



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **JUDr. Ing. A. P., LL.M.**, zastoupená JUDr. Milanem Zábřžem, advokátem se sídlem Veveří 57, 602 00 Brno, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 16, 110 00 Praha 1, na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2014, č. j. 10 A 66/2014 - 15,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala dne 21. 3. 2014 Českou advokátní komoru o zápis do seznamu advokátních koncipientů. Přípisem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 02-1637/14, jí bylo sděleno, že ji žalovaná do seznamu advokátních koncipientů zapisovat nebude. Z dokladů, které žalobkyně připojila k žádosti o zápis, totiž vyplynulo, že nedisponuje potřebným vysokoškolským vzděláním vyžadovaným pro výkon advokacie podle § 37 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Žalobkyně absolvovala vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu na Panevropské vysoké škole práva, což podle žalované neodpovídá vzdělání vyžadovanému zákonem o advokacii.

[2] Proti zásahu žalované, která žalobkyni nezapsala do seznamu advokátních koncipientů, se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze žalobou podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Usnesením ze dne 13. 5. 2014, č. j. 10 A 66/2014 – 15, městský soud žalobu odmítl. Uvedl, že k projednání věci jsou

podle ustálené judikatury příslušné soudy jednající v občanském soudním řízení. Současně žalobkyni poučil, že se může domáhat nápravy podáním žaloby u Obvodního soudu pro Prahu 1 ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci citovaného usnesení.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. pro nepřezkoumatelnost.

[4] Stěžovatelka je přesvědčena, že městský soud se podanou žalobou zabýval pouze formálně a nevypořádal se dostatečně s její argumentací. Stěžovatelka podala žalobu proti nezákonnému zásahu, nikoli žalobu proti správnímu rozhodnutí. Odkázala přitom na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudky č. j. 5 As 31/2003 - 49, č. j. 4 Aps 4/2011 - 68, č. j. 7 Aps 2/2008 - 98 a č. j. 6 Aps 7/2007 - 134) a vysvětlila, proč se lze bránit proti nezapsání do seznamu koncipientů žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Městský soud argumentaci stěžovatelky pominul a uzavřel, že se jedná o spor soukromoprávní, aniž by se vznesenými námitkami věcně zabýval.

[5] Ochrany veřejného subjektivního práva se lze podle stěžovatelky domáhat právními prostředky, které poskytuje soudní řád správní, tj. prostřednictvím zásahové žaloby. Odkázala přitom na § 2 a § 82 s. ř. s. Českou advokátní komoru je nutné považovat za správní orgán, neboť jde o subjekt, který autoritativně vykonává ve vztahu ke stěžovatelce veřejnou správu a rozhoduje o jejích veřejných subjektivních právech. Jsou tak naplněny podmínky aktivní i pasivní legitimace žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[6] Podle dosavadní judikatury rozhodují ve věcech nezapsání uchazeče do seznamu koncipientů soudy civilní s odkazem na § 55b zákona o advokacii. Stěžovatelka má za to, že uvedená judikatura byla s účinností soudního řádu správního překonána, neboť daný zákon přináší rozšíření možnosti ochrany veřejných subjektivních práv, např. prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[7] Z označení podané žaloby i z jejího petitu bylo zřejmé, že stěžovatelka podává žalobu podle § 82 s. ř. s. Městský soud však typ podané žaloby nerefletoval a ve svém odůvodnění zcela nesprávně převzal závěry týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Žaloba je přitom dispozičním úkonem žalobce a soud je povinen její formu respektovat. Pokud městský soud žalobu posoudil jako žalobu dle § 65 s. ř. s., zatížil řízení vadou, která má za následek nezákonnost jeho rozhodnutí.

[8] Nad rámec výše uvedeného stěžovatelka k věci samé uvedla, že žalovaná nezákonně a svévolně zasáhla do jejího ústavně zaručeného práva na svobodný výkon povolání tím, že ji odmítla zapsat do seznamu koncipientů, ačkoli splnila kvalifikační požadavky. Panevropská vysoká škola (PEVŠ) působí na Slovensku jako standardní vysoká škola na základě státního souhlasu. Kvalita poskytovaného vzdělání je pravidelně ověřována akreditační komisí. Fakulta práva PEVŠ působí v České republice jako standardní zahraniční vysoká škola ve smyslu práva Evropské unie. Není rozhodné, zda stěžovatelka absolvovala studium v Brně nebo v Bratislavě, poskytovatelem vysokoškolského vzdělání byla výlučně PEVŠ, nikoliv společnost Uninova, o. p. s., která studium v ČR zajišťovala. Všichni studenti absolvují stejný studijní plán a stejné státní závěrečné zkoušky, proto by bylo diskriminační, pokud by vzdělání studentů absolvujících studium ve Slovenské republice bylo žalovanou považováno za dostatečné, zatímco vzdělání studujících v ČR by požadavkům ČAK nevyhovovalo.

[9] Odmítnutí zápisu do seznamu koncipientů bylo odůvodněno obecně tím, že stěžovatelka nespĺňuje podmínky vysokoškolského studia v oboru právo. Žalovaná vycházela z toho, že stěžovatelka fyzicky studium neabsolvovala v cizině, ale v ČR. Vůbec nehodnotila organizaci daného studia, statut vysoké školy a nezohlednila ani fakt, že stěžovatelka získala titul JUDr. na Univerzitě Karlově v Praze. Pro přijetí do rigorózního studia přitom vzdělání z PEVŠ nebylo zpochybňováno.

[10] Stěžovatelka respektuje právo žalované zapsat do seznamu ČAK takové uchazeče, kteří splní kvalifikační zkoušky. Stěžovatelce však bylo zcela znemožněno, aby v jakékoli advokátní kanceláři vykonávala právní činnost jako koncipient a aby byla následně připuštěna k advokátní zkoušce. Zápis do seznamu koncipientů nezaručuje, že stěžovatelka bude zapsána do seznamu advokátů. Pokud by advokátní zkoušku nesložila, byla by s nemožností výkonu povolání advokáta srozuměna. Rozhodování žalované o zápisu uchazeče do seznamu koncipientů se však podle stěžovatelky děje na základě svévole, přičemž úvahy o vhodnosti poskytnutého vzdělání uchazeč nemůže nijak ovlivnit. K tomu stěžovatelka poukázala na rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 110/14. Z něj i z rozhodnutí Nejvyššího soudu citovaného žalovanou plyne, že žalovaná je oprávněna kontrolovat, zda vzdělání uchazeče odpovídá požadavkům kladeným na vysokoškolské vzdělání v oboru právo. Citovaná rozhodnutí se však nezabývají přezkumem správního uvážení žalované ani tím, že žalovaná již dříve některé studenty PEVŠ do seznamu koncipientů zapsala a umožnila jim advokátní zkoušku vykonat.

[11] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované ke kasační stížnosti

[12] Žalovaná ve svém vyjádření navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Je toho názoru, že projednání žaloby na ochranu práv žadatele proti nezapsání do seznamu koncipientů náleží do pravomoci obecných soudů podle občanského soudního řádu, jak bylo dříve judikaturou dovozeno.

[13] Podala-li stěžovatelka žalobu podle soudního řádu správního, městský soud ji správně odmítl jako nepřipustnou. Stěžovatelka žalobu koncipovala jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, nezákonný zásah však předpokládá určitou aktivitu zasahujícího. V projednávaném případě byla žalovaná zcela neaktivní (stěžovatelku do seznamu koncipientů nezapsala) a lze si jen těžko představit, jakým rozhodnutím by soud ve správním soudnictví zjednal nápravu, pokud by měl žalované uložit povinnost stěžovatelku do seznamu koncipientů zapsat.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatelka ve svém podání podřadila důvody kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud ovšem kasační stížností napadá usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro ni přichází v úvahu pouze kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod citované ustanovení však spadají i případy, kdy porušení procesního předpisu mělo nebo mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti směřující proti usnesení o odmítnutí návrhu oprávněn zkoumat, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není zabývat se věcí samou, nýbrž prověřovat, zda soud při odmítnutí podané žaloby postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se merita podané žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 – 80). Naplněním podmínek pro zápis stěžovatelky do seznamu advokátních koncipientů se proto Nejvyšší správní soud v řízení o podané kasační stížnosti zabývat nemohl.

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné. Městský soud podle ní dostatečně nezvážil, jaký typ žaloby podle soudního řádu správního stěžovatelka podala, pouze ji formalisticky odkázal na řízení před civilními soudy. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí krajského (městského) soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů mimo jiné tehdy „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené“, a to zejména tehdy „jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).

[18] V projednávané věci městský soud na straně 2 napadeného usnesení stručně uvedl, že podle konstantní judikatury rozhoduje o žalobě toho, kdo nebyl v zákonem stanovené lhůtě zapsán do seznamu advokátních koncipientů, soud v občanském soudním řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka danou judikaturu uváděla v podané žalobě, soud nepovažoval za vhodné podrobněji ji citovat v odůvodnění svého rozhodnutí. Odkázal proto na § 46 odst. 2 s. ř. s. a uzavřel, že o projednávané věci přísluší rozhodovat soudu v občanském soudním řízení. Z tohoto důvodu soud vůbec nemohl přistoupit k posuzování přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s.

[19] Argumentace stěžovatelky, že městský soud vůbec nevyhodnotil povahu podané žaloby a paušálně odkázal na judikaturu vztahující se k žalobám proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., je lichá. Městský soud v usnesení o odmítnutí žaloby zřetelně vyslovil, že projednávanou věc mají projednat a rozhodnout soudy v občanském soudním řízení, a proto uzavřel, že se ochrany nelze domáhat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 85 s. ř. s.; správně tedy vyhodnotil, že se stěžovatelka domáhá ochrany před nezákonným zásahem. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že městský soud poněkud nestandardně v usnesení o odmítnutí žaloby ryze obecně konstatoval, že postupuje podle ustálené judikatury, která je stěžovatelce známa, aniž by odkázal na konkrétní rozhodnutí, v němž byly závěry o věcné příslušnosti soudů

v občanském soudním řízení k projednání věci dle § 55b odst. 1 zákona o advokacii vysloveny. Pouze v rekapitulační části městský soud zmínil rozhodnutí, kterých se stěžovatelka v podané žalobě dovolávala, a z nich následně ve svých závěrech vysel. Podle Nejvyššího správního soudu bylo na městském soudu, aby v odůvodnění svého rozhodnutí stěžovatelce náležitě vysvětlil, k jakým závěrům ohledně věcné příslušnosti dospěl, a aby své závěry podpořil odkazy na soudní rozhodnutí, v nichž byly již dříve stejné úvahy vysloveny. To platilo i tehdy, byla-li uvedená judikatura stěžovatelce známa. Skutečnost, že tak městský soud neučinil a převzal bez bližšího vysvětlení závěry ustálené judikatury, aniž by na konkrétní rozhodnutí v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal, je však v dané věci nutné chápat jako dílčí nedostatek odůvodnění, který nemá vliv na přezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Námitka nepřezkoumatelnosti usnesení městského soudu tak není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud tedy dále hodnotil, zda městský soud správně posoudil, jaký prostředek obrany náleží neúspěšnému žadateli o zápis do seznamu koncipientů České advokátní komory.

[21] Podle § 55b odst. 1 písm. a) zákona o advokacii ten, kdo nebyl ve lhůtách stanovených tímto zákonem zapsán do seznamu advokátů, do seznamu advokátních koncipientů nebo do seznamu evropských advokátů, je oprávněn obrátit se na soud, aby o jeho právu rozhodl.

[22] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v žádném z případů uvedených v § 55b odst. 1 zákona o advokacii, žalovaná, i když vykonává veřejnou správu na úseku advokacie (§ 40 odst. 3 zákona o advokacii), nevydává správní rozhodnutí, které by bylo možno přezkoumat soudem ve správním soudnictví. Případy uvedené v § 55b odst. 1 zákona o advokacii se týkají především provedení (resp. neprovedení) zápisu do seznamu advokátních koncipientů, do seznamu advokátů a do seznamu evropských advokátů, tedy provedení faktického úkonu. Na tom nic nemění § 55d zákona o advokacii, z něhož vyplývá, že tyto seznamy jsou veřejnými seznamy a osvědčení o zápisu do těchto seznamů je veřejnou listinou. Stejně tak žalovaná nevydává žádné správní rozhodnutí, jestliže neumožní vykonat zkoušky uvedené v § 55b odst. 1 písm. c) nebo neumožní složení slibu podle písm. d) zákona o advokacii (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3 Ads 98/2007 – 37, publikovaný pod č. 1569/2008 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).

[23] Dikce § 55b odst. 1 zákona o advokacii (neúspěšný žadatel o zápis do seznamu se může se obrátit na soud, aby o jeho právu rozhodl) podle Nejvyššího správního soudu nevzbuzuje žádné pochybnosti o tom, jaký typ soudní ochrany neúspěšnému žadateli o zápis náleží. Jedná se o zřetelný odkaz na nalézací řízení, a tedy na řízení ve věcech občanskoprávních. Již v rozsudku ze dne 8. 1. 2009, č. j. 3 Ans 10/2008 – 68, proto Nejvyšší správní soud zaujal názor odmítající, že by v souvislosti s přijetím soudního řádu správního mohlo dojít ke změně výkladu tohoto ustanovení.

[24] Nejvyšší správní soud proto v rozsudku č. j. 3 Ads 98/2007 – 37 dovedl, že ačkoli jde při provádění (neprovádění) zápisu do seznamu koncipientů o veřejné subjektivní právo, jde o jinou věc ve smyslu § 7 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „o. s. ř.“), podle kterého jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon. 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.

[25] Uvedený závěr přitom nemůže změnit ani skutečnost, že se stěžovatelka domáhá ochrany u soudů žalobou podle § 82 s. ř. s. Žalovaná ve svém vyjádření uváděla, že zásahová žaloba v dané věci nemůže být přípustná, neboť zásah vyžaduje aktivní formu konání; její názor ovšem neobstojí. Žalovaná vychází z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž pokud *nebyl učiněn vůči žalobci žádný úkon, který by jej zavázal něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, nelze faktické jednání správního orgánu* (neprovedení záznamu do katastru nemovitostí) *hodnotit jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.* (viz rozsudek ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 – 54). Zmíněný rozsudek však byl překonán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publikovaným pod č. 2206/2011 Sb. NSS. V něm rozšířený senát konstatoval, že „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy [odlišným od rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.] směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ Zásahová žaloba by tak mohla přicházet v úvahu i v případě, že správní orgán neprovedl faktický úkon, ač jej podle zákona provést měl, pokud by ostatní podmínky zásahové žaloby byly naplněny. To se však v nyní projednávaném případě nestalo.

[26] Podle § 85 s. ř. s., věta před středníkem, je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřipustná, lze-li se nápravy domáhat jinými právními prostředky. Výše Nejvyšší správní soud vyložil, že nápravy proti nezapsání do seznamu advokátních koncipientů se podle § 55b odst. 1 zákona o advokacii lze domáhat u soudů v občanském soudním řízení podle § 7 odst. 3 o. s. ř. Žaloba stěžovatelky podaná podle § 82 s. ř. s. tak z tohoto důvodu přípustná být nemůže. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že Městský soud v Praze v předcházejícím řízení správně žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a odkázal stěžovatelku na možnost podání žaloby v občanském soudním řízení.

V. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 2. července 2014

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu