



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **Mgr. J. H.**, proti žalované **České advokátní komoře**, se sídlem Praha 1, Národní třída 16, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2020, č. j. 14 A 251/2018 - 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobce požádal dne 16. 10. 2018 žalovanou o zápis do seznamu advokátních koncipientů. K žádosti přiložil (mj.) dokument označený jako *Doklad o studiu (potvrzení o absolvování studia)* ze dne 29. 9. 2018, vydaný Právnickou fakultou Univerzity Karlovy, podle něhož na této vysoké škole absolvoval dne 26. 9. 2018 magisterský studijní program *Právo a právní věda*. Žalovaná žalobci dne 17. 10. 2018 sdělila, že jej zapíše teprve poté, co jí po promoci předloží vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu. Poté, co žalobce tyto dokumenty dne 7. 11. 2018 předložil, jej žalovaná do seznamu advokátních koncipientů zapsala, a to právě (až) tomuto datu.

[2] Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal, aby městský soud vyslovil nezákonnost zásahu žalované, spočívajícího v tom, že jej nezapsala do seznamu advokátních koncipientů již ke dni 16. 10. 2018; současně navrhl, aby soud žalované zakázal pokračovat v její nečinnosti, spočívající v nezapsání žalobce k uvedenému datu, a aby jí současně přikázal žalobce k uvedenému dni zapsat. Argumentoval tím, že podmínkou k zápisu do seznamu advokátních koncipientů je získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu, které lze prokázat i jinak než předložením vysokoškolského diplomu, konkrétně potvrzením o absolvování studia. I pokud by snad bylo možné podmínku požadovaného vzdělání doložit výhradně vysokoškolským diplomem a dodatkem k diplomu, žalovaná jej měla po předložení těchto dokumentů zapsat již k datu podání žádosti.

[3] Městský soud shledal žalobu důvodnou. Určil, že zásah žalované, spočívající v nezapsání žalobce do seznamu advokátních koncipientů (již) ke dni 16. 10. 2018, je nezákonný. Současně žalované přikázal, aby žalobce zapsala (již) k uvedenému dni. Shledal totiž, že zásah žalované nadále trvá, neboť žalobce stále nebyl zapsán k uvedenému dni. Žalobní petit, jímž se žalobce domáhal, aby soud žalované zakázal pokračovat v nečinnosti, spočívající v neprovedení zápisu k požadovanému dni, označil pouze za jiné vyjádření petitu, jímž se žalobce domáhal, aby žalované bylo přikázáno zápis provést k požadovanému datu.

[4] Městský soud vycházel z ustanovení § 55 odst. 1 zákona č. 111/1998, o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“), dle kterého se vysokoškolské studium řádně ukončuje absolvováním studia v příslušném studijním programu, přičemž dnem ukončení studia je den, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část. Žalobce tak spornou podmínku pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, tj. získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo [§ 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, dále jen „zákon o advokacii“] splnil řádným ukončením studia dne 26. 9. 2018.

[5] Nepřisvědčil žalované, že splnění uvedené podmínky lze doložit výhradně předložením vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu. Upozornil, že právní řád je postaven na zásadě volného hodnocení důkazů, podle níž zásadně není stanoveno, jaké důkazní prostředky lze použít a jak mají být hodnoceny. Výjimku z této zásady by musel zákon výslovně stanovit. Zákon o advokacii ani zákon o vysokých školách žádný konkrétní důkazní prostředek k prokázání získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo neuvádí. Podle § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách je sice vysokoškolský diplom dokladem o absolvování studia, zákon však nestanoví, že by se jednalo o doklad jediný. Naopak, v § 57 odst. 5 písm. c) zákon o vysokých školách předpokládá, že vysoká škola může absolventovi vydat potvrzení o studiu a vykonaných zkouškách. Potvrzení o studiu vydávané absolventovi přitom nemůže být ničím jiným, než potvrzením o absolvovaném studiu. V posuzované věci městský soud shledal, že nejsou žádné pochyby o pravosti a správnosti žalobcem předloženého potvrzení; žalovaná jej tudíž měla zapsat (již) ke dni podání žádosti.

[6] Za nerozhodnou označil městský soud argumentaci žalované, že praxi vykonanou před zápisem do seznamu advokátních koncipientů lze podle § 6 odst. 2 zákona o advokacii

pokračování

uznat jako tzv. *jinou právní praxi*. Tento postup žalované označil za důsledek jejího nesprávného výkladu relevantních předpisů. Současně se jedná o postup, který ponechává advokátní koncipienty v nejistotě, kdy splní požadavek tříleté praxe.

[7] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka trvá na tom, že podmínku získání požadovaného vzdělání podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii lze doložit výhradně vysokoškolským diplomem a dodatkem k diplomu. Odlišný výklad městského soudu je podle stěžovatelky nepředvídatelný, zmatečný, nesrozumitelný a odporující znění zákona o advokacii a zákona o vysokých školách. Svůj náhled stěžovatelka opírá o ustanovení § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách, které podle ní městský soud přehlédl a nevypořádal se s ním. Stěžovatelka je přesvědčena, že jí znění daného ustanovení jiný výklad, než trvání na předložení vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu, neumožňuje. Advokátním koncipientům proto „pomáhá“ tím, že jim umožňuje, aby si podle § 6 odst. 2 zákona o advokacii požádali o uznání právní praxe, kterou vykonali v pracovním poměru k advokátovi před svým zápisem do seznamu advokátních koncipientů. Jedná se o dlouhodobou správní praxi, což dokládá stanovisko jejího legislativního odboru z roku 2010.

[9] Stěžovatelka nerozporuje, že žalobce ve smyslu § 55 odst. 1 zákona o vysokých školách řádně ukončil studium dne 26. 9. 2018, čímž absolvoval studium v oboru právo. Nesouhlasí však se závěrem městského soudu, že tím získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo, a že tak k danému dni splnil podmínku pro zápis do seznamu advokátních koncipientů dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii. Podle stěžovatelky je totiž třeba rozlišovat absolvování studia a otázku doložení této skutečnosti. Jak se tato skutečnost dokládá, podle stěžovatelky upravuje ustanovení § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách, které jiný doklad, než vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu, nepřipouští. Pokud by tomu tak mělo být, dané ustanovení by muselo stanovit, že dokladem o řádném ukončení studia je zejména vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu.

[10] Dále stěžovatelka uvádí, že dokument, který žalobce předložil [*Doklad o studiu (potvrzení o absolvování studia)*], zákon o vysokých školách neupravuje. Tento zákon sice v § 57 odst. 1 písm. d) a e) a v § 57 odst. 5 písm. c) stanoví, že absolventovi studia ve studijním programu lze vydat potvrzení o vykonaných zkouškách nebo potvrzení o studiu, takový doklad však žalobce nepředložil. I pokud by tak však učinil, nejednalo by se o doklad o získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii.

[11] Na podporu svého náhledu stěžovatelka dále uvádí, že ustanovení § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách stanoví, že vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu je rovněž dokladem o získání příslušného akademického titulu. V tomto ohledu není bez významu, že Právnická fakulta Univerzity Karlovy na dokumentu, který žalobce předložil, akademický titul neuvedla; žalobce nemá uveden akademický titul

ani na předloženém výpisu z evidence Rejstříku trestů. Podle stěžovatelky absolvent bez vysokoškolského diplomu akademický titul užívat nesmí.

[12] Stěžovatelka dále brojí proti výroku II. napadeného rozsudku. Namítá, že uvedený výrok nekoresponduje tomu, čeho se žalobce domáhal, tedy požadavku, aby soud žalované zakázal pokračovat v nečinnosti, spočívající v nezapsání žalobce k požadovanému datu. Namítá, že příkaz, aby žalobce zapsala k požadovanému datu, je aktivistický. Soud jí mohl toliko přikázat obnovit stav před tvrzeným zásahem, tedy před přípisem ze dne 16. 10. 2018, jímž žalobci sdělila, že jej (zatím) do seznamu advokátních koncipientů nezapiše. Před daným sdělením však žalobce v seznamu zapsán nebyl, podle stěžovatelky tak zde není žádný stav, který by mohl být obnoven. Příkazem k zápisu žalobce k požadovanému datu zasáhl městský soud do výkonu veřejné správy, která náleží stěžovateli, a překročil tím svoji pravomoc. Petit, jímž se žalobce domáhal, aby soud stěžovatelce přikázal zapsat jej k požadovanému datu, měl tedy městský soud zamítnout. Současně má stěžovatelka za to, že městský soud mohl podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. podle charakteru zásahu buď deklarovat jeho nezákonnost, anebo rozhodnout výrokem na plnění, příkazujícím či zakazujícím. Dále namítá, že tvrzený zásah, tedy sdělení ze dne 16. 10. 2018, byl jednorázový. Žalobci jím sdělila výsledek posouzení jeho žádosti, čímž bylo toto posuzování ukončeno. Náhled městského soudu, že tvrzený zásah má povahu zásahu trvajících, je nesprávný. Pokud by se však jednalo o zásah s trvajícím následkem, žalobce se s ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, nemohl domáhat deklarace jeho nezákonnosti, nýbrž toho, aby soud stěžovatelce zakázal v zásahu pokračovat, případně jí přikázal obnovit stav před zásahem. S ohledem na uvedené námitky, je podle stěžovatelky výrok II. napadeného rozsudku zmatečný a nesrozumitelný.

[13] Konečně stěžovatelka uvádí, že je při posouzení žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů povinna zkoumat splnění všech zákonných podmínek uvedených v § 37 odst. 1 zákona o advokacii. Uvádí, že žalobce ani netvrdil, že splňuje čtyři ostatní podmínky a městský soud k této otázce současně neprováděl žádné dokazování. Městský soud jí příkazem k zápisu žalobce k požadovanému datu odňal možnost, respektive povinnost, dané podmínky posoudit. Stěžovatelka má za to, že městský soud mohl rozhodnout nanejvýš tak, že by určil, že žalobce ke stanovenému datu splnil zákonnou podmínku požadovaného vzdělání.

[14] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ze zákona o vysokých školách, včetně jeho § 55 odst. 2, vyplývá, že vysokoškolský diplom je dokladem, který se absolventovi studia vydává vždy, a který bude pravidelně použit k prokázání dosaženého vzdělání. To však neznamená, že by absolvent nemohl tuto skutečnost prokázat i jinými prostředky. O tom svědčí i ustanovení § 57 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 57 odst. 5 písm. c) zákona o vysokých školách, podle nichž vysoká škola absolventovi k jeho žádosti vydá potvrzení o (absolvovaném) studiu. Žalobce má za to, že jím předložené potvrzení je právě tímto typem dokladu. Podle žalobce městský soud rovněž postupoval správně, přikázal-li stěžovateli, aby jej do seznamu advokátních koncipientů zapsala k určenému datu. Výrok, jímž by stěžovatelce zakázal, aby pokračovala v jeho „nezapsání“ k určenému datu a výrok, jímž jí přikázal, aby jej k určenému datu zapsala, představují dvě strany téže mince; jejich obsahem je totéž. Žalobce nicméně souhlasí s námitkou, že městský soud neměl současně deklarovat nezákonnost namítaného zásahu

pokračování

a stěžovatelce výrokem na plnění přikázat, jak má dále postupovat. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud výrok I. napadeného rozsudku případně zrušil. Nadbytečný určovací výrok nicméně podle žalobce nikomu nezpůsobuje žádnou škodu.

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit.

[18] Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů označuje konstantní judikatura tohoto soudu zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení 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 (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[19] Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze pak obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají také případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75).

[20] Rozsudek městského soudu uvedenými nedostatky netrpí. Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku („nepředvídatelnost, zmatečnost, a nesrozumitelnost“ výkladu, k němuž městský soud dospěl stran podmínky požadovaného vzdělání) zaprvé v tom, že městský soud měl přehlédnout ustanovení § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách.

[21] Této námitce nelze přisvědčit. Městský soud uvedené ustanovení, včetně celého jeho znění, v napadeném rozsudku výslovně zmiňoval, byť v narativní části odůvodnění (viz odst. 10), v rámci rekapitulace vyjádření stěžovatelky k žalobě. S jeho obsahem tak byl nepochybně seznámen a nelze proto tvrdit, že by jej přehlédl. Nelze rovněž hovořit o tom, jak naznačuje stěžovatelka, že by (úmyslně) odhlížel, od jeho obsahu. Podle daného ustanovení platí, že *dokladem o ukončení studia a o získání příslušného akademického titulu je vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu*. Sporné otázce, zda je uvedené ustanovení, potažmo související ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) a § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách (*vysokoškolský diplom je dokladem o absolvování studijního programu*), namíste

vykládat tak, že absolvování vysokoškolského studia nelze doložit jinak, než výhradně vysokoškolským diplomem, se městský soud v napadeném rozsudku věnoval. Srozumitelně a přezkoumatelným způsobem vysvětlil, proč se s tímto náhledem neztotožnil, a proč dospěl k závěru, že způsobilým dokladem požadovaného vzdělání je rovněž potvrzení o absolvování studia (viz zejména odst. 19 až 25 odůvodnění). Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka tomu, k jakému závěru městský soud dospěl a z jakých důvodů, porozuměla; její věcný nesouhlas s učiněným závěrem nepřezkoumatelnost za následek nemá.

[22] Zadruhé stěžovatelka spatřuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v tom, jakým způsobem městský soud formuloval II. výrok napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud neshledal, že by byl daný výrok „zmatečný a nesrozumitelný“. Z jeho znění je zřejmé, k jakému postupu městský soud stěžovatelku zavázal, tedy že má žalobce do seznamu advokátních koncipientů zapsat již ke dni 16. 10. 2018. Současně v odst. 32 a 33 napadeného rozsudku srozumitelně vysvětlil, proč stěžovatelce (rovněž) nezakázal, aby pokračovala v nečinnosti spočívající v nezapsání žalobce k danému datu, jak žalobce navrhoval ve svém II. žalobním petitu. To, zda městský soud postupoval správně, formuloval-li výrok II. napadeného rozsudku formou příkazu stěžovatelce k dalšímu postupu, a to za současného konstatování nezákonnosti namítaného zásahu ve výroku I. napadeného rozsudku, je již otázkou zákonnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[23] Lze tudíž uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán. Napadený rozsudek je způsobilý věcného přezkumu. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval věcnou argumentací.

[24] Podle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1. zákona o advokacii platí, že žalovaná zapíše do seznamu advokátních koncipientů každého, kdo, za současného splnění ostatních zákonných podmínek, získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice.

[25] Podle již výše uvedeného § 55 zákona o vysokých školách platí, že

(1) Studium se řádně ukončuje absolvováním studia v příslušném studijním programu. Dnem ukončení studia je den, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část.

(2) Dokladem o ukončení studia a o získání příslušného akademického titulu je vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu.

[26] Podle § 57 odst. 1 písm. c) a e) zákona o vysokých školách platí, že doklady o studiu ve studijním programu a o absolvování studia ve studijním programu jsou

- c) vysokoškolský diplom,
- e) potvrzení o studiu,

[27] Podle § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách je vysokoškolský diplom [...] dokladem o absolvování studijního programu.

pokračování

[28] Dále podle § 57 odst. 5 písm. c) téhož zákona platí, že absolvent studia ve studijním programu obdrží na základě své žádosti potvrzení o studiu.

[29] Nejvyššímu správnímu soudu není zcela zřejmé, co stěžovatelka míní argumentací, že žalobce sice dne 26. 9. 2018 *absolvoval* studium v oboru právo, ale že tím *nezískal* vysokoškolské vzdělání v oboru právu, respektive že k danému dni nesplnil citovanou podmínku požadovaného vzdělání. Stěžovatelka srozumitelně nevyložila, proč *získání* vzdělání (podle zákona o advokacii) není totéž, jako *ukončení* odpovídajícího studia jeho úspěšným *absolvováním* (podle zákona o vysokých školách). Již jen z prosté logiky věci lze konstatovat, že požadované vzdělání *získal* ten, kdo úspěšně *ukončil* proces vedoucí k dosažení tohoto vzdělání, tedy kdo ho úspěšně *absolvoval*. Navzdory tvrzením stěžovatelky je z celkového obsahu kasační stížnosti patrné, že mezi účastníky ve skutečnosti není sporné, že žalobce své studium ve smyslu § 55 odst. 1 zákona o vysokých školách řádně ukončil (*absolvoval*) dne 26. 9. 2018.

[30] Jádrem sporu je, zda lze podmínku (získání) požadovaného vzdělání dle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1. zákona o advokacii prokázat výlučně vysokoškolským diplomem (a současně dodatkem k diplomu), jak tvrdí stěžovatelka, anebo i jinými důkazy, jmenovitě potvrzením o absolvování studia, jak se domnívá žalobce a jak dovodil i městský soud.

[31] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že ani citované ustanovení zákona o advokacii ani citovaná ustanovení zákona o vysokých školách nikterak nebrání tomu, aby žadatel o zápis do seznamu advokátních koncipientů podmínku získání požadovaného vzdělání (tj. jeho úspěšné ukončení absolvováním) prokázal i jinými důkazními prostředky, než jen výlučně vysokoškolským diplomem.

[32] Lze zcela souhlasit s názorem žalobce, uvedeným v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, dle kterého záměrem zákonodárce nebylo prostřednictvím ustanovení § 55 odst. 2 a § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách omezit možnost prokázat dosažení vysokoškolského vzdělání toliko na jedinou možnou listinu, nýbrž „*stanovit, že vysokoškolský diplom je řádným dokladem, který se vždy vydává po absolvování studia* [tedy aniž by o jeho vydání musel absolvent studia žádat - pozn. NSS] *a který se zpravidla používá pro doložení dosaženého vzdělání*“. Jakkoli lze vysokoškolský diplom označit za „preferovaný“ doklad, jak uvedenou skutečnost prokázat, respektive za důkaz, jehož předložení bude k prokázání dané skutečnosti pravidlem, nejedná se o jediný možný důkaz.

[33] Jak správně vysvětlil městský soud, opačný náhled nemá v zákoně o vysokých školách oporu již proto, že tento zákon ve výše citovaném ustanovení § 57 odst. 5 písm. c) výslovně upravuje i další doklad o absolvování studia – potvrzení o studiu. K výkladu městského soudu, že žádá-li o potvrzení o studiu *absolvent studia*, vysoká škola mu logicky nemůže vydat jiný doklad, než je *potvrzení o absolvovaném studiu*, Nejvyšší správní soud nemá, co by dodal.

[34] Stěžovatelka s tímto názorem v kasační stížnosti ani výrazněji nepolemizuje, toliko uvádí, že dokument „*Doklad o studiu (potvrzení o absolvování studia)*“, který jí žalobce předložil, potvrzením o absolvovaném studiu ve smyslu § 57 odst. 5 písm. c) zákona o vysokých školách není. O co tento náhled opírá, však příliš nevysvětlila. Uvedený názor přitom nepochybně nelze dovozovat z toho, že není přesně takto označen. V českém právním řádu totiž zásadně platí princip, že se listiny posuzují podle skutečného obsahu bez ohledu na to, jak jsou označeny. Obsahem žalobcem předloženého dokumentu přitom není nic jiného, než potvrzení příslušné vysoké školy, že na ní žalobce v magisterském studijním programu *absolvoval* vysokoškolské vzdělání v oboru právo. Žalobcem předložený dokument tedy beze všech pochyb je potvrzením o absolvovaném studiu ve smyslu § 57 odst. 5 písm. c) zákona o vysokých školách. Současně se jedná o potvrzení, že žalobce absolvoval (tedy slovy zákona o advokacii získal) právnické vzdělání požadované dle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o advokacii.

[35] Uvedený závěr nemůže vyvrátit ani stanovisko legislativního odboru stěžovatelky, publikované v Bulletinu advokacie č. 9/2010 (*ČAK odpovídá: Stanovisko legislativního odboru ČAK k otázce splnění podmínky vysokoškolského vzdělání pro účely zápisu do seznamu advokátních koncipientů*), které je součástí předloženého spisového materiálu, a na které stěžovatelka poukazuje. V tomto stanovisku je toliko uvedeno, že žadatel o zápis do seznamu advokátních koncipientů je povinen splnění podmínky požadovaného vzdělání „*jednoznačně a bezpochybně prokázat*“ s tím, že za prokázání získání požadovaného vzdělání nelze například považovat potvrzení o absolvování vysokoškolského vzdělání. Jediným důvodem, který dané stanovisko ve prospěch požadavku na předložení výlučně vysokoškolského diplomu uvádí, je, že se jedná o veřejnou listinu. Proč by však k prokázání příslušné podmínky mohla sloužit toliko veřejná listina (ve smyslu restriktivního vymezení tohoto pojmu v § 53 odst. 3 správního řádu) a nikoli jiná – zákonem předvídaná – listina, osvědčující právně významnou skutečnost orgánem zájmové samosprávy v rámci jeho působnosti (tedy listina nepochybně naplňující znaky veřejné listiny podle občanského zákoníku i trestního zákoníku), však již dané stanovisko nikterak nevysvětluje a ani kasační soud žádný důvod pro takový výklad nenalezl. Nadto splnění zbývajících zákonných podmínek (§ 37 odst. 1 zákona o advokacii) žadatelé o zápis do seznamu advokátních koncipientů rovněž nedokládají dokumenty, které by měly charakter veřejné listiny.

[36] Postup stěžovatelky nemůže obhájit ani poukaz na její dosavadní správní praxi, spočívající v uznání doby, po kterou absolvent vykonával práci v pracovním poměru k advokátovi, jako tzv. *jiné právní praxe* dle § 6 odst. 2 zákona o advokacii.

[37] Mezi základní principy činnosti správních orgánů (stěžovatelka zde vystupuje v pozici orgánu zájmové samosprávy) patří jejich povinnost postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a aby byly dotčené osoby zatěžovány co možná nejméně (§ 6 odst. 2 správního řádu). Je tudíž na místě vždy upřednostnit postup, který stěžovatelce na jednu stranu umožňuje výkon jí svěřených úkolů (zde se jedná zejména o kontrolu, zda žadatel o zápis do seznamu advokátních koncipientů splňuje veškeré předepsané podmínky), avšak současně pro žadatele (ale i pro stěžovatelku samotnou) nepředstavuje zbytečnou a bezúčelnou administrativní zátěž. Lze-li postupovat jednoduše, není důvod volit postup složitý.

pokračování

[38] V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že již z vyjádření stěžovatelky k žalobě se podává, že v důsledku jí uplatňovaného postupu se žádost advokátních koncipientů o uznání *jiné právní praxe* ve smyslu § 6 odst. 2 zákona o advokacii (podávaná v rámci žádosti o umožnění vykonat advokátní zkoušku), týká „*téměř každého žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů*“. Postup stěžovatelky vede k tomu, že absolventi, kteří již po řádném ukončení studia vykonávají ve smyslu § 37 odst. 1 písm. e) zákona o advokacii pracovní poměr k advokátovi (aniž by byli dosud zapsáni jako koncipienti) jsou současně dle čl. 11 odst. 2 usnesení představenstva stěžovatelky č. 1/1998 Věstníku ČAK ještě povinni stěžovatelce oznámit, že nehodlají vykonat celou právní praxi, tedy že jako advokátní koncipient nevykonají (ale požádají o její uznání dle § 6 odst. 2 zákona o advokacii) tu část praxe, kterou již v pracovním poměru k advokátovi vykonali před svým zápisem do seznamu advokátních koncipientů. Za situace, kdy shora citovaná ustanovení zákona o advokacii a zákona o vysokých školách nikterak nebrání tomu, aby žadatel o zápis do seznamu advokátních koncipientů doložil splnění podmínky požadovaného vzdělání již potvrzením o *absolvovaném studiu v oboru právo v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice*, vytváří předestřený postup stěžovatelky naprosto zbytečnou administrativní zátěž pro všechny zúčastněné.

[39] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné rovněž poukázat na úvahy již v minulosti vyslovené v rozsudku tohoto soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015 - 58. Ač jádrem sporu v dané věci byly jiné otázky, než ve věci nynější (zejména právní povaha vysokoškolského diplomu, jakožto osvědčení ve smyslu části čtvrté správního řádu), Nejvyšší správní soud již v tomto rozsudku (viz jeho odst. 27) mj. vyslovil, že „[z]a absolventa v obecném i právním smyslu je běžně považován ten, kdo splnil studijní povinnosti, předepsané studijním programem, včetně státní závěrečné zkoušky, a to právě tím okamžikem, kdy tak učinil. Naopak vydání vysokoškolského diplomu, vysvědčení o státní závěrečné zkoušce a dodatku k diplomu následuje s určitým časovým zpožděním, ať již na slavnostní promoci nebo neformálním převzetím. **Již v mezidobí je přitom na takovou osobu pohlíženo jako na absolventa vysoké školy, a to včetně právních důsledků. Taková osoba již mimo jiné není studentem vysoké školy z hlediska předpisů o sociálním zabezpečení a může také vykonávat zaměstnání, pro které právní předpisy stanoví požadavek určitého vzdělání.**“ Nynější závěr Nejvyššího správního soudu je tak v tomto směru potvrzením již dříve vysloveného právního názoru.

[40] Stěžovatelka konečně na podporu svého náhledu subsidiárně argumentuje též tím, že vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu jsou taktéž jedinými prostředky, jimiž může absolvent vysokoškolského studia prokázat získání („udělení“) příslušného akademického titulu. Tvrdí, že bez vysokoškolského diplomu nesmí absolvent akademický titul používat. Otázka, kterým okamžikem získává absolvent akademický titul, a tedy od kterého okamžiku je oprávněn titul užívat, ovšem není předmětem sporu v nynější věci a na posouzení splnění sporné podmínky pro zápis do seznamu advokátních koncipientů nemá vliv. Pouze *obiter dictum* lze poznamenat, že otázkou, od kdy je absolvent oprávněn užívat akademický titul, se tento soud již v minulosti zabýval, a to rovněž ve výše citovaném rozsudku č. j. 2 As 170/2015 - 58. V jeho odst. 26 dospěl k závěru, že „*právo užívat akademický titul dle absolvovaného akreditovaného studijního programu náleží absolventu již od okamžiku, kdy došlo k řádnému ukončení studia jeho*

absolvováním, tedy dnem, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část.“ Nejen že tedy byl žalobce oprávněn požádat ještě před vydáním vysokoškolského diplomu o zápis do seznamu advokátních koncipientů, ale měl též právo, aby (splnil-li by ostatní zákonné podmínky pro zápis) byl zapsán s akademickým titulem *Mgr.*

[41] S ohledem na uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem městského soudu, že žalobce předloženým dokladem o (absolvovaném) studiu prokázal, že ke dni podání žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů splňoval podmínku požadovaného vzdělání dle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1. zákona o advokacii. Stěžovatelka jej tudíž měla do seznamu zapsat již k tomuto datu (16. 10. 2018), aniž by k prokázání splnění dané podmínky trvala na předložení kopií vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu.

[42] Nejvyšší správní soud se dále zabýval argumentací, jíž stěžovatelka brojí proti II. výroku napadeného rozsudku, jímž jí městský soud *přikázal*, aby žalobce zapsala do seznamu advokátních koncipientů (již) ke dni 16. 10. 2018. K posouzení, zda je daný výrok zákonný, je s ohledem na uplatněnou kasační argumentaci třeba nejprve vyjasnit, v čem žalobou napadený zásah spočíval [proti jakému (ne)jednání stěžovatelky žalobce brojil] a jakou má tvrzený zásah povahu. Stěžovatelka se totiž předně mylí, uvádí-li, že namítaným zásahem bylo její *sdělení*, že žalobce do seznamu advokátních koncipientů (zatím) nezapíše. S tím pak souvisí rovněž chybný náhled stěžovatelky na povahu namítaného zásahu.

[43] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019 - 35, (viz zejm. jeho odst. 37), na podkladě obdobného případu (neprovedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů žadatelky, která absolvovala studium magisterského studijního programu „*právo*“ na vysoké škole sídlící na Slovensku) vyjasnil, že zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. není (nemůže být) samotné sdělení stěžovatelky o tom, že žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů do tohoto seznamu pro nesplnění některé zákonné podmínky, popřípadě vícero podmínek, nezapíše. Takové sdělení má pouze informativní význam a samo o sobě do právní sféry žadatele o zápis nijak nezasahuje. Pojmově tudíž nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu. Takovým zásahem může být pouze to, že žadatel o zápis do seznamu advokátních koncipientů zapsán nebyl, ač má za to, že veškeré zákonné podmínky pro zápis splnil. Zásahem, proti němuž musí směřovat případná žaloba dle § 82 a násl. s. ř. s. neúspěšného žadatele, je tedy *nečinnost (nekonání) žalované [stěžovatelky] v podobě neprovedení zápisu žadatele do seznamu advokátních koncipientů.*

[44] V nynější věci žalobce brojil právě proti takto popsanému zásahu – „*zásahu žalovaného spočívajícího v tom, že [jej] nezapsal do seznamu advokátních koncipientů ke dni 16. 10. 2018*“ (viz žalobní návrh žalobce označený jako I.), nikoliv proti informativnímu sdělení stěžovatelky o neprovedení zápisu ze dne 17. 10. 2018, jak stěžovatelka v kasační stížnosti mylně uvádí.

[45] Rovněž argumentace stěžovatelky o povaze namítaného zásahu, jakožto zásahu jednorázového, je tudíž nedůvodná. I v tomto směru je možné vycházet ze závěrů vyslovených v již citovaném rozsudku č. j. 5 As 462/2019 - 35. Z jeho odst. 37 a 38

pokračování

vyplývá, že nejenže daný zásah není svou povahou zásahem „čistě“ jednorázovým, ale nejedná se ani o jednorázový zásah s trvajícím důsledkem, nýbrž o zásah trvalý. Náhled městského soudu, že nyní sporný zásah nadále trvá, neboť žalobce nebyl zapsán k datu žádosti o zápis, nýbrž až ke dni, kdy stěžovatelce předložil kopie svého vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu, je tedy správný. Od uvedené povahy napadeného zásahu, jakožto zásahu trvalého, se pak odvíjí výrokové možnosti.

[46] Nedůvodná je v tomto směru předně námitka, že městský soud příkazem k provedení zápisu k určenému datu rozhodl o něčem jiném, než čeho se žalobce domáhal. Žalobce totiž jednak požadoval, aby městský soud stěžovatelce zakázal, aby pokračovala v nečinnosti spočívající v jeho nezapsání k požadovanému datu (viz žalobní návrh II), současně však též navrhl, aby městský soud stěžovatelce přikázal, aby jej zapsala (již) k požadovanému datu (viz žalobní návrh III). Nelze tudíž s úspěchem namítat, že by městský soud žalobní návrh „aktivisticky“ překročil. I pokud by se však žalobce výslovně domáhal pouze toho, aby městský soud stěžovatelce zakázal, aby pokračovala v nečinnosti spočívající v jeho nezapsání k požadovanému datu, městský soud by příkazem ke konání, tedy příkazem, aby stěžovatelka žalobce k požadovanému dni do seznamu zapsala, uplatněný žalobní návrh nepřekročil. Jedná se vsude jen o jiné slovní vyjádření téhož.

[47] Formulace II. výroku napadeného rozsudku plně koresponduje závěrům nedávného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, publikovaného pod č. 4178/2021 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku, v souvislosti s nezákonným zásahem spočívajícím v nezařazení řízení o odstranění stavby, vyložil, že: *„Zatímco výroky vyhovujících rozsudků ve věcech žalob proti rozhodnutí či na ochranu proti nečinnosti jsou více méně unifikované a jasné (srov. § 78 s. ř. s. ve vztahu k rozsudku o žalobě proti rozhodnutí a § 81 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k žalobě nečinnostní), výrok rozsudku, kterým krajský soud vyhověl zásahové žalobě, bude mnohem proměnlivější [...] Jakýkoli dogmatismus při požadavcích na formulaci výroku rozsudku, kterým soud vyhověl zásahové žalobě, není namístě. Při formulaci výroku je klíčová jeho srozumitelnost a vykonatelnost. Též u výroků reagujících na trvalý zásah proto může být pro přehlednost vhodné určit, že zásah je nezákonný a teprve pak (třebas i v dalším výroku) zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval (což ostatně odpovídá také prostému jazykovému výkladu § 87 odst. 2 věty první s. ř. s.). Jako zbytečně kategorické je proto třeba odmítnout závěry rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, bod 21, dle něhož zákonný text 'může svádět k závěru, že správní soud je oprávněn vydat výrok určovací a výrok na plnění vedle sebe. Při bližším pohledu je ovšem zřejmé, že tyto výroky vedle sebe neobstojí.' 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 nezařazení 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 nezařazení 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).“ (důraz doplněn).

[48] Na citované závěry Nejvyšší správní soud navázal v již výše citovaném rozsudku č. j. 5 As 462/2019 - 35. Poukázal na to, že zákaz pokračovat v porušování práva žadatele na zápis do seznamu advokátních koncipientů je jen jiným slovním vyjádřením požadavku na zapsání do daného seznamu. Současně vysvětlil, že je jediné logické, pokud se žadatel domáhá ukončení zásahu, ve kterém spatřuje porušování svého práva na zápis do seznamu advokátních koncipientů, že soud stěžovatelce (přímo) uloží, aby takového žadatele do seznamu zapsala (viz zejm. odst. 37 daného rozsudku).

[49] Městský soud v nynější věci tudíž nepochybil, pokud v zájmu přehlednosti a srozumitelnosti nejprve I. výrokem určil, že namítaný zásah je nezákonný a současně v dalším, II. výroku, stěžovatelce přikázal, aby žalobce do seznamu advokátních koncipientů zapsala k určenému datu. Závěry rozsudku č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, jehož se stěžovatelka dovolává, podle nichž v případě zásahu, který trvá, či trvájí jeho důsledky anebo hrozí jeho opakování, nemůže soud vyslovit jeho nezákonnost a současně správnímu orgánu zakázat pokračovat v porušování žalobcova práva, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora citovaném rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39 výslovně odmítl. Tímto rozsudkem tedy byly dané dřívější judikaturní závěry překonány.

[50] Závěr, že městský soud postupoval správně, přikázal-li stěžovatelce, aby žalobce do seznamu advokátních koncipientů již ke dni 16. 10. 2018 zapsala, není za skutkových okolností posuzované věci s to zvrátit ani argumentace o povinnosti stěžovatelky posoudit splnění (také) všech ostatních zákonných podmínek pro daný zápis.

[51] To, že žalobce v nynější věci ostatní podmínky [§ 37 odst. 1 písm. a), c), d) a e) zákona o advokacii] pro zápis již ke dni 16. 10. 2018 splňoval, totiž stěžovatelka sama vyjádřila tím, že jej bezprostředně po předložení kopií vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu do seznamu zapsala. Navzdory nynější argumentaci tedy stěžovatelka splnění všech zákonných podmínek pro zápis zjevně posoudila, a to s kladným závěrem. Ani v řízení před městským soudem současně netvrdila, že by žalobce ostatní podmínky nesplňoval, popřípadě v mezidobí přestal splňovat (a nic takového netvrdí ani v kasační stížnosti). Neprovedení zápisu k datu podání žádosti jak ve svém sdělení ze dne 17. 10. 2018, tak následně ve vyjádření k žalobě, opřela výhradně o nepředložení (ověřených kopií) vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu. Za takové skutkové situace tudíž městský soud nepochybil, pokud se otázkou splnění ostatních podmínek pro zápis nezabýval, tedy v tomto směru ani neprováděl žádné dokazování, a vycházel z předpokladu, že žalobce i ostatní podmínky pro zápis již ke dni 16. 10. 2018 splňoval (srov. obdobně též odst. 42 a 43 výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 462/2019 - 35, v nichž tento soud dospěl k závěru, že je soud „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“.

pokračování

[52] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[53] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. ledna 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu