



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové, soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové a soudce JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **D. R.**, zastoupeného JUDr. Petrem Šádou, advokátem se sídlem Bořice 65, Bořice, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, o žalobě proti nezákonnému zásahu žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2020, č. j. 10 A 31/2020 - 46,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2020, č. j. 10 A 31/2020 - 46, **se zrušuje** a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :****I. Vymezení věci**

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem označeným v záhlaví zamítl žalobu žalobce na ochranu před nezákonným zásahem žalované. Žalobce spatřoval zásah v tom, že jej žalovaná na jeho žádost ze dne 17. 2. 2020 nezapsala do seznamu advokátních koncipientů z důvodu nesplnění podmínek pro zápis ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

[2] Žalobce získal vysokoškolské právnické vzdělání na zahraniční vysoké škole, konkrétně na Vladimírské státní univerzitě Alexandra Grigorjeviče a Nikolaja Grigorjeviče Stoletových (dále jen „Vladimírská univerzita“). Toto vzdělání bylo v České republice uznáno Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) podle § 89 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve spojení s Úmluvou o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu publikovanou pod č. 60/2000 Sb. m. s. Tím je splněna první podmínka § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii, tedy že žalobcovo vzdělání je v České republice uznáno. Zákon však vyžaduje ještě splnění druhé podmínky, podle níž musí obsah a rozsah vzdělání odpovídat tomu, které lze získat v České republice. Žalobce prokázal, že studuje obor právo a právní věda na Právnické fakultě Univerzity

Karlovy, avšak toto studium dosud nedokončil, ačkoliv již úspěšně splnil téměř všechny studijní povinnosti.

[3] Podle městského soudu nelze označit zahraniční vzdělání za nedostačující jen proto, že jeho předmětem nebylo studium českého práva, a je třeba především zkoumat, zda dané vzdělání vybavilo absolventa dostatečnými dovednostmi a praktickými schopnostmi. Posuzovat je třeba úroveň právnického vzdělání jak na dané univerzitě, tak i v zemi studia obecně (nálezn Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, bod 44). Žalobce však neuvedl v podstatě žádná konkrétní tvrzení týkající se kvality vzdělání poskytovaného na jím absolvované univerzitě ani k tomuto nenavrhol žádné důkazy. Tvrdil pouze srovnatelnost právního vzdělání a právní kultury v České republice a v Rusku. Vladimírská univerzita není v České republice všeobecně známá a o kvalitách jí poskytovaného právnického vzdělání si tedy nelze bez dalšího učinit žádný obrázek. Nepostačí ani pouhý výčet názvů předmětů, které žalobce při studiu absolvoval. Žalobce netvrdil, že by některý absolvent této univerzity v České republice již vykonával advokacii, upozornil pouze na zápis absolventů jiných zahraničních vysokých škol. Žalobce neunesl své důkazní břemeno, a srovnatelnost jeho vzdělání se vzděláním poskytovaným na českých vysokých školách nebyla prokázána. Podmínku vzdělání podle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii tedy žalobce nesplnil.

[4] Městský soud dále uvedl, že žalobcova argumentace byla postavena na kombinaci dokončeného zahraničního vzdělání, jehož kvalita nebyla prokázána, nedokončeného vzdělání na české vysoké škole, a dosavadních pracovních zkušenostech v České republice. Zákon však pro zápis do seznamu advokátních koncipientů vyžaduje dokončené vysokoškolské právnické vzdělání, a to buď české, nebo srovnatelné zahraniční. Žalobce nedisponuje ani jedním. Tento závěr nelze zvrátit prostřednictvím posuzování, zda je žalobce fakticky nadán znalostmi a schopnostmi potřebnými pro výkon koncipientské praxe, neboť tím by byl zákonný požadavek dosaženého formálního vzdělání zcela popřen.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel má za to, že splnil podmínky stanovené § 37 zákona o advokacii, městský soud však nesprávně posoudil právní otázku týkající se jeho vzdělání. Stěžovatelovo právnické vzdělání, získané v Ruské federaci, uznalo ministerstvo jako rovnocenné magisterskému vzdělání v oboru právo získanému v České republice. I obsahově bylo jeho vzdělání odpovídající vzdělání českému, což stěžovatel ilustroval počtem vyučovacích hodin absolvovaných v předmětech různých právních odvětví. Obsah a rozsah svého studia prokázal stěžovatel předložením přílohy k diplomu, v níž jsou uvedeny jednotlivé předměty a odpovídající počet vyučovacích hodin.

[7] Stěžovatel byl zapsán do seznamu advokátů Ruské federace a působil na území České republiky jako zahraniční advokát. Ze seznamu zahraničních advokátů byl vyškrtnut, neboť to podle žalované bránilo jeho zápisu do seznamu advokátních koncipientů. Skutečnost, že stěžovatel vykonával povolání advokáta, svědčí o tom, že jeho vzdělání odpovídá nezbytným požadavkům na výkon advokacie v Ruské federaci. Obsahem a rozsahem je ruské vzdělání stěžovatele analogické českému. Stěžovateli nemůže být kladena k tíži skutečnost, že na zahraniční vysoké škole nestudoval české právo; žalovaná by mu měla umožnit vykonávat právní praxi na odpovědnost školitele a vytvořit mu prostor, aby si osvojil znalosti a zkušenosti potřebné k výkonu advokacie, což by mohl později prokázat u advokátní zkoušky (nálezn

pokračování

Ústavního soudu věci sp. zn. II. ÚS 443/16 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2016, č. j. 9 As 140/2016 - 46). Zároveň žalovaná ve věci sp. zn. II. ÚS 443/16 tvrdila, že absolventům zahraničních právnických fakult postačí doplnit si znalosti českého práva v základních oborech ústavního práva, trestního práva hmotného a procesního, občanského práva hmotného a procesního, obchodního práva a správního práva v rámci mimořádného studia na právnické fakultě v České republice. Během ústního jednání před soudem žalovaná potvrdila, že některé uchazeče zapsala do seznamu advokátních koncipientů na základě zahraničního vysokoškolského právnického vzdělání a kurzu českého práva v délce pěti semestrů, který odpovídal státnicovým předmětům a zkouškám na úrovni postupové zkoušky. Všechny tyto zkoušky přitom stěžovatel úspěšně složil v rámci studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

[8] Městský soud však tuto skutečnost nijak nezohlednil. Stěžovatelovo zahraniční vzdělání v oboru práva, uznané ministerstvem za rovnocenné, je v kombinaci se složenými postupovými zkouškami ze všech povinných předmětů na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dostatečné pro jeho zápis do seznamu advokátních koncipientů. Žalovaná nerespektovala názor Ústavního soudu, že při hodnocení srovnatelnosti zahraničního vzdělání nelze přihlížet pouze k získaným znalostem, ale je nutné přihlížet i k získaným dovednostem a případné praxi žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů. V daném případě stěžovatel disponuje jak dovednostmi a praxí, tak i znalostmi českého práva získanými během studia na české právnické fakultě, byť zatím formálně nedokončeného. Proto zde není důvod, aby žalovaná zasahovala do stěžovatelova práva být zapsán do seznamu advokátních koncipientů.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila pochybnost o její včasnosti. Dále uvedla, že stěžovatel pouze opakuje žalobní námitky, s nimiž se městský soud podrobně vypořádal. Stěžovatel nerozporuje závěr městského soudu, podle něhož neprokázal, že jeho dosažené vzdělání v Ruské federaci odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice.

[10] Odkaz na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 443/16 není podle žalované případný, neboť v tam projednávané věci stěžovatel prokázal, že vzdělání získané na jím absolvované Právnické fakultě Jagellonské univerzity v Krakově má vysokou úroveň. V této věci stěžovatel nepředložil žádný důkaz o obdobně vysoké kvalitě vzdělání na Vladimírské univerzitě. Důvodem zamítnutí žaloby tedy bylo neunesení důkazního břemene stěžovatele o tom, že jím dosažené vysokoškolské vzdělání na vysoké škole v zahraničí splňuje podmínky stanovené v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii. Stěžovatel neuvádí, v čem má být tento závěr nesprávný.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zda stěžovatel podal kasační stížnost v zákonné lhůtě. Rozsudek městského soudu byl stěžovateli doručen dne 18. 8. 2020, přičemž stěžovatel podal kasační stížnost k poštovní přepravě dne 31. 8. 2020. Kasační stížnost byla v souladu s § 106 odst. 2 s. ř. s. podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení rozsudku městského soudu a je tedy včasná. Nejvyšší správní soud dále zhodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že se nezabýval otázkou volby žalobního typu, neboť podle usnesení zvláštního senátu ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014 - 55, jsou správní

soudy příslušné posoudit nezapsání žadatele do seznamu advokátních koncipientů v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Tento závěr již následovala judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 17. 12. 2018, č. j. 7 As 269/2018 - 39), který ani nyní neshledal důvod se od tohoto postupu odchýlit.

[14] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS, musí být pro poskytnutí ochrany podle § 82 s. ř. s. kumulativně splněny následující podmínky: „*Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (‘zásahem’ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka).*“ Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, se podává, že „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení*“. V rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nespovídá, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.*“

[15] Žalovaná je správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 1 As 21/2004 - 38, č. 688/2005 Sb. NSS). Právo žadatele být při splnění zákonných podmínek zapsán do seznamu advokátních koncipientů je veřejným subjektivním právem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3 Ads 98/2007 - 37, č. 1569/2008 Sb. NSS). Žalovaná stěžovateli dne 2. 3. 2020 sdělila, že do seznamu advokátních koncipientů nebyl zapsán. Tento úkon je způsobilý stěžovatele přímo zkrátit na jeho právech; současně nejde o úkon, který by byl rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Jsou tedy splněny podmínky č. 1, 2, 4 a 5 uvedené výše v bodě [14]. Nejvyššímu správnímu soudu zbývá posoudit, zda je splněna i podmínka č. 3, tedy zda zásah žalované vůči stěžovateli byl nezákonný.

### III. A. Právní rámec postupu žalované

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudí zákonné požadavky kladené na postup žalované i žadatele o zapsání do seznamu advokátních koncipientů. Poté zhodnotí, zda nezapsání stěžovatele do tohoto seznamu mohlo být nezákonným zásahem. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Mezi obecnou úpravou obsaženou ve správním řádu a zvláštními právními předpisy je tedy dán vztah speciality. Správní řád se tak použije i tehdy, pokud na něj zvláštní zákon výslovně neodkazuje. I pokud by zvláštní zákon vyloučil užití správního řádu, avšak současně by neobsahoval úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, uplatnily by se vždy základní zásady správního řízení ve smyslu § 2 až § 8 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 - 19).

[17] Podle § 37 odst. 1 zákona o advokacii „*komora zapíše do seznamu advokátních koncipientů každého,*

*a) kdo je plně svéprávný,*

*b) kdo získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo*

*1. v magisterském studijním programu studií 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*

pokračování

*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,*

*c) kdo je bezúhonný,*

*d) komu nebylo uloženo kárné opatření vyškrtnutí ze seznamu advokátních koncipientů nebo na něhož se hledí, jako by mu toto kárné opatření nebylo uloženo, a*

*e) kdo je k advokátovi, usazenému evropskému advokátovi, ke společnosti nebo k zbraniční společnosti v pracovním poměru sjednaném na stanovenou týdenní pracovní dobu podle zvláštního právního předpisu.“*

[18] Podle § 37 odst. 2 zákona o advokacii „splňuje-li žadatel podmínky uvedené v odstavci 1, Komora ho zapíše do seznamu advokátních koncipientů na základě jeho písemné žádosti, a to ke dni uvedenému v této žádosti; tento den však nesmí předcházet dni vzniku pracovního poměru podle odstavce 1 písm. e) ani dni podání žádosti. Není-li takový den v žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů uveden, zapíše Komora žadatele do seznamu koncipientů ke dni podání žádosti. Zápis do seznamu advokátních koncipientů znamená Komora v seznamu advokátních koncipientů bez odkladu, nejpozději do jednoho týdne ode dne zápisu, a vydá advokátnímu koncipientovi identifikační průkaz advokátního koncipienta; identifikačním průkazem se advokátní koncipient prokazuje při výkonu právní praxe včetně při zastupování advokáta na základě jeho pověření při jednotlivých úkonech právní pomoci. Vzor, náležitosti a způsob používání identifikačního průkazu advokátního koncipienta stanoví prováděcí právní předpis; prováděcí právní předpis může též stanovit dobu platnosti identifikačního průkazu advokátního koncipienta. Pro identifikační průkazy advokátních koncipientů se použije § 5d odst. 3 a 4 obdobně.“

[19] Zákon o advokacii jako zvláštní právní předpis ve vztahu ke správnímu řádu upravuje podmínky a postup žalované při zápisu do seznamu advokátních koncipientů. S ohledem na výklad v bodě [16] je zjevné, že žalovaná má v tomto procesu podpůrně použít správní řád. Nyní je třeba posoudit, zda § 37 zákona o advokacii, který se týká zápisu do seznamu advokátních koncipientů, upravuje zvláštní správní řízení; pak by byla žalovaná povinna subsidiárně postupovat podle části druhé a třetí správního řádu. Naopak pokud by zápis do seznamu advokátních koncipientů byl tzv. jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu, znamenalo by to subsidiární použití této části správního řádu.

[20] Při posouzení této otázky vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS. V něm soud hodnotil povahu úkonu spočívajícího v provedení nebo neprovedení zápisu práv k nemovitosti záznamem podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že „historický zákonodárce (...) zjevně neměl v úmyslu podrobit provedení či neprovedení záznamu proceduře běžného správního řízení, jaké probíhá ve věcech vkladů. U vkladového řízení se v § 3 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb. výslovně uvádí, že „[n]a řízení o povolení vkladu se vztahuje zákon o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak“; u záznamu však obdobná zmínka chybí a zákon o zápisech v § 8 pouze stručně popisuje postup provedení či neprovedení záznamu. Je zřejmé, že „produkt“ postupu podle § 8 zákona č. 265/1992 Sb. nemá být formální pozitivní nebo negativní akt, nýbrž buď faktický úkon spočívající v provedení záznamu do státem vedené evidence, anebo faktický úkon, jenž je kombinací nečinnosti (neprovedení záznamu) a činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil, případně doplněné nad rámec výslovných zákonných požadavků oznámením o tom, že příslušný orgán záznam neprovede a z jakých důvodů). Úkon, ať již pozitivní (provedení záznamu) či negativní (neprovedení záznamu), podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb. tedy podle všeho má povahu tzv. jiného úkonu podle § 158 odst. 1 správního řádu.“ [podtržení provedl Nejvyšší správní soud].

[21] Touto optikou hodnotil Nejvyšší správní soud i úpravu obsaženou v zákoně o advokacii, který v § 55 odst. 1 a § 55a odst. 1 výslovně stanoví užití správního řádu ve věcech uvedených v § 44 odst. 3 (rozhodovací pravomoc představenstva žalované), § 45 odst. 2 (rozhodovací

pravomoc předsedy Komory žalované), v § 46 odst. 6 (nahrazení souhlasu zástupce Komory) a v § 18a až 18c zákona o advokacii (určení advokáta). Pro posuzovanou věc je však podstatný § 45 odst. 3 zákona o advokacii, podle něhož „*předseda Komory provádí záznamy v seznamu advokátů, v seznamu advokátních koncipientů (...)*“. Toto ustanovení však není uvedeno mezi těmi, pro která zákon o advokacii výslovně stanoví užití správního řádu. Obdobně jako ve věci č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 tedy lze dovodit, že zákonodárce zjevně neměl v úmyslu podrobit provedení či neprovedení záznamu do seznamu koncipientů proceduře běžného správního řízení, jaké probíhá ve věcech vyjmenovaných v § 45 odst. 2 zákona o advokacii. Systematickým výkladem zákona o advokacii Nejvyšší správní soud dovodil, že zápis do seznamu koncipientů je vrchnostenským jednáním žalované, avšak nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, nýbrž faktického úkonu. Na postup podle § 37 zákona o advokacii se tedy aplikuje toliko postup podle části čtvrté správního řádu.

[22] Uvedený závěr podporuje i odůvodnění již citovaného usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 28/2014 - 55. Zvláštní senát vycházel z důvodové zprávy k návrhu zákona, jímž byl do zákona o advokacii doplněn § 55b (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.*“ Podle zvláštního senátu si byl historický zákonodárce 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. (...)* 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] Lze tedy uzavřít, že v souladu s výše uvedenými závěry postupuje žalovaná v procesu zápisu žadatele do seznamu advokátních koncipientů podle části čtvrté správního řádu v tom rozsahu, v jakém její postup není upraven v § 37, § 45 odst. 3 a § 55b zákona o advokacii.

### III. B. Postup žalované a aplikace zákonného rámce na případ stěžovatele

[24] Stěžovatel se žalobou proti nezákonnému zásahu bránil proti svému nezapsání do seznamu advokátních koncipientů, o němž byl vyrozuměn sdělením žalované ze dne 2. 3. 2020. Z korespondence stěžovatele a žalované z roku 2018 lze zjistit, že stěžovatel se již v té době pokoušel o zápis do seznamu advokátních koncipientů jako absolvent zahraniční vysoké školy.

[25] Ve sdělení ze dne 25. 5. 2018 žalovaná uvedla, že „*pro zápis je, mimo uvedenou základní podmínku, a to předložení Osvědčení o srovnatelnosti dosaženého vzdělání se vzděláním dosaženým ne české státní vysoké škole i nutnost doložení praxe v českém právu. Advokátní koncipient by měl v rámci své právní praxe české právo aplikovat, nikoli se jej teprve učit. Dle Zásad je pro absolventy zahraničních vysokých škol určena podmínky min. dvouleté, max. tříleté právní praxe v českém právu. Tuto skutečnost je možno prokázat*

pokračování

*pracovními smlouvami, pracovními náplněmi, apod. V případě zápisu je postupováno individuálně s tím, že je možnost zvážit i jinou činnost, jejímž předmětem je výkon vědecké, pedagogické či publikační činnosti v oboru právo.“* Ve sdělení ze dne 22. 8. 2018 žalovaná doplnila, že podmínku praxe v českém právu „nelze zkrátit a nabravit, jediné snad pedagogickou či publikační činností!“

[26] Ve sdělení ze dne 7. 11. 2018 žalovaná uvedla, že „*mimo doložení Osvědčení o srovnatelnosti dosaženého vzdělání, je další podmínkou zápisu doložení praxe v českém právu, což komoře náleží ústavního soudu [sic!] umožňují. Nemusíte s tímto rozhodnutím představenstva ČAK souhlasit, ovšem Komora si jako profesní organizace, s odkazem na dané rozhodnutí, mohla takovou podmínku, stanovit. Ve vašem případě je doba praxe v českém právu stanovena na dobu min. 2 let. Vy jste však k žádosti, mimo pracovní smlouvu s advokátem-zaměstnavatelem, žádné doklady o Vaší praxi nedoložil, ani jste ji nijak neprokázal. Do 30. 9. 2018 jste právní služby poskytoval jako advokát v souladu s § 5a zákona o advokacii, v platném znění. Byl jste tedy oprávněn poskytovat právní služby v právu země, ve kterém jste získal oprávnění a mezinárodním právu. Tuto praxi však nelze považovat za praxi v českém právu. Vážný pane, máte možnost domáhat se zápisu do seznamu advokátních koncipientů soudní cestou. Spor, který event. povedete bude pravděpodobně časově náročný. Zvažte tedy, zda uvedenou dobu raději nevyužít k získání znalostí českého práva prací např. na pozici právníka či právního asistenta.“*

[27] Ve sdělení ze dne 2. 3. 2020 žalovaná uvedla, že stěžovatel v minulosti dokládal dokumenty, na jejichž základě měl být zapsán do seznamu advokátních koncipientů jako absolvent zahraniční univerzity. Dále stěžovateli sdělila, že nyní „*předložil doklad o studiu ve čtvrtém ročníku PF UK. Není mi tedy jasné, z jakého důvodu žádáte o zápis, jestliže ust. § 37 odst. 1 písm. a) zákona o advokacii, v platném znění uvádí, že Komora zapíše do seznamu advokátních koncipientů absolventy ukončeného vysokoškolského studia v magisterském programu právo. Žádost jsem přesto předložila k rozhodnutí předsedovi Komory, který rozhodl, že se pro nesplnění uvedené podmínky do seznamu adv. koncipientů nezapisujete.“*

[28] Podle § 154 správního řádu „*jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná“.* Žalovaná má tedy ve věci zápisu do seznamu advokátních koncipientů postupovat obdobně podle § 37 správního řádu, z čehož lze dovodit přinejmenším obecnou povinnost žalované posuzovat podání žadatelů o tento zápis podle jejich obsahu a také povinnost umožnit žadatelům odstranit vady či nedostatky jejich žádostí. Ze žádosti stěžovatele ze dne 17. 2. 2020 je zjevné, že žádal o zápis jako absolvent zahraniční univerzity. V žádosti stěžovatel odkázal na listiny týkající se jeho zahraničního vzdělání, které již měla žalovaná k dispozici, a doložil další podklady. Ze zákona o advokacii přitom přímo nevyplývá, čím má žadatel prokázat, že jím dosažené vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Žalovaná tak měla povinnost stěžovateli před nezapsáním do seznamu advokátních koncipientů sdělit, jakými konkrétními listinami má uvedené prokázat, a umožnit mu tento požadavek splnit.

[29] Je třeba zdůraznit, že k právní jistotě uchazečů o zápis do seznamu advokátních koncipientů nepřispívá, že zákon o advokacii nepředepisuje konkrétní podklady, kterými může zahraniční zájemce prokázat splnění podmínky podle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii. To však nemůže vést k tomu, že žalovaná bude podklady od žadatelů vyžadovat svévolně, případně je k doložení chybějících podkladů vůbec nevyzve. Její přístup vůči žadateli musí zachovávat principy dobré správy a v jejím jednání nesmí být přítomna libovůle. Zároveň by si žalovaná při určování kritérií pro posouzení obsahové srovnatelnosti zahraničního vzdělání

měla počínat transparentně. Měla by tedy zajistit, aby tato kritéria včetně podkladů požadovaných k prokázání jejich naplnění byla žadatelům známa již v době podání žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů.

[30] Ve výčtu ustanovení části druhé a třetí správního řádu, podle kterých se v souladu s § 154 správního řádu postupuje obdobně, nejsou zahrnuta ustanovení o podkladech pro vydání rozhodnutí a dokazování (tedy § 50 a násl. správního řádu). Avšak § 154 správního řádu stanoví, že se další ustanovení správního řádu použijí přiměřeně, pokud jsou přítom potřebná. Z uvedeného vyplývá, že podklady, kterými žadatel dokládá splnění zákonných podmínek pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, bude žalovaná hodnotit v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. I toto hodnocení však musí být prosto libovůle.

[31] Postup žalované musí být zároveň vždy v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu (srov. bod 16 tohoto rozsudku). V případě stěžovatele měla žalovaná dodržet zejména zásady vyplývající z § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého *„správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“*. Z § 4 odst. 1 správního řádu dále vyplývá, že veřejná správa je *„službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“* Podle § 4 odst. 2 správního řádu *„správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“*.

[32] V přístupu k žadatelům, který by byl v souladu se zásadami správního řízení, přítom žalované nebrání ani lhůta pro zápis do seznamu advokátních koncipientů stanovená § 37 odst. 2 zákona o advokacii, tedy povinnost provést zápis bez odkladu, nejpozději však do jednoho týdne. Je nasnadě, že tuto lhůtu lze počítat pouze od podání bezvadné žádosti. Pokud by tedy žalovaná vyzvala stěžovatele k odstranění vad jeho žádosti, sama by se po dobu odstraňování těchto vad do prodlení nedostala.

[33] Lze uzavřít, že žalovaná pochybila, pokud o nezapsání stěžovatele do seznamu advokátních koncipientů rozhodla z důvodu, že neprokázal splnění podmínek pro zápis, aniž by jej poučila o tom, jakým konkrétním způsobem má jejím požadavkům na zápis vyhovět, a stanovila mu k odstranění nedostatků jeho žádosti přiměřenou lhůtu.

### III. C. Kritéria hodnocení splnění zákonných podmínek pro zápis do seznamu advokátních koncipientů

[34] Stěžovatel je přesvědčen, že žalované doložil vše, co bylo zapotřebí pro jeho zápis do seznamu advokátních koncipientů. Nejvyšší správní soud je názoru, že náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 443/16 vydaný ve věci absolventa Jagellonské univerzity je použitelný i na nyní projednávanou věc, neboť se v něm Ústavní soud zabýval kritérii, která je nutné hodnotit v rámci úvahy o nezapsání žadatele do seznamu advokátních koncipientů. Ústavní soud konstatoval, že nezapsání žadatele – absolventa zahraniční fakulty – mělo za předpokladu naplnění zákonných podmínek představovat výjimku ze zásady jeho zapsání. Rozdílem oproti nyní projednávané věci je skutečnost, že stěžovatel neabsolvoval studium na zahraniční univerzitě v rámci Evropské unie. Ústavní soud tedy věc hodnotil s ohledem na požadavky práva Evropské unie včetně harmonizace právních řádů jednotlivých členských států. Hodnocená kritéria je proto třeba posoudit s ohledem na odlišnosti případu stěžovatele.



pokračování

[35] Kritéria pro posouzení, zda je absolvované zahraniční právnické vzdělání srovnatelné s českým, jsou následující: míra znalostí relevantních oblastí práva (Ústavní soud vzal např. v potaz zařazení do výuky právních klinik); míra právních dovedností (práce s informacemi, řešení právních problémů, zvládnání konfliktů, komunikace v psané i ústní formě, vedení pohovoru s klientem a právní poradenství aj.); dosavadní praktické zkušenosti; úroveň získaného zahraničního vzdělání. Ústavní soud v odkazované věci posuzoval i to, že stěžovatel působil několik let na pozici právníka české advokátní kanceláře, kde po materiální stránce vykonával praxi obdobnou praxi advokátního koncipienta, a nic nenasvědčuje tomu, že by jeho vzdělání bylo na překážku. Ústavní soud také připomenul, že žalovaná ani po případném zápisu absolventa zahraniční právnické fakulty do seznamu advokátních koncipientů neztrácí kontrolu nad kvalitou poskytovaných právních služeb, kterou realizuje při advokátních zkouškách a také dohledem nad dalším vzděláváním koncipientů a advokátů. Ústavní soud konstatoval, že z neznalosti českého práva nelze *a priori* dovozovat nesrovnatelnost zahraničního vzdělání. Vyjádřil také pochybnosti o přiměřenosti požadavku žalované, aby si stěžovatel dostudoval potřebné znalosti v rámci mimořádného studia.

[36] V nyní posuzované věci stěžovatel jako skutečnost prokazující úroveň jeho zahraničního vzdělání tvrdil a dokládal množství vyučovacích hodin absolvovaných v rámci studia jednotlivých předmětů. Stěžovatel se nevyjádřil konkrétně k tomu, zda má vzdělání na Vladimírské univerzitě vysokou úroveň v rámci Ruské federace i v zahraničí včetně České republiky. Netvrdil ani vysokou úroveň způsobu výuky, resp. nepodal kvalitativní výpověď o vystudovaných předmětech (srov. právní kliniky v případě Jagellonské univerzity apod.). Spolu se zahraničním vzděláním však dokládal pokročilou úroveň studia na české vysoké škole v magisterském oboru právo. Doložil doklad o absolvování všech postupových zkoušek a uvedl, že k úspěšnému absolvování studia mu chybí pouze státnice. Bylo tedy na žalované, aby tvrzení stěžovatele o ukončeném vzdělání v Ruské federaci a probíhajícím studiu na české právnické fakultě hodnotila a při tom posoudila, zda je uvedené tvrzení o absolvovaných předmětech spolu s dalšími podklady a skutečnostmi dostačujícím k prokázání srovnatelnosti zahraničního vzdělání. Pokud měla žalovaná pochybnosti o úplnosti předložených dokumentů, měla stěžovatele poučit o tom, jaké konkrétní podklady má doplnit (k tomu podrobněji viz výše).

[37] Žalovaná je při posouzení žádosti o zapsání do seznamu advokátních koncipientů vázána zákonem, svými vnitřními předpisy a judikaturou správních soudů a Ústavního soudu. Ani skutečnost, že je věcí žalované, jaká další kritéria bude v uvedených mezích zákona a judikatury požadovat k prokázání splnění zákonných podmínek pro zápis, neznamená, že žalovaná může v této věci jednat svévolně až šikanózně. Naopak je povinna jednat předvídatelně, transparentně a šetřit práva žadatelů o zápis do seznamu advokátních koncipientů. Žalovaná tak neměla bez dalšího opomenout, že ve druhé žádosti stěžovatel dokládal splnění všech předmětů magisterského studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy kromě závěrečných státnic. Bylo zjevné, že stěžovatel tím chtěl pro účely svého zápisu jako absolventa zahraniční vysoké školy prokázat znalost českého práva, která může nahradit nutnost praxe v českém právu, kterou po něm žalovaná požadovala v korespondenci z roku 2018. Z této korespondence zároveň vyplývá, že žalovaná považovala za stěžejní důvod pro nezapsání stěžovatele do seznamu advokátních koncipientů absenci praxe v oblasti českého práva v délce minimálně dvou let. To považoval stěžovatel za odporující tvrzenému postupu žalované v jiných řízeních.

[38] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaná má povinnost každou žádost o zápis do seznamu advokátních koncipientů posuzovat individuálně, komplexně a z hlediska kritérií, která jí stanovuje zákon a judikatura správních soudů a Ústavního soudu. V případě pochybností žalované, zda žadatel prokázal splnění zákonných podmínek pro zápis do seznamu advokátních

koncipientů, nesmí žalovaná odmítnout jeho zápis dříve, než jej srozumitelně poučí, jakým konkrétním způsobem a v jaké lhůtě může splnění podmínek prokázat. Žalovaná si přitom musí počínat konzistentně, předvídatelně a v souladu s výše vyloženým zákonným rámcem jejího postupu. Postup žalované by byl více předvídatelný, pokud by byla pro žadatele předem snadno zjištělná jednak kritéria, která žalovaná hodnotí při úvaze, zda získané zahraniční vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice, a jednak prostředky, kterými lze splnění této podmínky prokázat.

[39] Jelikož žalovaná takto nepostupovala, zasáhla nezákonně do stěžovatelova práva být při splnění zákonných podmínek zapsán do seznamu advokátních koncipientů. Nejvyšší správní soud shledal, že bylo naplněno všech pět podmínek, které musí být kumulativně splněny pro poskytnutí ochrany v řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Městský soud pochybil, pokud nezákonný zásah žalované neshledal a žalobu stěžovatele zamítl.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[40] Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[41] Městský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. května 2021

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu