

## U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Pavla Simona a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Michala Mazance a JUDr. Pavla Pavlíka, rozhodl o návrhu **Obvodního soudu pro Prahu 1** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **1) Městským soudem v Praze** a **2) Nejvyšším správním soudem**, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 19 C 125/2014 o žalobě proti postupu České advokátní komory spočívajícímu v tom, že Česká advokátní komora přípisem z 24. 3. 2014, čj. 02-1637/14, žalobkyni sdělila, že žalobkyně nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů: žalobkyně **JUDr. Ing. A. P., LL.M.**, a žalovaná **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 16, Praha 1,

### t a k t o :

- I. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 19 C 125/2014, o žalobě proti postupu České advokátní komory spočívajícímu v tom, že Česká advokátní komora přípisem z 24. 3. 2014, čj. 02-1637/14, žalobkyni sdělila, že žalobkyně nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů, **j e s o u d ve správním soudnictví.**
- II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2014, čj. 10 A 66/2014-15, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, čj. 1 As 75/2014-42, **s e z r u š u j í.**

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Jádru sporu a průběh dosavadních řízení

[1] Návrhem doručeným dne 27. 10. 2014 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“ a „zvláštní senát“), a doplněným a upřesněným dne 23. 6. 2015 se Obvodní soud pro Prahu 1, rozhodující v občanském soudním řízení, domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona o některých kompetenčních sporech, který vznikl mezi ním a 1) Městským soudem Praze a 2) Nejvyšším správním soudem, rozhodujícími ve věcech správního soudnictví, ve věci žaloby proti postupu České advokátní komory spočívajícímu v tom, že Česká advokátní komora přípisem z 24. 3. 2014, čj. 02-1637/14, žalobkyni sdělila, že žalobkyně nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů.

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Česká advokátní komora přípisem z 24. 3. 2014, čj. 02-1637/14, žalobkyni sdělila, že „má za to“, že žalobkyně nesplnila podmínky zápisu do seznamu advokátních koncipientů, a že proto nebude zapsána do tohoto seznamu.

[4] Žalobkyně se postupu České advokátní komory bránila žalobou ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s. Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 5. 2014, čj. 10 A 66/2014-15, žalobu odmítl s poukazem na § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť podle jeho názoru v této věci nemá být poskytnuta soudní ochrana soudem rozhodujícím ve správním soudnictví. Jde sice o věc veřejného subjektivního práva, avšak podle ustálené judikatury se jedná o zvláštní případ, kdy soudní ochranu poskytují soudy v občanském soudním řízení.

[5] Kasační stížnost proti uvedenému usnesení Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 7. 2014, čj. 1 As 75/2014-42, zamítl. Odkázal na prejedikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudky ze dne 6. 3. 2008, čj. 3 Ads 98/2007–37, č. 1569/2008 Sb. NSS, a ze dne 8. 1. 2009, čj. 3 Ans 10/2008–68, z nichž plyne, že práva uvedená v § 55b odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“), jsou veřejnými subjektivními právy, avšak žalobu pro tvrzené porušení těchto práv projednává a rozhoduje o ní okresní (obvodní) soud v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 3 o. s. ř.). V souvislosti s přijetím soudního řádu správního nedošlo podle této judikatury Nejvyššího správního soudu ke změně výkladu uvedeného ustanovení. K projednání a rozhodnutí o žalobě toho, kdo nebyl ve lhůtě stanovené zákonem o advokacii zapsán do seznamu advokátních koncipientů, je proto věcně příslušný soud jednající v občanském soudním řízení.

[6] Ústavní stížnost žalobkyně směřující proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2014, čj. 10 A 66/2014-15, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, čj. 1 As 75/2014-42, Ústavní soud usnesením ze dne 12. 3. 2015, sp. zn. III. ÚS 2609/14, odmítl pro zjevnou neopodstatněnost. Z pohledu ústavnosti je podle Ústavního soudu podstatné, že soudní ochrana v dané věci je zajištěna; jaký soud ji poskytuje, je zásadně věcí podústavního práva.

[7] V mezidobí žalobkyně v souladu s poučením, které se jí dostalo od Městského soudu v Praze v usnesení, jímž byla její žaloba ve správním soudnictví odmítnuta, podala obsahově shodnou žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 1. Ten dospěl ve shodě s právním názorem žalobkyně obsaženým v její žalobě k závěru, že ve věci není dána věcná příslušnost soudů rozhodujících v občanském soudním řízení; rozhodovat zde má soud ve správním soudnictví. Proto podal zvláštnímu senátu návrh podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona o některých kompetenčních sporech. Obvodní soud pro Prahu 1 míní, že ve věci se rozhoduje o veřejném subjektivním právu. Má za to, že právní názor, že ve věcech tohoto typu mají rozhodovat soudy v občanském soudním řízení, vychází z právní úpravy správního soudnictví před 1. 1. 2003 a že nereflakuje změny, které nová úprava přinesla. Nad rámec toho poznamenává, že jednání žalované má obsahově podobu nezákonného zásahu ve smyslu § 85 s. ř. s., přičemž podle judikatury Nejvyššího správního soudu ochranu před jakýmkoli nezákonnými zásahy v uvedeném smyslu poskytují soudy ve správním soudnictví, a to bez ohledu na povahu dotčeného subjektivního práva.

[8] K návrhu Obvodního soudu pro Prahu 1 se vyjádřila žalovaná, která požaduje setrvat na dosavadním právním názoru vyjádřeném v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Míní, že ve věci soudní ochrany před neprovedením zápisu do seznamu advokátních koncipientů se jedná sice o veřejné subjektivní právo, avšak že Česká advokátní komora o zápisu či neprovedení zápisu nevydává správní rozhodnutí, jež by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Soudní ochranu na základě zvláštní právní úpravy poskytují soudy v občanském soudním řízení podle § 7 odst. 3 občanského soudního řádu.

## II. Právní názor zvláštního senátu

[9] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Obvodním soudem pro Prahu 1 a 1) Městským soudem Praze a 2) Nejvyšším správním soudem, rozhodujícími ve věcech správního soudnictví, se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[10] Městský soud v Praze a v návaznosti na jeho usnesení i Nejvyšší správní soud v předcházejícím řízení ve správním soudnictví popřely svou pravomoc rozhodnout věc. Obvodní soud pro Prahu 1 rozhodující v občanském soudním řízení popírá svou pravomoc rozhodnout věc po jejím postoupení. Ve věci se jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zvláštní senát zákonem o některých kompetenčních sporech.

[11] Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

[12] V předložené věci má zvláštní senát posoudit, kdo je příslušný rozhodnout o žalobě proti postupu České advokátní komory (žalované) spočívajícímu v tom, že Česká advokátní komora přípisem z 24. 3. 2014, čj. 02-1637/14, žalobkyni sdělila, že žalobkyně nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů.

[13] Podle § 36 zákona o advokacii *[a]dvokátním koncipientem je ten, kdo je zapsán v seznamu advokátních koncipientů vedeném Komorou*. Podmínky zápisu upravuje § 37 téhož zákona. Česká advokátní komora do seznamu zapíše každou osobu splňující zákonem stanovené podmínky; nemá v tomto smyslu prostor pro uvážení. To vyplývá z uvozovací části věty v odst. 1 zmíněného paragrafu, v níž se užívá formulace: *Komora zapíše do seznamu advokátních koncipientů každého, (...)*. Použití výrazu „zapíše“ a „každého“ naznačuje, že Česká advokátní komora ověří splnění zákonných podmínek (formulovaných taxativně a po obsahové stránce relativně konkrétně), a pokud zjistí, že jsou splněny, je povinna žadatele zapsat do seznamu advokátních koncipientů. Zapsat lze podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii jen toho, kdo vedle splnění dalších podmínek *získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo 1. v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice, nebo 2. studiem na vysoké škole v zahraničí, pokud je takové vzdělání v České republice uznáváno za rovnocenné vzdělání uvedenému v bodě 1 na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, anebo pokud takové vzdělání bylo uznáno podle zvláštního právního předpisu, a současně takové vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice*.

[14] Výkon praxe advokátního koncipienta je jednou z cest ke splnění vstupních podmínek pro připuštění k advokátní zkoušce či jiné profesní zkoušce v oblasti tzv. kvalifikovaných právnických profesí (advokáta, notáře, soudního exekutora, soudce, státního zástupce). Advokátní koncipient má zákonem předvídané specifické postavení (viz zejm. § 38 a 39 zákona o advokacii), z něhož vyplývají specifická práva a povinnosti. Je tedy zjevné, že zapsání do seznamu advokátních koncipientů představuje ve své podstatě úkon České advokátní komory jako zákonem stanoveného a rozhodovací pravomocí nadaného vykonavatele veřejné správy při regulaci vstupu do advokacie. Jde o jednání Komory při ochraně veřejného zájmu, konkrétně zájmu na patřičné profesní úrovni výkonu advokacie a zprostředkovaně i jiných tzv. kvalifikovaných právnických profesí. Komora jedná vrchnostensky, neboť autoritativně posuzuje splnění zákonných podmínek pro zápis a podle toho zapíše, anebo nezapíše žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů; jedná nepochybně z pozice „mocnější“ strany vztahu mezi ní a osobou, která chce být zapsána do seznamu. Komora zde vystupuje jako reprezentant veřejné moci, jako profesní komora zřízená zákonem a nadaná jím pravomocí

jakožto úd veřejné moci rozhodovat o právním osudu žadatele o zápis do seznamu. Z uvedeného vyplývá, že i metoda právní regulace zde zákonem zvolená je v pravém slova smyslu vrchnostenská. Žadatel o zápis je objektem posuzování Komorou jakožto entitou mu nadřazenou; o rovnoprávnosti vztahů mezi žadatelem a Komorou zde nemůže být řeči.

[15] O povaze subjektivního práva na zápis do seznamu advokátních koncipientů proto nemůže být pochyb. Jak dokládá výše uvedený rozbor, ze všech relevantních hledisek a pohledem kritérií všech obvykle užívaných teorií rozlišování soukromého a veřejného práva (zájmové, mocenské, organické, dle metody právní regulace) jde o subjektivní právo veřejné.

[16] O tom ostatně nebylo sporu ani mezi žalobkyní a žalovanou. Otázku povahy hmotného subjektivního práva, o něž v projednávané věci samé jde, nicméně bylo třeba postavit najisto, neboť od jejího řešení se odvíjejí i další úvahy ohledně vlastní otázky kompetenční.

[17] K ní je na úvod třeba uvést, že nová úprava soudní kontroly jednání veřejné správy dotýkajícího se subjektivních práv, jež je účinná od 1. 1. 2003, vychází poměrně důsledně ze zásady, že ochrana veřejným subjektivním právům je poskytována ve správním soudnictví řídicím se především soudním řádem správním, zatímco ochrana soukromým subjektivním právům přísluší řízení podle občanského soudního řádu, především (avšak ne výlučně) podle jeho části páté (viz k tomu např. usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 1. 2004, čj. Konf 93/2003–5, č. 276/2004 sb. NSS). Výjimek z tohoto pravidla není mnoho, zmiňme zejména ochranu před nezákonnými zásahy a nečinností veřejné správy, kterou bez ohledu na povahu dotčeného subjektivního práva poskytují soudy ve správním soudnictví. Na druhé straně tradičně o nárocích na náhradu škody způsobené nezákonným jednáním veřejné správy rozhodují soudy v řízení podle občanského soudního řádu.

[18] Výše uvedené jasné kritérium, podle něhož povaha dotčeného subjektivního práva je zásadně určující i pro způsob soudní ochrany, má být vodítkem pro řešení případů, jakým je i nyní projednávaná věc, u níž z prostého znění zákonné úpravy není zřejmé, která větev soudů má soudní ochranu poskytovat. Ustanovení o soudní ochraně se v zákoně o advokacii nachází v § 55b, v části zákona rubrikované „Řízení“. Zní takto:

(1) *Ten,*

a) *kdo nebyl ve lhůtách stanovených tímto zákonem zapsán do seznamu advokátů, do seznamu advokátních koncipientů nebo do seznamu evropských advokátů,*

b) *komu nebyly ve lhůtách stanovených tímto zákonem vydány osvědčení o zápisu advokátů nebo osvědčení o zápisu do seznamu evropských advokátů, identifikační průkaz advokáta, identifikační průkaz usazeného evropského advokáta nebo identifikační průkaz advokátního koncipienta,*

c) *komu nebylo ve lhůtě stanovené tímto zákonem umožněno vykonat advokátní zkoušku, zkoušku způsobilosti nebo uznávací zkoušku,*

d) *komu nebylo ve lhůtě stanovené tímto zákonem umožněno složení slibu,*

e) *o němž nebyl ve lhůtě stanovené tímto zákonem proveden v seznamu advokátů, v seznamu advokátních koncipientů nebo v seznamu evropských advokátů záznam uvedený v § 55c odst. 1 písm. a) nebo d),*

f) *o němž byl v rozporu s tímto zákonem proveden v seznamu advokátů, v seznamu advokátních koncipientů nebo v seznamu evropských advokátů záznam uvedený v § 55c odst. 1 písm. b) nebo c),*

*je oprávněn obrátit se na soud, aby o jeho právu rozhodl.*

(2) *Spory o plnění dluhů vzniklých na základě povinností uvedených v § 30 odst. 1 projednává a rozhoduje soud.*

[19] Dodejme, že uvedená úprava soudní ochrany proti jednání žalované byla do zákona o advokacii doplněna zákonem č. 210/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, a zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Stalo se tak za účinnosti právní úpravy správního soudnictví, která se od té, jež nabyla účinnosti od 1. 1. 2003, lišila ve dvou pro nyní projednávanou věc zcela zásadních rysech.

[20] V první řadě šlo o soudní ochranu toliko dílčí, poskytující ochranu pouze proti jedné z forem činnosti veřejné správy, a sice proti (formálnímu) správnímu rozhodnutí v doktrinálním smyslu [k tomu v kontextu nynější úpravy správního soudnictví viz bod 19 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS: „*Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona)*“]. Správní soudnictví neposkytovalo ochranu před jinými formami činnosti veřejné správy, zejména nezákonnými zásahy a nečinností. Poznamenejme však, že tehdejší právní úprava se svůj v tomto smyslu omezený dosah snažila v některých případech kompenzovat, a to zejména doktrínou tzv. rozhodnutí v materiálním smyslu. Za rozhodnutí přezkoumatelná podle části páté tak byly někdy považovány i akty orgánů veřejné moci adresované konkrétní osobě, jež neměly náležitosti správního rozhodnutí, avšak fakticky o právech či povinnostech dané osoby rozhodly, typicky neformální dopisy vyhotovené úřadem v mylném domnění, že na řízení se nevztahuje správní řád, bylo-li z obsahu dopisu zřejmé, že správní úřad se oprávněným prostředkem ve věci samé zabýval a posuzoval, zda původní vydané rozhodnutí je věcně správné (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, sp. zn. 6 A 86/96, publikovaný v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 347/1998 a dostupný též v ASPI).

[21] Druhým klíčovým rysem tehdejší právní úpravy správního soudnictví bylo, že poskytovalo ochranu (ve výše uvedeném omezeném rozsahu) proti správním rozhodnutím bez ohledu na povahu subjektivního práva, o němž jimi bylo rozhodováno.

[22] S ohledem na uvedené rysy právní úpravy správního soudnictví účinné do 31. 12. 2002 je nutno vykládat intenci historického zákonodárce, jak byla vyjádřena v důvodové zprávě k návrhu zákona, jímž byl do zákona o advokacii doplněn § 55b (viz důvodová zpráva k tisku 134, rok 1999, Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, zvláštní část, k čl. I bodu 50 a 51, pátý odstavec, www.psp.cz): „*Záznam v seznamu advokátů nebo v seznamu advokátních koncipientů je opatřením evidenční povahy, které musí vycházet z rozhodnutí příslušného orgánu Komory (například rozhodnutí představenstva Komory o vyškrtnutí ze seznamu advokátů) nebo z jiných právních skutečností (například splnění zákonem stanovených předpokladů pro zápis do seznamu advokátů nebo advokátních koncipientů nebo předpokladů pro umožnění konání advokátní zkoušky, dále např. též vyškrtnutí ze seznamu advokátů ex lege v případě úmrtí). Stav vyznačený v těchto seznamech musí odpovídat skutečnému právnímu stavu; v případě, kdy by tomu tak nebylo, navrhuje se výslovně stanovit, že advokát nebo advokátní koncipient, který by byl takovým nesprávným záznamem dotčen, bude mít právo domáhat se ochrany u soudu v řízení podle části třetí o. s. ř. Stejná soudní ochrana bude možná i v případě, kdy by příslušný orgán Komory tj. její předseda nesplnil svou povinnost záznam v seznamech provést.*“ Historický zákonodárce si byl vědom, že ačkoli je jednání České advokátní komory mj. v souvislosti se zápisem žadatele do seznamu advokátních koncipientů nepochybně vrchnostenským jednáním při výkonu veřejné moci, nemá povahu správního rozhodnutí ve formálním (tedy úzce pojímaném) smyslu, nýbrž jde o jakýsi jiný úkon. Proti takovému úkonu tehdejší úprava správního soudnictví soudní ochranu neposkytovala. Je logické, že historický zákonodárce, nechtěl-li v souvislosti s touto otázkou komplexněji novelizovat právní úpravu správního soudnictví například zavedením nečinnostní či zásahové žaloby, musel zvolit z tehdy dostupných prostředků soudní ochrany ten, který se nabízel jako prostředek účinný. A jím za tehdejších poměrů bylo toliko „klasické“ nalézací řízení podle části třetí občanského soudního řádu. Intencí historického zákonodárce tedy nebylo svěřit soudní kontrolu specificky občanskoprávní větvi obecných soudů, nýbrž poskytnout za daných poměrů co nejúčinnější soudní ochranu proti formám jednání veřejné správy, s nimiž tehdejší obecná úprava správního soudnictví nepočítala. Zjednodušeně řečeno, zákonodárce v § 55b zákona

o advokacii zavedl jakousi „sektorově omezenou“ žalobu na ochranu před nezákonným zásahem resp. před nečinností veřejné správy za situace, kdy obecná úprava takového typu žalob ve správním soudnictví v té době chyběla.

[23] O tom, že historický zákonodárce počítal s tím, že ta část vrchnostenského jednání České advokátní komory, která má formu správního rozhodnutí ve formálním smyslu, bude soudně kontrolována podle tehdejšího znění části páté občanského soudního řádu (ta rozlišovala jednak žaloby proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů, jednak opravné prostředky proti jejich nepravomocným rozhodnutím), tedy v „obecném“ správním soudnictví v tehdejší smyslu, svědčí i jiná pasáž výše uvedené části důvodové zprávy vztahující se k čl. I bodu 50 a 51, a sice její čtvrtý odstavec: *„Návrh dále v § 55a předpokládá, že opravný prostředek k soudu (podle hlavy třetí části páté o. s. ř.) bude moci být podán pouze proti takovým rozhodnutím Komory zasahujícím do práv advokátů, kde výsledek řízení závisí do značné míry na správním uvážení příslušného orgánu Komory; ostatní rozhodnutí mohou být přezkoumána ve správním soudnictví na základě správní žaloby (hlava druhá část pátá o. s. ř.). V návaznosti na to je navrhováno upravit, kdy může Komora před rozhodnutím soudu své rozhodnutí změnit nebo zrušit.“*

[24] Novou úpravou správního soudnictví účinnou od 1. 1. 2003 doznaly podmínky poskytování soudní ochrany před jednáním veřejné správy zásadních změn. Soudní ochrana se rozštěpila podle povahy subjektivního práva, jež má být jednáním veřejné správy dotčeno, a v oblasti „veřejnoprávního“ správního soudnictví se rozšířila na prakticky veškerá jednání veřejné správy přímo zasahující do veřejných subjektivních práv jednotlivců, tedy bez ohledu na formu činnosti veřejné správy, kterou je takto do uvedených práv zasahováno. V některých případech na novou obecnou úpravu reagoval zákonodárce výslovnými změnami zvláštních právních předpisů, často však opožděně či toliko dílčím způsobem.

[25] Konkrétně v zákoně o advokacii bylo ustanovení § 55a tohoto zákona, počítající s již zmíněným opravným prostředkem k soudu proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002, který se podle nové úpravy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 *ex lege* (s určitými modifikacemi) změnil v žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 129 s. ř. s.), zrušeno až čl. I. bodem 82 zákona č. 79/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a to s účinností od 1. 4. 2006.

[26] Ustanovení § 55b zákona o advokacii však doposud v reakci na novou úpravu správního soudnictví nebylo přímo novelizováno. Ani soudní řád správní, ani zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, neobsahují obecné přechodové úpravy, které by výslovně reagovaly na řadu „sektorových úprav“ o zvláštních způsobech poskytování soudní ochrany před jednáním veřejné moci v některých případech. Ustanovení § 129 s. ř. s. o přechodovém režimu ve věcech řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu v jejím znění do 31. 12. 2002 se na nyní projednávanou věc vůbec nevztahují, neboť letitá rozhodovací praxe Městského soudu v Praze řízení podle § 55b zákona o advokacii zjevně za řízení mající povahu tohoto konkrétního typu opravného prostředku nepovažovala - rozsudek tohoto soudu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 38 Ca 233/2001 (publikovaný v Bulletinu advokacie č. 1/2002, str. 533 a dostupný též v ASPI) naopak jednoznačně vycházel z toho, že jde o řízení podle části třetí o. s. ř., konkrétně o řízení o návrhu, kterým se uplatňuje, aby bylo rozhodnuto o splnění povinnosti, která vyplývá ze zákona, z právního vztahu nebo z porušení práva [§ 80 písm. b) o. s. ř.].

[27] Poznamenejme, že zmíněná judikatura Městského soudu v Praze zde byla ve značném napětí s právním názorem, který podstatně dříve zaujal Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne

27. 12. 1993, sp. zn. 6 A 245/93 (publikované mimo jiné ve Výběru rozhodnutí ve věcech správních pod č. 42/1994 a dostupné též v ASPI), jež se týkalo obsahově obdobného ustanovení § 42 tehdejšího zákona č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomoci jimi poskytované [uvedené ustanovení v relevantní části znělo: *Uchazeč o zápis do seznamu, který nebyl Komorou zapsán (...), má právo domáhat se ochrany u soudu.*]. Vrchní soud v Praze zde vyslovil (zdůrazněni provedl zvláštní senát):

*„Z ustanovení § 4 zákona č. 209/1990 Sb. (...) vyplývá právo občana být zapsán při splnění tam uvedených podmínek a obdržet o tom osvědčení; tím vznikají komerčnímu právníkovi práva a povinnosti v zákoně uvedené, zejména právo poskytovat právní pomoc jako nezávislé povolání (§ 2 odst. 1 cit. zákona).*

*V občanském soudním řízení soudy rozhodují věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních, jakož i z obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). O takovýto soukromoprávní vztah však ve věci nejde.*

*Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon (§ 7 odst. 2 o. s. ř.). Jinými věcmi je nutno rozumět důkazem z opaku především věci, vyplývající z právních vztahů veřejného práva. Tyto věci jsou dnes (nikoli však v době přijetí zákona č. 209/1990 Sb.), projednávány podle ustanovení části páté (správní soudnictví), nejde-li ovšem o speciální případy zvláštních řízení podle části třetí, hlavy páté o. s. ř. Případem této "jiné věci" ve smyslu § 7 odst. 2 o. s. ř. je také právo "domáhat se ochrany u soudu" ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 zák. č. 209/1990 Sb., které přísluší uchazeči, který nebyl Komorou komerčních právníků ČR zapsán do seznamu komerčních právníků.*

*Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, vydaných v oblasti veřejné správy (§ 244 odst. 1, 2 o. s. ř.). Rozhodnutím se rozumí rozhodnutí vydané ve správním řízení, jakož i jiné rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických, nebo právnických osob (§ 244 odst. 3 o. s. ř.). O takovýto případ tu právě jde.*

*Je zřejmé, že nezapsáním do seznamu komerčních právníků byl žalobce dotčen ve svém subjektivním veřejném právu. Přezkoum takového rozhodnutí není vyloučen ve smyslu ustanovení § 248 o. s. ř. K projednání věci (po nezbytném odstranění nedostatků podání) je příslušný krajský soud (§ 246 odst. 1 o. s. ř.) příslušný podle sídla správního orgánu, jež rozhodnutí se přezkoumává (§ 246 a o. s. ř.), tedy Městský soud v Praze.“*

[28] Podobnou úpravu soudní ochrany jako u zápisu do seznamu advokátních koncipientů lze nalézt například u notářských koncipientů a kandidátů v § 18 odst. 3 a § 22 odst. 4 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). I ona (nabyla účinnosti 1. 1. 1993) pochází z doby dlouho předcházející nové úpravě správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 a nabyla účinnosti spolu s právní úpravou správního soudnictví účinnou do 31. 12. 2002. Z důvodové zprávy k návrhu notářského řádu přitom nelze seznat nic jiného než to, že zápisu do seznamu notářských koncipientů či kandidátů se lze domáhat u soudu (viz důvodová zpráva k tisku 692, rok 1992, Česká národní rada, zvláštní část, k § 22-25, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

[29] Stejně tak tomu je i u koncipientů a kandidátů exekutora podle § 20 odst. 3 a § 24 odst. 4 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů. I tato právní úprava (nabyla účinnosti 1. 5. 2001) krátce předešla novou úpravou správního soudnictví účinnou od 1. 1. 2003. V právní úpravě týkající se koncipientů a kandidátů exekutora je dokonce stanovena zvláštní lhůta k podání žaloby (kombinace subjektivní dvoutměsíční a objektivní šestitměsíční lhůty strukturálně se blížíci nynější lhůtě k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Ani u této úpravy nelze z důvodové zprávy k návrhu zákona vyčíst nic bližšího k zamýšlené podobě soudní ochrany (viz důvodová zpráva k tisku 725/0, rok 2001, Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, zvláštní část, k § 19-22 a k 23-26, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

[30] Dodejme, že výše zmíněná ustanovení notářského ani exekučního řádu po nabytí účinností právní úpravy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 nebyla výslovně novelizována.

[31] Z výše uvedeného historického srovnávacího exkursu je zřejmé, že zákonodárce před 1. 1. 2003 zakotvoval soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejnoprávních profesních komor v právnických profesích specifickým způsobem tak, aby v tehdejších podmínkách velmi omezené ochrany poskytované obecně správním soudnictvím podle tehdejší části páte občanského soudního řádu zajistil soudní ochranu vskutku účinnou i tehdy, měla-li být poskytnuta proti takovým formám činnosti veřejné správy, s nimiž obecná úprava správního soudnictví nepočítala. Je proto logické, že do 31. 12. 2002 byla tato soudní ochrana v uvedených případech poskytována v řízení ve věcech občanskoprávních podle části třetí občanského soudního řádu. Jiný výklad výše citovaných ustanovení zákona o advokacii, notářského řádu a exekučního řádu by totiž řádnou a efektivní soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nezaručoval, a byl by proto výkladem ústavně nekonformním. Soudní ochrana v daném případě přitom musí být zaručena a nelze ji vyloučit ani výslovnou zákonnou výlukou, a tím spíše ne omezujícím výkladem nejasného ustanovení „jednoduchého“ zákona, jelikož se týká základního práva, a sice práva na svobodnou volbu povolání, resp. práva podnikat (čl. 27 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a zprostředkovaně (u soudců a státních zástupců) i práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

[32] Důvody k výše popsanému výkladu přisuzujícímu pravomoc rozhodovat podle § 55b zákona o advokacii soudům v občanskoprávním řízení však pominuly s účinností nové úpravy správního soudnictví. Ta, jak již bylo řečeno, poskytuje ochranu před prakticky veškerými jednáními veřejné správy přímo zasahujícími do veřejných subjektivních práv jednotlivců. Ve správním soudnictví tedy lze poskytnout ochranu i vůči jednání správního orgánu nemajícímu formu správního rozhodnutí ve formálním smyslu, jde-li o jednání přímo zasahující do veřejných subjektivních práv jednotlivce. K dispozici je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením, přičemž po novelizaci soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, se lze s účinností od 1. 1. 2012 domáhat i určení, že zásah již skončivší byl nezákonný. Podle § 85 s. ř. s. totiž *(k) aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.* Podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu může být zásahem ve výše uvedeném smyslu i nezákonná nečinnost mající jinou povahu než nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (viz bod 20 již zmíněného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení pak správní soudnictví poskytuje ochranu cestou žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

[33] Setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu, jež nebyla popřena ani rozhodnutím zvláštního senátu, přitom vychází z toho, že ve správním soudnictví se v případě nezákonných zásahů ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. a nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. poskytuje soudní ochrana nejen v případech, kdy zásah či nečinnost správního orgánu se týká po hmotněprávní stránce subjektivního veřejného práva, nýbrž i týká-li se subjektivního soukromého práva. Jak se praví například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, čj. 1 Ans 12/2011-88, *„Nejvyšší správní soud zde vychází z premisy, že v případě posledně zmíněných typů žalob je předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv „věc“, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí. Opačný přístup, tj. že určující není nečinnost či zásah, by obecně vylučoval např. projednávání žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v „soukromoprávních věcech“, které správní soudy běžně projednávají a rozhodují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, čj. 5 As 31/2003-49, publikovaný pod č. 487/2005 Sb. NSS).“* Soudy v tomto případě, kdy výslovné rozhraničení, zda se soudní ochrana poskytuje ve správním soudnictví, anebo v řízení podle občanského



soudního řádu chybí, daly přednost správnímu soudnictví proto, že to nově od roku 2003 disponuje účinnými procesními nástroji, jimž tuto ochranu lze poskytnout a jež dřívější právní úprava správního soudnictví neznala.

[34] Je-li podle nové úpravy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 poskytována až na výslovně stanovené výjimky ochrana všem veřejným subjektivním právům, do nichž mohou zasáhnout správní orgány, soudy ve správním soudnictví (příčemž navíc soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu před nezákonnými zásahy a nečinností i ve věci soukromých subjektivních práv), není bez vskutku silného důvodu možné vykládat ustanovení zvláštních zákonů o soudní ochraně veřejných subjektivních práv tak, že je poskytována jinak než ve správním soudnictví. Proto je třeba od 1. 1. 2003 vykládat ustanovení § 55b zákona o advokacii a podobná ustanovení jiných zákonů, např. notářského či exekučního řádu, tak, že jde-li v konkrétních případech o veřejné subjektivní právo, soudní ochrana podle těchto ustanovení je poskytována soudy ve správním soudnictví, a nikoli soudy v řízení podle občanského soudního řádu.

[35] V první řadě je důvodem pro takový výklad již zmíněná systematika soudní ochrany – vyjádřil-li zákonodárce v nové úpravě soudní ochrany před jednáním veřejné správy jasně svoji vůli vcelku důsledně rozlišovat mezi veřejnými a soukromými subjektivními právy, je třeba tuto vůli pokud možno respektovat, ledaže by zákonodárce ve zvláštních případech jasně a zřetelně vyjádřil vůli jinou. Tak zákonodárce například učinil v právní úpravě soudní ochrany v oblasti vyvlastnění, když tuto od 1. 1. 2007 do 31. 1. 2013 v celém rozsahu, tj. jak ohledně výroku o vyvlastnění, tak ohledně výroku o náhradě za vyvlastnění, svěřil soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení [viz § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění před změnou provedenou zákonem č. 405/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 Sb.]; srov. k tomu též usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 6. 2007, čj. Konf 4/2007-6, č. 1312/2007 Sb. NSS. Za takové vyjádření jiné, zvláštní vůle zákonodárce však naproti tomu nelze považovat samotný fakt, že „sektorové“ úpravy soudní ochrany, mezi nimiž tedy i § 55b zákona o advokacii, které nabyly účinnosti před 1. 1. 2003, nebyly po tomto datu výslovně novelizovány. Z takovéto „nečinnosti“ zákonodárce nelze žádnou zřetelnou vůli vyvozovat; proto je třeba dát přednost obecnému jednoznačnému pravidlu založenému na zkoumání povahy práva, jemuž se soudní ochrana poskytuje.

[36] Dalším důvodem je i smysl a účel zavedení jasněho kritéria pro určení typu soudní ochrany. Ten nepochybně vychází z představy, že práva určitého typu mají být chráněna na základě určitých jednotných výkladových pravidel a právně filosofických východisek. Povaha veřejných subjektivních práv, tedy zjednodušeně řečeno právních vztahů mezi jednotlivcem a veřejnou mocí (eventuelně mezi jednotlivými entitami uvnitř veřejné moci), je v mnoha ohledech jiná než povaha vztahů soukromoprávních. Jakkoli svět veřejného práva a svět soukromého práva od sebe nejsou odděleny onou příslovečnou „čínskou zdí“, neboť jim je společný přinejmenším ústavní základ práva jako takového a řada obecných právních institutů, přesto se v mnoha ohledech řídí odlišnými pravidly. Vrchnostenská a donucující povaha veřejné moci vázané přísným požadavkem jednat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), vyžaduje jiné přístupy při hodnocení zákonnosti jejího jednání než soukromoprávní jednání osob nadaných zásadně privátní autonomií (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Proto je žádoucí, aby veřejná subjektivní práva, ať již je jejich konkrétním obsahem cokoli a jsou regulována jakýmkoli formami činnosti veřejné správy, byla

nahlížena pokud možno jednotně a rozhodování o nich podléhalo jedné sjednocující soudní instanci. Totéž zrcadlově pak platí i o subjektivních právech soukromých.

[37] Rozhodování soudů podle § 55b zákona o advokacii tedy svou povahou a podstatou je rozhodováním ve správním soudnictví, na což občanský soudní řád pamatuje odkazem ve svém § 7 odst. 4. Jde-li o rozhodování ve správním soudnictví, nemůže současně jít o rozhodování v takzvaných jiných věcech ve smyslu § 7 odst. 3 téhož zákona, jak se domnívá žalovaná.

### III. Závěr

[38] S ohledem na výše uvedené tedy zvláštní senát uzavírá, že soudní ochranu proti neprovedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů podle § 55b odst. 1 písm. a) zákona o advokacii poskytují soudy ve správním soudnictví (§ 5 odst. 1 zákona o některých kompetenčních sporech).

[39] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech současně s rozhodnutím sporu zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2014, čj. 10 A 66/2014-15, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, čj. 1 As 75/2014-42, která jsou s právním názorem zvláštního senátu v nesouladu a kterými byla pravomoc soudů ve správním soudnictví o věci rozhodovat popřena (k tomu, že v daném případě je stranou kompetenčního sporu i Nejvyšší správní soud, viz usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 6. 2006, čj. Konf 132/2005-7, č. 955/2006 Sb. NSS).

[40] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o některých kompetenčních sporech závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále tedy bude specializovaný senát Městského soudu v Praze ve správním soudnictví pokračovat v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v odmítnutí zapsat žalobkyni do seznamu advokátních koncipientů.

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

V Brně 1. srpna 2017

JUDr. Pavel Simon  
předseda zvláštního senátu