedené pod písmenem a) citovaného ustanovení, jejichž definici ani výčet zákon č. 82/1998 Sb. blíže nevymezuje. Lze však dovodit, že se státními orgány rozumí orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní, které stát zřizuje na základě Ústavy za účelem výkonu státní moci.

38. Podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. dále stát odpovídá za škodu, kterou způsobily právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona. Pro tuto skupinu zákon používá legislativní zkratku „úřední osoby“ a v poznámce uvádí demonstrativní výčet právních předpisů, které svěřují výkon státní správy některým právnickým a fyzickým osobám. Úředními osobami ve smyslu citovaného ustanovení jsou podle výslovné úpravy v § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. též notáři při sepisování veřejných listin o právních úkonech a při úkonech v postavení soudního komisaře a dále soudní exekutoři při úkonech v rámci výkonu exekuční činnosti, při sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád.
39. Třetí okruh vykonavatelů státní moci, jejichž činnost zakládá odpovědnost státu, představují orgány územně samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona [§ 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb.].
40. Jak je zřejmé, územní samosprávné celky neodpovídají za výkon přenesené působnosti (státní správy), nicméně za podmínek stanovených zákonem č. 82/1998 Sb. nesou samostatnou (vlastní) odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné správy svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti (§ 1 odst. 2), tedy při výkonu územní samosprávy. Územní samosprávné celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (§ 19). Uvedené rozdíly mezi odpovědností státu (tj. za činnost státních orgánů a orgánů územně samosprávných celků vykonávajících přenesenou působnost) a územních samosprávných celků v rámci samostatné působnosti (za činnost svých orgánů při výkonu samosprávy), jsou důsledkem decentralizovaného výkonu veřejné správy, jak bylo naznačeno výše.
41. Nejvyšší soud ve svém rozsudku – s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 51 Co 304/2003 – vychází z ust. § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb., podle kterého stát odpovídá za škodu, kterou způsobily právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, a dochází k závěru, že „není tedy pochyb o tom, že pod toto ustanovení je třeba zařadit i výkon státní správy ČAK na úseku kárného řízení“. V odpovědi na danou otázku tak uzavírá: „Dovolací soud dospívá k závěru, že kárné řízení, vedené Českou advokátní komorou proti advokátovi podle AZ, se považuje za výkon veřejné moci, který je způsobilý založit odpovědnost státu za škodu dle OdpŠk.“ (č. l. 10).
42. Takový výklad podústavního práva však Ústavní soud – ve světle předestřené vymezení ústavních pojmů – nemůže akceptovat jako ústavně konformní, neboť

neodpovídá obvyklé interpretaci výše vymezených pojmů (srov. zejména body 24 až 32).

43. Podle přesvědčení Ústavního soudu nelze v daném případě ČAK (jednající prostřednictvím kárného orgánu) považovat za vykonavatele státní moci, resp. za právnickou nebo fyzickou osobu vykonávající státní správu, která jí byla svěřena zákonem nebo na základě zákona ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. Při výkonu kárné pravomoci totiž ČAK nevykonává státní správu, neboť jí nebyla zákonem č. 85/1996 Sb. ani jiným právním předpisem svěřena. Správný je sice závěr, že kárné řízení lze považovat za výkon veřejné moci, jelikož se však nejedná o výkon státní správy, ale o výkon decentralizované veřejné správy – profesní samosprávy, odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. nelze uplatňovat, neboť ji (z neznámého důvodu) neupravuje. Reguluje právě jen odpovědnost územních samosprávných korporací při výkonu samosprávy. Analogicky lze dovodit, že v souzené věci není dána odpovědnost státu, ale samotné profesní samosprávné korporace – ČAK.
44. Výklad obsažený v rozhodnutí Městského soudu sp. zn. 51 Co 304/2003, z něhož Nejvyšší soud vychází, byl (přiznaně) relevantně ovlivněn rozhodnutím Vrchního soudu sp. zn. 7 A 83/94, kde ovšem nešlo o náhradu škody (ostatně tehdy platný zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem – vzhledem k době svého vzniku – vůbec neřešil odpovědnost veřejnoprávní korporace za výkon samosprávy), soud spíše mimochodem (nepřesně) charakterizoval profesní samosprávu. Nicméně ani tyto opakované interpretace nižších soudů neodpovídají ústavně konformnímu výkladu charakteru rozhodovací činnosti samosprávné profesní korporace.
45. Jak již bylo naznačeno, čl. 36 odst. 4 Listiny stanoví toliko výhradu zákona, nikoliv (absurdní) výlučnost úpravy jediným zákonem. V daném případě pak nelze zákon č. 82/1998 Sb. použít, neboť upravuje toliko odpovědnost územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti (územní samosprávy), a nikoliv odpovědnost profesní samosprávné korporace při výkonu profesní samosprávy.
46. S přihlédnutím k výše uvedeným závěrům zjevně postrádá jakýkoliv smysl posuzovat zodpovězení druhé otázky, kterou Nejvyšší soud řešil.
47. Přestože by výše předestřené důvody (výklady) naznačovaly, že bude ústavní stížnosti vyhověno, Ústavní soud se po pečlivém zvážení všech okolností rozhodl nepřistoupit ke kasačnímu zásahu. Vedly ho k tomu především následující důvody.
48. Ačkoliv - jak bylo popsáno výše - došlo postupem soudů k hrubému porušení podústavního práva s jistým přesahem do ústavněprávní roviny (srov. zejm. bod 36.), je třeba mít na zřeteli, že jde o ústavní stížnost a samotný zásah do základních práv a svobod stěžovatele - pokud lze o něm vůbec hovořit - je zprostředkovaný, dosahuje minimální intenzity. Zrušení napadeného rozhodnutí by navíc nemělo za následek zlepšení hmotněprávní ani procesní situace stěžovatele (jistou podobnost srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 680/04). Především si je pak třeba uvědomit, že stěžovatel žaloval pasivně nelegitimovaný subjekt.

49. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 28. února 2017

JUDr. Vladimír Sládeček
předseda senátu