



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **D. R.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2021, č. j. 8 A 18/2021 - 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce sepsal dne 14. 1. 2021 žádost o zápis do seznamu advokátních koncipientů, která byla žalované doručena dne 18. 1. 2021. K ní jako doklad o získaném vysokoškolském vzdělání v oboru právo, které je podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“), podmínkou pro takový zápis, předložil potvrzení o absolvování studia ze dne 13. 1. 2021 a výpis splněných studijních povinností z téhož dne, které vydala Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Následně žalovaná zaslala žalobci sdělení ze dne 25. 1. 2021, v němž ho informovala, že jeho žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů nemůže být vyhověno, protože k ní nepředložil ověřenou kopii diplomu a dodatku k diplomu, které jsou podle § 55 a § 57 odst. 4 a 6 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), dokladem o ukončení vysokoškolského studia. Spolu s tímto sdělením žalovaná zaslala žalobci v příloze zpět uvedenou žádost.

[2] Proti tomuto postupu žalované se žalobce bránil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, kterou podal podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 6. 4. 2021, č. j. 8 A 18/2021 - 31, určil, že zásah žalované spočívající v tom, že žalobce nezapsala do seznamu advokátních koncipientů ke dni 18. 1. 2021 jen z důvodu, že k žádosti nepředložil vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu, a to aniž by žalobce vyzvala k odstranění tohoto nedostatku podle § 37 odst. 3 správního řádu, je nezákonný (výrok I.). Zároveň městský soud přikázal žalované, aby znovu posoudila žádost žalobce o zápis do seznamu advokátních koncipientů, která jí byla doručena dne 18. 1. 2021, s tím, že při tomto novém posouzení žalovaná přihlédně k vysokoškolskému diplomu a dodatku k diplomu, který jí žalobce předložil až později. V případě, že žalobce splňoval i ostatní podmínky pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, přikázal krajský soud žalované provést zápis žalobce do tohoto seznamu ke dni 18. 1. 2021. Žalované přitom přikázal provést uvedené úkony do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok II.).

[3] V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud uvedl, že znění § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách stanoví výlučnost vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu jakožto dokladů o ukončení studia a udělení příslušného akademického titulu, tedy o získání konkrétního vysokoškolského vzdělání. Žalovaná tedy nepochybila, pokud pro zápis žalobce do seznamu advokátních koncipientů podle § 37 zákona o advokacii vyžadovala doložení vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu. Uvedenou právní otázku přitom městský soud posoudil odlišně oproti svému předchozímu rozsudku ze dne 22. 1. 2020, č. j. 14 A 251/2018 - 25, který ve věci jiného žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů dospěl k závěru, že uvedené listiny nejsou jediné možné doklady, kterými lze prokazovat splnění podmínky získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo.

[4] I přes tuto skutečnost však městský soud v nyní posuzované věci zdůraznil, že žalobce se zásahovou žalobou domáhal zapsání do seznamu advokátních koncipientů již ke dni 18. 1. 2021, neboť v době podání žádosti pro takový postup splňoval všechny zákonné podmínky, a to včetně získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii. Ačkoli žalobce nesprávně uvádí, že k provedení zápisu postačilo předložení potvrzení o absolvování studia a výpis splněných studijních povinností, neznamená to, že skutečně neměl být k uvedenému dni do seznamu advokátních koncipientů zapsán. Postup k tomu vedoucí se řídí podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť samotný zápis do seznamu advokátních koncipientů je třeba považovat za registrační (jiný) úkon ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu, a nikoliv za rozhodnutí ve smyslu § 67 téhož zákona a § 65 odst. 1 s. ř. s. To samé platí i ve vztahu ke sdělení žalované žadateli, že zápis do seznamu advokátních koncipientů nelze provést a na základě jakých důvodů tak není možné učinit. Nicméně podle § 154 správního řádu se při provádění úkonů v režimu části čtvrté uplatní nejen ustanovení této části, ale i obdobně vybraná ustanovení části druhé a třetí. Mezi ně náleží také § 37 odst. 3 správního řádu, podle něhož má správní orgán povinnost vyzvat podatele k odstranění nedostatků podání a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Za této situace měla žalovaná vyzvat žalobce k odstranění vad jeho žádosti a k jejímu doplnění formou dodatečného předložení vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu, jež měla uplynout

pokračování

až poté, co žadatel bude moci standardním způsobem (při akademickém obřadu) uvedené doklady převzít. Žalovaná však tímto způsobem nepostupovala, v důsledku čehož se dopustila nezákonného zásahu, který spočívá v neprovedení zápisu žalobce do seznamu advokátních koncipientů ke dni 18. 1. 2021. Namísto toho byl žalobce do tohoto seznamu zapsán až ke dni 12. 3. 2021 na základě nové žádosti, k níž byl přiložen vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu, takže uvedený zásah stále trvá.

[5] Podle městského soudu bylo možné v dané věci aplikovat § 37 odst. 3 správního řádu, i když podle § 37 odst. 2 zákona o advokacii má žalovaná povinnost zápis do seznamu advokátních koncipientů (registrační úkon) zaznamenat bezodkladně, nejpozději do týdne ode dne zápisu. Tato lhůta totiž není propadná, nýbrž jen pořádková, a nemá vliv na konečné datum, k němuž je žadatel zapsán (den podání žádosti nebo pozdější žadatelem uvedený den). Navíc lze v tomto směru za použití § 154 správního řádu přiměřeně aplikovat i ustanovení § 65 odst. 1 správního řádu o přerušení řízení, na základě něhož by neběžela lhůta pro učinění uvedeného registračního úkonu.

[6] Dále městský soud nepominul argumentaci žalované, že praxi žalobce získanou před jeho zápisem do seznamu advokátních koncipientů lze uznat v rámci tzv. jiné praxe podle § 6 odst. 2 zákona o advokacii. Tuto skutečnost však považoval v dané věci za nerozhodnou, neboť jen reaguje na těžkosti způsobené advokátním koncipientům nesprávným procesním postupem žalované. Ten navíc nemůže být plnohodnotně kompenzován, neboť uznání jiné právní praxe je možné až v rámci žádosti o připuštění k advokátním zkouškám, v důsledku čehož jsou advokátní koncipienti ponecháni v nejistotě po celou dobu jejich tříleté praxe.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní nejprve souhlasila s právním názorem městského soudu, že vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu jsou jedinými relevantními doklady o získání konkrétního vysokoškolského vzdělání a že postupovala správně, když jimi vyžadovala prokázání podmínky pro zápis do seznamu advokátních koncipientů podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii.

[8] Stěžovatelka však namítla nesprávnost závěru městského soudu, podle něhož měla žalobce vyzvat k odstranění vad jeho žádosti doplněním vysokoškolského diplomu a jeho dodatku. Takový postup totiž koliduje s platnou právní úpravou představovanou § 37 odst. 2 zákona o advokacii, na kterou poukázal i městský soud v napadeném rozsudku. Pokud by totiž poskytla přiměřenou lhůtu k odstranění vad žádosti, pak by vždy porušila povinnost zaznamenat zápis žadatele do seznamu advokátních koncipientů nejpozději do týdne ode dne tohoto zápisu. I kdyby tedy v dané věci v souladu s výrokem II. napadeného rozsudku stanovenou povinnost splnila v den jeho doručení, pak by zápis žalobce do seznamu advokátních koncipientů ke dni 18. 1. 2021 zaznamenala až dne 21. 4. 2021, tedy více než tři měsíce po tomto zápisu.

[9] Dále stěžovatelka uvedla, že uznávání tzv. jiné praxe podle § 6 odst. 2 zákona o advokacii je reakcí právě na zmíněnou dikci § 37 odst. 2 téhož zákona. Nejistotu advokátních koncipientů zmíněnou městským soudem by přitom ráda odstranila dřívějším

uznáním jiné praxe, a nikoli až v souvislosti s žádostí o vykonání advokátních zkoušek. Takový postup však není podle § 6 odst. 3 věty za středníkem zákona o advokacii možný, a proto za účelem odstranění tohoto problému navrhuje předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení uvedeného ustanovení a přerušení řízení o kasační stížnosti.

[10]Pro případ, že takto Nejvyšší správní soud nebude postupovat, navrhla stěžovatelka zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[11]Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12]Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatelka podala z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[13]Stěžovatelka v kasační stížnosti považovala za nesprávný právní názor městského soudu o nutnosti vyzvat žalobce k odstranění vad žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů a poskytnout mu přiměřenou lhůtu k dodatečnému předložení vysokoškolského diplomu a jeho dodatku, což byly podle jejího výkladu jediné dokumenty, jimiž bylo možné prokázat podmínku získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice, která je zakotvena v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o advokacii.

[14]Touto právní otázkou se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020 - 26, publikovaném pod č. 4215/2021 Sb. NSS. V něm nejprve dovodil, že zákonná úprava (ne)provedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů nepodléhá režimu běžného správního řízení, jaké probíhá ve věcech vyjmenovaných v § 45 odst. 2 zákona o advokacii. Zápis do seznamu advokátních koncipientů je vrchnostenským jednáním stěžovatelky, avšak nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, nýbrž faktického úkonu. Na postup podle § 37 zákona o advokacii se tedy použije pouze postup podle části čtvrté správního řádu.

[15]Dále v tomto judikátu Nejvyšší správní soud uvedl následující skutečnosti:

[28]Podle § 154 správního řádu „jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná“. Žalovaná má tedy ve věci zápisu do seznamu advokátních koncipientů postupovat obdobně podle § 37 správního řádu, z čehož lze dovodit přinejmenším obecnou povinnost žalované posuzovat podání žadatelů o tento zápis podle jejich obsahu a také povinnost umožnit žadatelům odstranit vady či nedostatky jejich žádosti. Ze žádosti stěžovatele ze dne 17. 2. 2020 je zjevné, že

pokračování

žádal o zápis jako absolvent zahraniční univerzity. V žádosti stěžovatel odkázal na listiny týkající se jeho zahraničního vzdělání, které již měla žalovaná k dispozici, a doložil další podklady. Ze zákona o advokacii přitom přímo nevyplyvá, čím má žadatel prokázat, že jím dosažené vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Žalovaná tak měla povinnost stěžovateli před nezapsáním do seznamu advokátních koncipientů sdělit, jakými konkrétními listinami má uvedené prokázat, a umožnit mu tento požadavek splnit.

[29]...

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

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

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

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

[16] I když se rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020 - 26, zabýval doložením podmínky získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo studiím na vysoké škole v zahraničí srovnatelným s magisterským studijním programem na vysoké škole v České republice, tak v něm byl vysloven obecně platný právní názor, podle něhož stěžovatelka nesmí v pochybnostech o tom, zda žadatel prokázal splnění

zákonných podmínek pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, odmítnout jeho zápis dříve, než jej srozumitelně poučí, jakým konkrétním způsobem a v jaké lhůtě může prokázat splnění podmínek podle § 37 zákona o advokacii. S tímto závěrem a jeho odůvodněním, které reaguje i na námitku obsaženou v této kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i pro účely nyní posuzované věci a neshledává žádný důvod se od něho odchýlit.

[17] Městský soud tedy nepochybil, když dovedl, že pokud stěžovatelka nevyzvala žalobce k odstranění nedostatků jeho žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů, nepoučila jej, jakými konkrétními dokumenty může prokázat splnění podmínky získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo, a k jejich předložení mu nestanovila přiměřenou lhůtu, dopustila se nezákonného zásahu spočívajícího v neprovedení zápisu ke dni 18. 1. 2021. Napadený rozsudek je proto zákonný a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

[18] S ohledem na uvedený nesprávný postup stěžovatelky, který byl napraven napadeným rozsudkem, se již Nejvyšší správní soud nezabýval jejími úvahami o možnosti uznání žalobci doby ode dne 18. 1. 2021, kdy podal první žádost o zápis do seznamu advokátních koncipientů, v rámci tzv. jiné praxe podle § 6 odst. 2 zákona o advokacii, ani jejím podnětem k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení příslušného ustanovení téhož zákona, který tento postup umožňuje až v souvislosti se žádostí o vykonání advokátních zkoušek. Ostatně takový návrh by ani Nejvyšší správní soud nemohl podat, neboť předmětem posuzované věci není uznání jiné praxe podle § 6 odst. 2 zákona o advokacii.

[19] Závěrem Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj nedávný rozsudek ze dne 31. 1. 2022, č. j. 3 As 38/2020 - 37, podle něhož splnění podmínky získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice podle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o advokacii lze prokázat nejen předložením odpovídajícího vysokoškolského diplomu, ale i potvrzením o absolvování studia vystaveném vysokou školou podle § 57 odst. 5 písm. c) zákona o vysokých školách. Tímto rozsudkem byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 14 A 251/2018 - 25, od něhož se napadený rozsudek osmého senátu téhož soudu odchýlil.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalobci v něm nevznikly žádné náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. února 2022

pokračování

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu