



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **JUDr. Ing. A. P., LL.M.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 16, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2019, č. j. 11 Ad 21/2017 – 108,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2019, č. j. 11 Ad 21/2017 – 108, **se** ve výroku I. a II. **ruší** a v tomto rozsahu **se** věc **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se podanou kasační stížností domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalované, který měl, po změně petitu původní žaloby, spočívat v tom, že žalovaná přípisem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 02 - 1637/14, žalobkyni sdělila, že nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 21. 3. 2014 byla žalované doručena žádost žalobkyně o zápis do seznamu advokátních koncipientů České advokátní komory. Přípisem ze dne 24. 3. 2014, č. j.: 02-1637/14, jí bylo sděleno, že do seznamu advokátních koncipientů nebude zapsána. Žalovaná uvedla, že žalobkyně nesplnila podmínku zápisu spočívající v tom, že její vzdělání má odpovídat rozsahem a obsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice, v souladu s § 37 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, v relevantním znění (dále jen „zákon o advokacii“). Žalovaná dále odkázala na usnesení Nejvyššího soudu ze

dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1775/2013 (pozn. NSS: pravděpodobně je myšleno usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1475/2013, dostupné na www.nsoud.cz), kterým Nejvyšší soud odmítl jako nepřipustné dovolání jiného žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů, absolventa Bratislavské vysoké školy práva (nyní Fakulta práva Panevropské vysoké školy v Bratislavě - PEVŠ), neboť vysoká škola v zahraničí poskytující právnické vzdělání musí kumulativně splňovat dvě základní podmínky – musí jít o vysokou školu oprávněnou poskytovat vysokoškolské vzdělání na území jiného státu podle předpisů tohoto státu a musí takové vzdělání poskytovat v zahraničí. Podle žalované v případě PEVŠ se sídlem v Bratislavě absolvovali žadatelé o zápis studium na území České republiky s tím, že minimálně zčásti bylo organizováno subjektem, který vzdělání zajišťoval bez udělení státního souhlasu ve smyslu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), v relevantním znění (dále jen „zákon o vysokých školách“).

[3] Žalobkyně se proti postupu žalované bránila nejprve prostřednictvím žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 5. 2014, č. j. 10 A 66/2014 – 15, dle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl s tím, že v souladu s tehdy konstantní judikaturou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3 Ads 98/2007 – 37, publ. pod č. 1569/2008 Sb. NSS, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů i zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů jsou dostupná na www.nssoud.cz) žaloby odmítnutých žadatelů o zápis do seznamu advokátních koncipientů ve smyslu § 55b odst. 1 zákona o advokacii projednávají v souladu s § 7 odst. 3 o. s. ř. soudy v občanském soudním řízení. Kasační stížnost žalobkyně proti uvedenému usnesení městského soudu Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 2. 7. 2014, č. j. 1 As 75/2014 – 42, ústavní stížnost proti těmto rozhodnutím odmítl Ústavní soud pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 12. 3. 2015, sp. zn. III. ÚS 2609/14.

[4] Zároveň žalobkyně postup žalované napadla žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2014, č. j. 8 A 78/2014 – 21, však byla i tato její žaloba odmítnuta dle § 46 odst. 2 s. ř. s. s tím, že o její věci má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, přičemž žalobkyně byla opětovně poučena o tom, že se může ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení domáhat svého práva podáním žaloby u místně příslušného okresního (obvodního) soudu.

[5] Žalobkyně tedy dne 19. 9. 2014 podala žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 1, kterou se domáhala, aby soud rozhodl, že žalovaná je povinna žalobkyni zapsat do seznamu koncipientů. Současně obvodnímu soudu navrhla, aby podal návrh na zahájení řízení o negativním kompetenčním sporu dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů“), neboť byla nadále přesvědčena, že o její věci mají rozhodovat soudy ve správním soudnictví. Obvodní soud pro Prahu 1 se s jejím názorem ztotožnil a tento návrh dle § 3 odst. 2 ve spojení s § 1 odst. 1 písm. b), odst. 2 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů ke zvláštnímu senátu pro rozhodování těchto kompetenčních sporů podal.

pokračování

[6] Usnesením ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014 – 55, publ. pod č. 3629/2017 Sb. NSS, zvláštní senát rozhodl tak, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 19 C 125/2014 je soud ve správním soudnictví. Zároveň zvláštní senát zrušil výše zmiňované usnesení městského soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 10 A 66/2014 – 15, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, č. j. 1 As 75/2014 – 42. Zvláštní senát dospěl k závěru, že od nabytí účinnosti soudního řádu správního, který zavedl, vedle žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, další typy správních žalob, mj. žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, není žádný důvod k tomu, aby žaloby dle § 55b odst. 1 písm. a) zákona o advokacii nadále projednávaly soudy v občanském soudním řízení, neboť žalovaná při vyřizování žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů vykonává veřejnou správu, byť přitom nevydává rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zvláštní senát tudíž v závěru svého rozhodnutí výslovně uvedl, že *„[d]ále 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“*.

[7] Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 23. 8. 2017, č. j. 19 C 125/2014 – 47, bylo řízení o podané žalobě zastaveno s tím, že v souladu s rozhodnutím zvláštního senátu věc *„náleží do pravomoci správních soudů“*, a věc byla postoupena Městskému soudu v Praze, kde byla dále vedena pod sp. zn. 11 Ad 21/2017.

[8] Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 5. 2019, č. j. 11 Ad 21/2017 – 91, vyzval žalobkyni k odstranění údajných vad podané žaloby, což odůvodnil tím, že je třeba, aby žalobkyně upřesnila, zda *„trvá na tom, že jde o žalobu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nebo žalobu na ochranu před nezákonným zásahem tak, jak uzavřel zvláštní senát v této věci“*. Dále měla žalobkyně upravit žalobní petit tak, aby *„korespondoval oprávnění správního soudu o žalobě rozhodnout“*. Dle městského soudu mu na základě ani jednoho z uvedených typů žalob nepřísluší uložit žalované povinnost zapsat žalobkyni do seznamu koncipientů tak, jak byl žalobní petit formulován v žalobě podané k Obvodnímu soudu pro Prahu 1. Pokud žalobkyně setrvá na tom, že jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, bude nutné specifikovat petit dle § 78 odst. 1, 4 a 7 s. ř. s. V případě, že žalobkyně upraví podanou žalobu tak, že jde o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, poukázal městský soud na § 87 odst. 2 a 3 s. ř. s. Z následného podání žalobkyně ze dne 21. 5. 2019 vyplývá, že se domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalované, přičemž navrhla následující výrok rozsudku městského soudu: *„Zásah žalované spočívající v tom, že žalovaná přípisem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 02-1637/14 žalobkyni sdělila, že žalobkyně nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů, byl nezákonný.“*

[9] Výrokem I. shora uvedeného rozsudku Městský soud v Praze žalobu zamítl, výrokem II. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a výrokem III. rozhodl o vrácení přeplatku na soudním poplatku za žalobu ve výši 1000 Kč žalobkyni.

[10] Městský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48, dle kterého žalobce nemůže požadovat vydání deklaratorního výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, pokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. Dospěl přitom k závěru, že úkon žalované je nutno považovat za úkon jednorázový, jde o sdělení o výsledku posouzení žádosti žalobkyně o

zapsání do seznamu advokátních koncipientů, avšak důsledky tohoto jednorázového úkonu dosud trvají a hrozí i jeho opakování, neboť žalovaná setrvala na svém názoru, který v žalobou napadeném sdělení vyjádřila. Žalobkyně se tudíž neměla domáhat deklarace (určení) nezákonnosti napadeného úkonu, nýbrž měla navrhnout výrok, kterým by soud zakázal žalované pokračovat v porušování jejího práva, popřípadě přikázal obnovit stav před zásahem. Již samotný nesprávný žalobní petit je dle městského soudu důvodem pro zamítnutí žaloby. Soud dále uvedl, že ve výzvě ze dne 14. 5. 2019, č. j. 11 Ad 21/2017 - 91, byl zmíněn také § 78 odst. 2 s. ř. s. (pozn. NSS: městský soud měl patrně na mysli § 87 odst. 2 s. ř. s.) s tím, že z něho vyplývá možný způsob rozhodování soudem a z toho vyplývající nutnost úpravy žalobního petitu.

[11] Přesto se městský soud s ohledem na změnu dosavadní judikatury v souvislosti s citovaným rozhodnutím zvláštního senátu rozhodl vyjádřit k věci samé. Dle městského soudu pro splnění podmínky dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii bylo nutné doložit faktické studium v zahraničí, v případě žalobkyně na území Slovenské republiky. Ačkoliv žalobkyně doložila doklad o tom, že absolvovala Panevropskou vysokou školu, nesplnila dle městského soudu zákonem stanovenou podmínku, protože nezískala vzdělání v oboru práva studiem na vysoké škole v zahraničí, tedy mimo území České republiky. Závěry žalované dle městského soudu nezpochybňují, že by Panevropská vysoká škola nebyla oprávněna poskytovat vysokoškolské vzdělání na území Slovenské republiky, zpochybňována byla skutečnost, že žalobkyně v zahraničí studovala, neboť samotné vzdělání absolvovala na území České republiky. S ohledem na závěr o nesplnění podmínky studia v zahraničí by dle městského soudu bylo nadbytečné posuzovat rozsah a obsah daného studia. Sdělení žalované ohledně důvodu nezapsání žalobkyně do seznamu advokátních koncipientů považoval soud za dostatečně odůvodněné.

[12] Jestliže žalobkyně zpochybňovala závěry žalované, neboť se dle jejího názoru žalovaná nezabývala otázkou organizační struktury Panevropské vysoké školy, městský soud poukázal na sdělení Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu Slovenské republiky ze dne 15. 8. 2011, č. j. 2011-10606/30370:3-071, adresované předsedovi žalované, ze kterého vyplývá, že Panevropská vysoká škola sice v rámci žádosti o akreditaci studijních programů „Právo“ na Slovensku deklarovala v denní a externí formě studia jejich uskutečňování v České republice, předmětné žádosti však byly následně staženy z procesu akreditace. Ministerstvo zdůraznilo, že má teritoriálně omezenou působnost na území Slovenské republiky a při respektování zásady volného pohybu osob v rámci členských států Evropské unie může slovenská vysoká škola působit a poskytovat vzdělání na území jiného státu, pokud splní podmínky stanovené právním řádem tohoto státu. Dle městského soudu je tedy zřejmé, že Panevropská vysoká škola se sídlem v Bratislavě neměla žádné pobočky, které by byly oprávněny poskytovat vysokoškolské právnické vzdělání na území České republiky, a ani státní souhlas správními orgány České republiky jí nebyl udělen.

II.

Obsah kasační stížnosti

[13] Žalobkyně (stěžovatelka) napadá rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

pokračování

[14] Stěžovatelka připomíná, že podala dne 18. 3. 2014 žádost o zápis do seznamu advokátních koncipientů žalované, k níž přiložila čestné prohlášení o bezúhonnosti, výpis z rejstříku trestů, pracovní smlouvu uzavřenou mezi JUDr. Richardem Novákem, advokátem, jako zaměstnavatelem a stěžovatelkou jako zaměstnankyní s tím, že zaměstnankyně je přijata do pracovního poměru a zařazena jako právnická advokátní kanceláře. Pracovní smlouva byla uzavřena dne 26. 2. 2010. Dále doložila diplom, který byl vystaven Fakultou práva Panevropské vysoké školy Slovenské republiky ze dne 19. 5. 2011 o získání vysokoškolského vzdělání druhého stupně absolvováním studia magisterského studijního programu právo ve studijním oboru 3.4.1 Právo s tím, že se stěžovatelce uděluje akademický titul magistr. Stěžovatelka rovněž absolvovala státní rigorózní zkoušku na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dne 24. 4. 2013 z občanského práva hmotného a obhájila rigorózní práci.

[15] Stěžovatelka především nesouhlasí se závěrem městského soudu, že měla navrhnout výrok, kterým by se domáhala, aby soud zakázal žalované pokračovat v porušování jejího práva. Podle stěžovatelky netrvá samotný zásah, ale pouze jeho následky spočívající v tom, že stěžovatelka nemůže vykonávat práci koncipienta. Tvrzený trvalý následek přitom dle ní neznámá, že by nemohla podat novou žádost o zápis do seznamu, nic jí v tom nebránilo. Zásah žalované považuje za jednorázový a z toho důvodu zformulovala pouze deklaratorní petit. Určení typu zásahu městským soudem přitom spočívá pouze na jeho uvážení, přičemž v dané oblasti ještě neexistovala relevantní judikatura. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48, na který městský soud odkazuje, byl dle jejího názoru překonán rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS.

[16] Stěžovatelka v této souvislosti namítla, že městský soud řádně nesplnil svou poučovací povinnost, přičemž v důsledku tohoto pochybení neměla stěžovatelka ve věci úspěch. Pokud by byla poučena, o jaký typ zásahu se jedná, vedla by tímto směrem svoji argumentaci.

[17] Pokud jde o závěry městského soudu k věci samé, jedná se dle stěžovatelky o *obiter dictum*, avšak stěžovatelka považuje za nutné se k těmto otázkám také vyjádřit. Stěžovatelka setrvala na svém názoru, že vystudovala obor právo na Panevropské vysoké škole, která je oprávněna uskutečňovat vzdělání v jednotlivých studijních programech a udělovat příslušné akademické tituly. Vzdělání tato škola poskytuje dle stěžovatelky v souladu se slovenským právním řádem, je slovenskou vysokou školou se sídlem v Bratislavě. Na podporu argumentu, podle něhož není rozhodné, zda studovala v zahraničí, ale skutečnost, že absolvovala zahraniční vysokou školu, uvedla stěžovatelka případ své spolužačky Mgr. Ing. T. M., které Slovenská advokátní komora uznala stejné vzdělání, jako má stěžovatelka, jako tuzemské z pohledu Slovenské republiky.

[18] Stěžovatelka má tedy za to, že studovala na zahraniční vysoké škole, jejíž studijní obory a obsah studia v oboru práva jsou shodné s programem tuzemských právnických fakult, nadto na Univerzitě Karlově obhájila rigorózní práci a získala titul JUDr., což by nebylo možné, pokud by nebyl její magisterský titul uznán, tedy pokud by nesplnila předpoklad ukončeného právnického vzdělání. Stěžovatelka dále upozornila na paradox spočívající v tom, že pokud by studovala v denním studiu a dojížděla do Bratislavy, bylo by

jí studium uznáno, ovšem v daném případě, kdy vykonala stejné studium dálkově na téže vysoké škole, avšak na území České republiky, kde byla pro účely dálkového studia zřízena pobočka, nebylo jí studium uznáno.

[19] Stěžovatelce dle jejího názoru nemohou být přičítány k tíži skutečnosti, které nezavinila, nemohla ovlivnit a v době zahájení jejího studia jí ani nebyly známy, jako byly problémy s akreditací. Městský soud dle stěžovatelky neposuzoval věc samu, věnoval se jí pouze *obiter dictum* a nevypořádal námitky stěžovatelky, pouze opakoval argumentaci žalované, a to i v zásadní otázce splnění předpokladů a obsahu studia, který musí být srovnatelný s jinými školami.

[20] Na závěr stěžovatelka uvedla, že je jí známo, že žalovaná do seznamu koncipientů zapsala jiné studenty, kteří absolvovali studium stejnou formou, přičemž u nich shledala podmínku vzdělání za splněnou. Přístup uplatněný žalovanou dle stěžovatelky narušuje reciprocitu uznávání vzdělání mezi jednotlivými státy Evropské unie a omezuje volný pohyb pracovních sil.

III.

Vyjádření žalované

[21] Žalovaná ve svém vyjádření především odmítla tvrzení stěžovatelky, že nemusí být v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem, neboť má potřebné vzdělání ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Žalovaná poukazuje na to, že na rozdíl od § 241 odst. 2 písm. a) o. s. ř. uvedené ustanovení požaduje, aby měl stěžovatel, není-li zastoupen advokátem, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Stěžovatelka dle žalované uvedenou podmínku nesplňuje.

[22] K důvodům, pro které stěžovatelku nezapsala do seznamu koncipientů, žalovaná odkázala na svá vyjádření v průběhu řízení před městským soudem. K námitce stěžovatelky, že jí Právnická fakulta UK umožnila složit rigorózní zkoušku, žalovaná uvedla, že nezpochybňuje působnost vysoké školy a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „MŠMT“) při uznávání vzdělání stěžovatelky, avšak žalovaná jako jediná vykonává veřejnou správu na úseku výkonu advokacie a má působnost posoudit, zda žadatel splňuje veškeré podmínky ohledně dosaženého vzdělání stanovené zákonodárcem pro zápis do seznamu advokátních koncipientů. Odlišnou povahu posuzování studia žalovanou a MŠMT pak dle ní potvrdil Nejvyšší soud ve výše zmíněném usnesení ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1475/2013. Žalovaná dále ke své pravomoci a působnosti odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 110/14, jímž Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů, absolventa PEVŠ, ve stejné věci, v níž rozhodl Nejvyšší soud výše zmíněným usnesením ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1475/2013.

[23] Žalovaná dále souhlasila s městským soudem, že petit zformulovaný stěžovatelkou by nevedl k nápravě stavu, i kdyby její postup byl skutečně nezákonným. Stěžovatelka skutečně měla navrhnout, aby soud zakázal žalované pokračovat v porušování jejího práva na zápis do seznamu advokátních koncipientů. I takový návrh by měl městský soud

pokračování

zamítnout, avšak tentokrát z důvodů věcných, neboť žalovaná ve věci žádosti stěžovatelky postupovala v souladu se zákonem.

[24] Dle žalované není zřejmé, z čeho stěžovatelka vycházela ve své námitce, že judikatura citovaná městským soudem již byla překonána. Podle názoru žalované zmíněný rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, nic nemění na správnosti závěrů městského soudu o nutnosti zamítnout žalobu pro nesprávně formulovaný žalobní petit.

[25] V tomto směru není dle žalované důvodná ani argumentace stěžovatelky, podle níž městský soud řádně nesplnil svou poučovací povinnost a zapříčinil tak neúspěch žaloby stěžovatelky. Tento názor by snad mohl obstát v řízení vedeném před soudy v občanském soudním řízení, nikoli však ve správním soudnictví, obzvláště za situace, kdy sama stěžovatelka i v kasační stížnosti poukazuje na svou právní erudici.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.).

[27] Pokud jde o podmínku stanovenou v § 105 odst. 2 s. ř. s., podle něhož musí stěžovatel buď disponovat „*vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie*“, nebo musí být v řízení o kasační stížnosti obligatorně zastoupen advokátem, Nejvyšší správní soud, i přes námitky žalované, výlučně pro účely tohoto ustanovení vycházel z toho, že právníké vzdělání, které stěžovatelka doložila, uvedenou podmínku splňuje, neboť tato procesní otázka v tomto případě splyvá s rozhodnou otázkou ve věci samé. Tím však zdejší soud nepředjímá, že stěžovatelka doložila vysokoškolské právníké vzdělání ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii nezbytné k zápisu na seznam advokátních koncipientů, jak bude osvětleno níže.

[28] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadené rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v dále vymezeném rozsahu důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval hlavnímu důvodu zamítnutí žaloby, jímž měl být nesprávně formulovaný žalobní petit. V tomto ohledu je ovšem rozsudek městského soudu v první řadě nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost spočívající v rozporu mezi jeho výrokem a odůvodněním. Pokud totiž stěžovatelka navrhla takový výrok rozsudku městského soudu, který tento soud, dle svého názoru, nebyl vůbec oprávněn vydat, pak měl tedy žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. usnesením odmítnout, a nikoliv ji dle 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou rozsudkem zamítnout. V takovém případě by ale městský soud nebyl oprávněn vyjadřovat se v takovém usnesení k věci samé.

K této vadě přitom musí Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přihlídnout i nad rámec kasačních námitek z úřední povinnosti.

[30] Zároveň ovšem musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že ani odmítnutí žaloby městským soudem z důvodu jejího nesprávného petitu by v dané věci nemohlo obstát, byť Nejvyšší správní soud nemůže zcela přisvědčit ani stěžovateli, že by městským soudem citovaný závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48, podle něhož v případě trvajících zásahu nebo trvajících důsledků zásahu či hrozby jeho opakování lze podat pouze tzv. zápůřčí (negatorní) zásahovou žalobu, nikoliv žalobu určovací, byl překonán rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160 (tento rozsudek byl sice následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak z jiných důvodů, než které jsou relevantní v nyní posuzované věci). Navazující judikatura zdejšího soudu totiž uvedený závěr rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48, potvrzuje (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2020, č. j. 4 Ads 244/2018 – 131, ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 Afs 411/2017 – 18, ze dne 9. 11. 2020, č. j. 2 As 116/2017 – 94, nebo ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019 – 18), i když již naopak neplatí jeho další závěr, že by rozsudek krajského soudu nemohl zároveň obsahovat deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu a zároveň výroky příkazující či zakazující správnímu orgánu něco činit. Takový závěr považoval rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 Afs 274/2020 – 41, za příliš kategorický, to však nic nemění na tom, že v případě trvajících zásahu či jeho trvajících důsledků nebo hrozby jeho opakování nelze podat deklaratorní zásahovou žalobu.

[31] Lze však poznamenat, že rozšířený senát v zmiňovaném rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, zdůraznil, že „ze žalobních tvrzení ani nemusí být jednoznačně seznatelné, jaký druh zásahu žalobce napadá a jak jej sám „kvalifikuje“. Soudní řád správní povinnost vymezit v žalobě povahu tvrzeného nezákonného zásahu jako trvajících, jednorázového s trvajících důsledky, či opakovaného nestanoví. Tato diferenciaci různých typů zásahů je nyní již výlučně věcí soudní judikatury, z níž lze tyto jednotlivé typy nezákonných zásahů dovodit. Součástí žalobních tvrzení je totiž podle § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s. pouze označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá. Tím se však nepochybně rozumí nikoliv určení povahy zásahu, nýbrž jeho popis, tedy uvedení skutečností, z nichž na nezákonný zásah žalobce usuzuje“. Ústavní soud pak v rovněž zmiňovaném nálezu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, souhlasil s rozšířeným senátem, že „k posouzení povahy zásahu nestačí pouze tvrzení žalobce. Správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má. Pokud v té souvislosti ovšem dojde k opačnému závěru než žalobce (např. nebude mít za to, že napadený zásah je trvajících, což bude mít dopad na počítání lhůty k podání žaloby a její včasnost), musí dát žalobci možnost na tento odlišný pohled soudu reagovat“.

[32] S ohledem na uvedené vzniká otázka, zda lze požadovat po žalobci v rámci vymezení petitu jasné určení typu nezákonného zásahu, resp. neuvědomit jej o odlišném závěru soudu. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že v tomto ohledu se jí nedostalo ve výzvě ze dne 14. 5. 2019, č. j. 11 Ad 21/2017 – 91, dostatečného poučení ze strany městského soudu, který v podstatě pouze odkázal na dikci § 87 odst. 2 s. ř. s., a po té, co stěžovatelka změnila na základě uvedené výzvy žalobní petit, podle názoru

pokračování

městského soudu nesprávně, již bez dalšího její žalobu zamítl, resp., jak již bylo vysvětleno, de facto odmítl, aniž by ji poučil o tom, že dle jeho názoru trvají důsledky zásahu žalované, a tudíž se proti němu nelze bránit deklaratorní zásahovou žalobou.

[33] Navíc městský soud pochybil již v tom, že zmiňovaným usnesením ze dne 14. 5. 2019, č. j. 11 Ad 21/2017 – 91, vůbec stěžovatelku vyzýval k odstranění údajných vad žaloby, která však byla podle názoru Nejvyššího správního soudu plně projednatelná. V tomto usnesení městský soud stěžovatelku totiž chybně poučil, že není oprávněn rozhodnout o tom, že má být zapsána do seznamu koncipientů, a navíc ji nadbytečně vyzval, aby definovala povahu svého návrhu.

[34] Nejvyšší správní soud byl nucen pozastavit se právě již nad postupem městského soudu, když stěžovatelku vyzval k upřesnění, zda svůj návrh pokládá za žalobu proti rozhodnutí, nebo žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované v situaci, kdy zvláštní senát jednoznačně konstatoval, že o původní žalobě stěžovatelky podané k Obvodnímu soudu pro Prahu 1 má být dále vedeno řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu soudem rozhodujícím ve správním soudnictví. Je pravdou, že, jak bylo rekapitulováno výše, stěžovatelka se původně domáhala u městského soudu ochrany zásahovou žalobou i žalobou na ochranu proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž z hlediska jednoměsíční lhůty dle § 46 odst. 2 s. ř. s. její následná žaloba podaná u Obvodního soudu pro Prahu 1, který vyvolal negativní kompetenční spor, skutečně časově navazovala právě na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, to však neznamená, že se stále jednalo o tutéž žalobu.

[35] Podstatné však je, že městský soud napadené rozhodnutí založil na úvaze, že stěžovatelka neměla požadovat pouze určení nezákonnosti zásahu, ale to, aby soud žalované zakázal pokračovat v porušování jejího práva, popřípadě přikázal obnovit stav před zásahem. Toto tvrzení soudu lze označit za pouhou parafrázi zákonné úpravy § 87 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v tomto ohledu pominul, že žalobní návrh je nutné v každé jednotlivé věci konkretizovat s ohledem na její skutkové okolnosti. Jestliže sám městský soud uvedl, že stěžovatelka žalobou napadala postup žalované spočívající v jejím nezapsání do seznamu advokátních koncipientů, lze si stěžít představit jinou konkretizaci petitu záporní zásahové žaloby, než byl zákaz pokračovat v porušování práva stěžovatelky na zápis do seznamu advokátních koncipientů, tedy jiným slovy požadavek na zapsání stěžovatelky do tohoto seznamu, jak byl formulován v původním petitu žaloby podané již k obvodnímu soudu.

[36] Není zřejmé, z čeho městský soud ve výzvě ze dne 14. 5. 2019, č. j. 11 Ad 21/2017 – 91, dovodil, že o tomto žalobním návrhu není oprávněn rozhodnout, když právě nutnost pokračovat v řízení o takto formulovaném návrhu zjevně vyplývá z citovaného rozhodnutí zvláštního senátu v této věci a lze ho dovodit i ze samotné dikce § 55b odst. 1 písm. a) zákona o advokacii, podle něhož „[t]en, kdo nebyl ve lhůtách stanovených tímto zákonem zapsán do seznamu (...) advokátních koncipientů (...), je oprávněn obrátit se na soud, aby o jeho právu rozhodl“ (důraz doplněn). Zvláštní senát v citovaném rozhodnutí v této věci nekonstatoval, že by toto ustanovení již nemělo být dále uplatňováno, pouze uzavřel, že od účinnosti soudního řádu správního (tedy od 1. 1. 2003) má být oním „soudem“, na který se neúspěšný žadatel o zápis může obrátit, soud ve správním soudnictví, nikoliv soud v občanském soudním řízení, neboť se jedná o věc veřejného práva a téhož „plnění“

v podobě zápisu do seznamu koncipientů se lze namísto občanskoprávní žaloby domáhat zápůrčí žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. O ní se také vede řízení nalézací, nikoliv přezkumné, jak je tomu naopak v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

[37] Oním zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., který není rozhodnutím správního orgánu, a přesto přímo zasahuje do práv a povinností stěžovatelky, přitom nemůže být samotné sdělení žalované ze dne 24. 3. 2014, č. j. 02 - 1637/14, o tom, že stěžovatelka nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů a z jakého důvodu, neboť toto sdělení nejenže není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 odst. 1 s. ř. s., ale úkonem dle části čtvrté správního řádu (k tomu vedle citovaného rozhodnutí zvláštního senátu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020 – 26), ale navíc má v těchto případech pouze informativní význam a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry žadatele o zápis ani jiné osoby, a tedy pojmově nemůže být tvrzeným nezákonným zásahem správního orgánu (opět srov. citovaný rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, a na něj navazující judikaturu, včetně již zmiňovaného rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39). Takovým zásahem může být pouze to, že žadatel o zápis (v posuzované věci stěžovatelka) do seznamu koncipientů žalovanou zapsán nebyl, ač má za to, že veškeré zákonné podmínky pro zápis splnil. Jedná se tedy v případě stěžovatelky nikoliv o jednorázový zásah s trvajícím důsledkem, jak nesprávně konstatoval městský soud, ale o trvajícím zásah spočívající v konečném důsledku v nečinnosti (nekonání) žalované v podobě neprovedení zápisu stěžovatelky do seznamu advokátních koncipientů, a je tedy jediné logické, pokud se stěžovatelka domáhala ukončení tohoto, dle jejího žalobního tvrzení, nezákonného zásahu (v podobě porušování práva stěžovatelky na zápis do seznamu) tím, že soud žalované uloží, aby stěžovatelku do seznamu zapsala.

[38] Jedná se o situaci do určité míry srovnatelnou s neprovedením požadovaného záznamu do katastru nemovitostí, jímž se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, přičemž konstatoval:

„Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou (...) 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).

Oproti tomu 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. 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. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54,

pokračování

www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“

[39] V takto vymezeném rámci rozšířený senát v souvislosti s tehdy relevantní právní úpravou záznamů do katastru nemovitostí dovodil, že „[s]právní orgán je za předpokladu, že jsou splněny zákonem předepsané podmínky pro provedení záznamu, povinen záznam jako faktický úkon spočívající v zanesení určitého údaje do jím vedené veřejnoprávní evidence provést, a naopak není oprávněn jej neprovést a vrátit listinu, jež má být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil. Neučiní-li tak, jak mu zákon ukládá, ač jsou podmínky k tomu splněny, postupuje protiprávně a zasahuje do sféry práv a povinností toho, kdo se záznamu domáhá (...), případně i dalších osob (...).“ V takovém případě tedy podle rozšířeného senátu mohl žadatel či jiná osoba přímo dotčená neprovedením záznamu dosáhnout zásahovou žalobou toho, že „krajský soud žalovanému zakáže nadále zasahovat do práv stěžovatele tím, že záznam neprovedl a vrátil listiny, jež měly být podkladem k provedení záznamu, tomu, kdo je vyhotovil“.

[40] Možná tato naposled citovaná formulace přivedla městský soud v nyní posuzované věci k chybné premise, že není ani v případě důvodnosti žaloby oprávněn přímo nařídit žalované, aby zápis do seznamu advokátních koncipientů provedla. Nicméně v již rovněž zmiňovaném rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39 (byť vydaném po rozhodnutí městského soudu v nyní posuzované věci), rozšířený senát své závěry přijaté ve svém výše citovaném rozhodnutí upřesnil v souvislosti s nezákonným zásahem, jenž má spočívat v nezahájení řízení o odstranění stavby, následujícím způsobem:

„Lze poznamenat, že soud se nemusí vždy snažit otrocky vyhovět zákonnému textu a formulovat výrok ve věcech záporných žalob tak, že nějaké porušování žalobcova práva žalovanému zakáže. Jakkoli u většiny zásahových žalob výrok, kterým se žalovanému něco zakazuje, dává dost dobrý smysl, u žalob na nezákonnou nečinnost, která je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., vede jen ke kostrbatým a obtížně srozumitelným výrokům (typu „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“). Rozšířený senát opakuje, že § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. vede soud především k požadavku na srozumitelný a vykonatelný výrok. Výrok „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“ je ekvivalentem výroku „přikazuje se zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“. Prve uvedený výrok je však podstatně komplikovanější a méně srozumitelný.

Právě uvedený závěr nijak nevybočuje ze zákonného vymezení kompetence soudu. K tomu lze odkázat jen na triviální poznatek deontické logiky, že normativní modalita příkazu a zákazu jsou vzájemně převoditelné a svým významem plně ekvivalentní (např. KNAPP, Viktor – GERLOCH, Aleš. Logika v právním myšlení, Praha: Eurolex Bohemia 2000, s. 115).

Ve věcech nezákonných zásahů, které mají spočívat v nezahájení řízení z moci úřední tam, kde zahájeno být mělo, proto krajský soud ve výroku vyhovujícího rozsudku jednak určí, že nezahájení řízení je nezákonným zásahem, jednak přikáže správnímu orgánu zahájit řízení (zde řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona).“

[41] Právě takový formálně správný, nicméně zbytečně „kostrbatý a obtížně srozumitelný“ žalobní petit měl patrně městský soud na mysli, když stěžovatelku nesprávně vyzýval ke změně původního, i pro účely zásahové žaloby perfektního, petitu. Navíc však, jak již bylo konstatováno, tento svůj postoj v příslušné výzvě nijak nevysvětlil, takže ve výsledku stěžovatelku „zmát“ natolik, že se nadále domáhala pouze určení nezákonnosti sdělení žalované o tom, že nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů. K této změně petitu tedy za daných okolností (nebude-li na něm stěžovatelka v dalším řízení před městským soudem trvat) nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu přihlížet a soud bude povinen rozhodnout o původním žalobním návrhu stěžovatelky, tedy v případě, že shledá žalobu důvodnou, přikázat žalované, aby stěžovatelku do seznamu advokátních koncipientů v přiměřené lhůtě zapsala. Ostatně v jiné věci, byť skutkově i právně jednodušší, tak městský soud učinil, srov. jeho rozsudek ze dne 22. 1. 2020, č. j. 14 A 251/2018 – 25, který ovšem bude ještě na základě kasační stížnosti žalované předmětem přezkoumání Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 3 As 38/2020 (naproti tomu v rozsudku ze dne 6. 4. 2021, č. j. 8 A 18/2021 – 31, navazujícím na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020 – 26, vydal městský soud v tomto ohledu jakýsi „podmíněný“ výrok; i toto rozhodnutí bude předmětem přezkoumání Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 4 As 123/2021).

[42] V této souvislosti se jistě nabízí otázka, zda je městský soud oprávněn a zároveň povinen zabývat se v řízení o této žalobě i dalšími otázkami rozhodnými pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, k nimž se žalovaná ve svém spoře odůvodněném sdělení, od jehož zaslání stěžovatelce navíc již uplynula dlouhá doba, a případně ani v následném soudním řízení, vůbec nevyjádřila, přičemž je třeba mít zároveň na paměti, že příslušné právnické vzdělání je pouze jednou z podmínek vymezených v § 37 odst. 1 zákona o advokacii pro zápis do seznamu advokátních koncipientů. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen o tom, že obdobně jako dříve příslušný soud v občanském soudním řízení, je nyní i městský soud rozhodující rovněž v nalézacím řízení o zápůřčí zásahové žalobě povinen zabývat se všemi skutečnostmi rozhodnými pro zápis do seznamu ke dni jeho rozhodování (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) a v tomto ohledu k tomu případně na rámec správního spisu žalované opatřit a provést potřebné důkazy, pokud se ovšem takové skutečnosti stanou v řízení mezi stranami spornými, ať již na základě původní argumentace, kterou žalovaná stěžovatelce odůvodnila neprovedení zápisu do seznamu a proti níž se stěžovatelka vymezila v žalobě, nebo na základě pozdějších tvrzení obou stran a jejich důkazních návrhů uplatněných v soudním řízení.

[43] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud připomíná, že v již citovaném usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, rozšířený senát k této otázce podotkl, že „*nebude úkolem krajského soudu zabývat se všemi myslitelnými zákonnými podmínkami provedení či neprovedení záznamu, nýbrž jen těmi, které jsou mezi stranami sporné a které byly učiněny předmětem řízení o zásahové žalobě před krajským soudem*“. Obdobně tomu bude i ve věcech zápisu do seznamu advokátních koncipientů. Na jedné straně by tedy městský soud neměl ustát na případném závěru, že je nezapsání žadatele (žalobce) do seznamu advokátních koncipientů ze strany žalované nedostatečně odůvodněno a tedy je „nepřezkoumatelné“, neboť, jak již bylo konstatováno, řízení o zápůřčí zásahové žalobě není řízením přezkumným, ale nalézacím, na straně druhé, pokud skutečně žalovaná ve svém sdělení žadateli důvody nezapsání dostatečně neosvětlí a neučiní tak ani následně v soudním řízení,

pokračování

nemůže spoléhat na to, že veškeré myslitelné skutečnosti a důvody nezapsání za ni bude dohledávat městský soud. Ten je naopak oprávněn vycházet z toho, nevyjde-li v řízení najevo opak, že podmínky pro zápis do seznamu koncipientů, které žadatel (žalobce) doložil a které žalovaná dostatečně přesvědčivě nezpochybnila, jsou splněny.

[44] Dále posuzované stížní námitky směřují do části rozsudku, v níž se městský soud nad rámec hlavních důvodů (a v rozporu s nimi) pro zamítnutí (resp. de facto odmítnutí) žaloby věnoval vypořádání žalobní argumentace k věci samé. Pokud jde však o posouzení právního vzdělání stěžovatelky ze strany městského soudu, zabýval se městský soud touto otázkou pouze okrajově a z pohledu Nejvyššího správního soudu, měla-li být právě tato část odůvodnění rozsudku oporou pro zamítnutí žaloby, nedostatečně.

[45] Dle § 37 odst. 1 zákona o advokacii platí:

„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 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,

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 zahraniční společnosti v pracovním poměru sjednaném na stanovenou týdenní pracovní dobu podle zvláštního právního předpisu.“

[46] Je tedy zřejmé, že pokud má být podmínka příslušného právního vzdělání žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů splněna jinak než absolvováním magisterského studijního programu na tuzemské vysoké škole, musí být kumulativně splněny dvě podmínky: 1) žadatel musel absolvovat studium na vysoké škole v zahraničí, které je buď uznáváno za rovnocenné vzdělání na základě mezinárodní smlouvy, kterou je ČR vázána, nebo bylo takové vzdělání uznáno podle zvláštního právního předpisu, jímž je zákon o vysokých školách, a 2) takové vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice. Při posouzení obou těchto otázek je v případě, že žadatel získal právní vzdělání na zahraniční vysoké škole jiného členského státu Evropské unie, třeba přihlížet, vedle ustanovení primárního práva EU o volném pohybu osob (čl. 45 až 55 Smlouvy o fungování Evropské unie), Listiny základních práv EU (včetně jejího čl. 15 uznávajícího právo na svobodnou volbu povolání), také ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a k příslušné judikatuře Soudního dvora EU, přičemž v souladu

s nimi musí být vykládán a aplikován nejen zvláštní zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ale i § 37 odst. 1 zákona o advokacii (k tomu viz pregnantní rozbor této otázky v nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16).

[47] Není přitom pochyb o tom, jak vyplývá již z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1475/2013, a usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 110/14, na něž se odvolává žalovaná, neboť se týkají jiného žadatele o zápis z řad absolventů PEVŠ, že žalovaná je oprávněna v plném rozsahu posoudit i u zahraničního právnického studia, které splňuje první výše nastíněnou podmínku (tedy jedná se o uznané právnické vzdělání na vysoké škole v zahraničí), zda toto studium splňuje rovněž podmínku druhou, tedy zda svým obsahem a rozsahem odpovídá obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na tuzemské vysoké škole. Potíž je v tom, že u odmítnutých absolventů PEVŠ, resp. přinejmenším u stěžovatelky, žalovaná tuto druhou podmínku vůbec neposuzovala, nebo alespoň tomu nic nenasvědčuje, neboť ve svém sdělení stěžovatelce o odmítnutí zápisu sice konstatovala, že stěžovatelka uvedenou podmínku nesplnila, nijak však tento svůj závěr neodůvodnila. Namísto toho žalovaná dospěla k závěru, v podstatě výlučně na základě gramatického výkladu § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii, že stěžovatelka nesplnila již podmínku první, neboť vystudovala sice zahraniční vysokou školu, ovšem nikoliv „v zahraničí“, ale u její „pobočky“ v ČR. Tuto úvahu, kterou stěžovatelka v žalobě relevantně zpochybnila, v napadeném rozsudku v podstatě zopakoval i městský soud, Nejvyšší správní soud se s ním však ani v tomto ohledu neztotožňuje. Není přitom vázán zmiňovanými usneseními Nejvyššího soudu, resp. Ústavního soudu, o odmítnutí dovolání, resp. ústavní stížnosti jiného žadatele, v nichž se ani Nejvyšší soud, ani Ústavní soud k meritu sporu, jak vyvstal v nyní posuzované věci, v plném rozsahu nevyjádřily (navíc soudy v občanském soudním řízení v uvedené věci rozhodovaly, aniž k tomu byly, jak později vyplynulo z citovaného rozhodnutí zvláštního senátu, věcně příslušné).

[48] V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka již v žalobě uváděla, že pro účely státní rigorózní zkoušky a získání doktorského titulu v oboru práva na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, které stěžovatelka doložila příslušným diplomem, jí bylo její studium na PEVŠ bez dalšího uznáno. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že i v případě, *„že by žalobkyni bylo dodatečně vystaveno osvědčení o uznání vzdělání“* MŠMT, stále platí, že i po takovém uznání se hodnotí obsah a rozsah zahraničního studia. K tomu však, jak již bylo konstatováno, přikročeno nebylo. Pokud bylo stěžovatelce k tomu příslušným správním orgánem vydáno osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského (právnického) vzdělání v ČR ve smyslu § 89 zákona o vysokých školách, nejsou podle názoru Nejvyššího správního soudu žalovaná ani městský soud oprávněny zpochybňovat, že stěžovatelka podmínku vzdělání pro zápis do seznamu advokátních koncipientů ad 1) splnila, a musí být tedy v takovém případě posouzeno splnění podmínky ad 2), tedy zda právnické studium na PEVŠ, jehož absolvování stěžovatelka doložila, svým obsahem a rozsahem odpovídalo obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v ČR.

[49] Nejvyšší správní soud má za to, že vzhledem k přímému odkazu obsaženému v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii na uznání zahraničního vysokoškolského

pokračování

vzdělání dle § 89 zákona o vysokých školách i vzhledem k požadavku jednoty a bezrozpornosti právního řádu by se neměl rozcházet výklad pojmu „*studium na vysoké škole v zahraničí*“ ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii a pojmu „*vysokoškolské vzdělání absolventa zahraniční vysoké školy*“ ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách. Není tedy samo o sobě rozhodné, zda žadatel o zápis do seznamu absolvoval studium v zahraničí, nebo v tuzemsku, ale zda skutečně studoval obor právo na zahraniční vysoké škole. Pojmu „*studium na vysoké škole v zahraničí*“ je tedy třeba rozumět jako studiu na vysoké škole se sídlem v zahraničí, jinými slovy, jedná se o studium na zahraniční vysoké škole bez ohledu na to, zda studium fyzicky probíhalo v zahraničí, nebo v tuzemsku (u on-line výuky to zpravidla ani nebude možné jednoznačně určit).

[50] Prozatím neobstojí ani závěr žalované, resp. městského soudu, že PEVŠ nebyla oprávněna poskytovat právnické vzdělání na území České republiky. Naopak je třeba přisvědčit stěžovateli, že v době, kdy stěžovatelka studovala na PEVŠ (studium dokončila v roce 2011), nebylo působení zahraničních vysokých škol na území ČR českým právním řádem nijak upraveno, taková právní úprava (§ 93a a násl. zákona o vysokých školách) byla do zákona o vysokých školách vložena až s účinností od 1. 9. 2016. Je též obecně známo, jak uvádí stěžovatelka, že tehdejší pobočka či organizační jednotka PEVŠ, jejímž prostřednictvím stěžovatelka získala právnické vzdělání, nebyla jedinou pobočkou zahraniční vysoké školy působící na území ČR. Rovněž ve vyjádření MŠMT ze dne 26. 4. 2011, na něž se žalovaná odvolává a které je součástí správního spisu, se uvádí, že „*praxi poboček zahraničních vysokých škol na českém území nelze samu o sobě považovat za protiprávní, neboť je zřejmé, že české právní předpisy s takovými případy počítají (např. § 15 zákona o státní podpoře)*“. V tomto vyjádření MŠMT dále konstatuje, že „*by bylo v rozporu s veřejným pořádkem poskytnout uznání vzdělání, které je zahraničním vysokoškolským vzděláním pouze formálně a předstíraně. O takové případy se podle názoru našeho úřadu jedná, jestliže v případech vysokoškolských studijních programů právnického zaměření je příslušné studium zcela absolvováno na českém státním území, v českém jazyce a podle studijního plánu, který sleduje obsah a rozsah magisterského studijního programu Právo a právní věda, jak je akreditován a uskutečňován na českých vysokých školách. V takových případech (má-li být poskytováno vysokoškolské vzdělání obsahem a účelem tuzemské) vyžaduje zákon, aby se příslušný subjekt podrobil akreditaci studijního programu podle zákona o vysokých školách, v případě subjektu odlišného od veřejné nebo státní vysoké školy též postupu žádosti o státní souhlas působit jako soukromá vysoká škola*“.

[51] V daném případě však žalovaná dosud ničím neprokázala, že by se jednalo právě o takový případ, kdy by příslušný správní orgán z důvodu popsání obcházení zákona o vysokých školách „jen zdánlivě zahraniční“ právnické vzdělání neuznal. Ani tvrzení žalované, které stěžovatelka rozporuje, že vzdělávání stěžovatelky bylo minimálně zčásti organizováno subjektem UNINOVA o.p.s., tedy nikoli samotnou PEVŠ, nemá dosud žádnou oporu ve správním spise, jak byl rekonstruován městským soudem, tím méně pak v dokazování v řízení před soudem, které dosud vůbec prováděno nebylo. Citované vyjádření MŠMT ze dne 26. 4. 2011 se dále zabývá konkrétní žádostí o uznání vzdělání získaného v rámci studijního programu ukrajinské Zakarpatské státní univerzity, jenž měl být uskutečňován na území ČR, přičemž skutkové okolnosti tohoto případu nelze bez dalšího ztotožňovat s nyní posuzovanou věcí.

[52] Z vyjádření Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu SR ze dne 15. 8. 2011 a 6. 12. 2011, jež jsou rovněž založena ve správním spisu a na něž odkazoval městský soud, jednoznačně plyne, že v dané době byla PEVŠ z pohledu slovenského práva soukromou vysokou školou působící na základě státního souhlasu a disponující oprávněním udělovat akademické tituly mj. v bakalářském a magisterském studijním programu právo. V těchto vyjádřeních se dále skutečně uvádí, že PEVŠ požádala rovněž o akreditaci studijních programů poskytovaných jejími pracovišti v ČR, avšak následně tuto žádost stáhla, zároveň však podle těchto vyjádření slovenský zákon č. 131/2002 Z. z., o vysokých školách v dané době neobsahoval právní úpravu působení slovenských vysokých škol v zahraničí. Není ani jasné, zda, případně do jaké míry se studium, které stěžovatelka absolvovala na území ČR, lišilo od studia, které v té době nabízela PEVŠ ve svém sídle v Bratislavě. Z toho je zřejmé, že ani tato vyjádření neposkytují sama o sobě dostatečnou oporu pro závěr o tom, že stěžovatelka nesplnila podmínku ad 1), tedy, že neabsolvovala uznávané studium na zahraniční vysoké škole, zvláště pokud by jí takové vzdělání bylo ve smyslu § 89 a násl. zákona o vysokých školách k tomu příslušným správním orgánem uznáno.

[53] Nejvyšší správní soud nepochybně dává důležitost veřejného zájmu, jež má při zápisu žadatelů do seznamu advokátních koncipientů chránit žalovaná a který spočívá v tom, aby již do právní praxe advokátního koncipienta, která je odbornou přípravou pro budoucí výkon advokacie a je navíc spojena, jak zdůrazňuje žalovaná, s některými samostatně prováděnými úkony právní služby, vstupovaly pouze osoby s odpovídajícím právnickým vzděláním. Zároveň však nelze vycházet z toho, že by na poskytování takového kvalitního vysokoškolského právního vzdělání, které zdaleka nespočívá, jak upozorňuje Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, jen v seznámení studenta s pozitivním vnitrostátním právem, měly monopol pouze české právní fakulty. Dostatečným právním nástrojem pro eventuální případy, kdy by bylo právní studium na zahraniční vysoké škole uznáno dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách i přesto, že dle názoru žalované došlo k obcházení či zneužití zákona a nelze zaručit odpovídající rozsah ani kvalitu absolvovaného studia, je podle názoru Nejvyššího správního soudu oprávnění žalované posoudit splnění podmínky ad 2), tedy toho, zda takto dosažené vzdělání odpovídá svým obsahem a rozsahem vzdělání v oboru právo poskytované vysokými školami v České republice.

[54] Jak již však bylo opakovaně konstatováno, touto otázkou se nejen žalovaná, ale ani městský soud dosud vůbec nezabývaly, a to i přes relevantní argumentaci stěžovatelky k této otázce v žalobě. Bude tedy úkolem městského soudu v dalším řízení v první řadě postavit najisto, zda stěžovatelce bylo její studium na Fakultě práva Panevropské vysoké školy uznáno dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, a v návaznosti na to, zda lze vycházet z toho, že stěžovatelka splnila první podmínku stanovenou v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii, neboť absolvovala uznané studium na zahraniční vysoké škole. V takovém případě bude nutné se dále zabývat podmínkou druhou obsaženou kumulativně v témže ustanovení, tedy, zda dosažené právní vzdělání stěžovatelky odpovídá svým obsahem a rozsahem vzdělání v oboru právo poskytované vysokými školami v České republice. Podrobnou „cestovní mapu“ k posuzování této otázky poskytl Ústavní soud v opakovaně zmiňovaném nálezu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, a poukázat lze, i přes skutkové odlišnosti nyní posuzované věci, rovněž na také již uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020 – 26, případně na

pokračování

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2018, č. j. 14 A 81/2017 – 56 (přestože byl vydán v řízení o nesprávně zvoleném typu žaloby).

V.

Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. výroky I. a II. rozsudku městského soudu zrušil a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[56] Byť stěžovatelka výslovně neomezila rozsah své kasační stížnosti pouze na výroky I. a II. napadeného rozsudku, proti jeho výroku III., jímž jí byl vrácen přeplatek na soudním poplatku za žalobu, žádné námitky neuplatnila a je rovněž zřejmé, že tento výrok není ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. závislý na rušených výrocích I. a II., proto Nejvyšší správní soud k jeho zrušení nepřistoupil.

[57] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 6. září 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu