



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 22. 11. 2022, č. j. 11 Ad 21/2017-204,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2022, č. j. 11 Ad 21/2017-204, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh předchozího 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 spočívat v tom, že žalobkyni nezapsala do seznamu advokátních koncipientů, o čemž ji vyrozuměla přípisem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 02-1637/14.

[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), 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 Panevropské vysoké školy 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.

[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,

pokračování

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 žádostí 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“*. Městský soud měl za to, že 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. Žalobkyně následně podáním ze dne 21. 5. 2019 upravila žalobní petit tak, že se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalované, přičemž navrhla následující výrok rozsudku městského soudu: *„Zásah žalované spočívající v tom, že žalovaná přepisem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 02-1637/14 žalobkyni sdělila, že žalobkyně nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů, byl nezákonný.“*

[9] Městský soud poté rozsudkem ze dne 10. 12. 2019, č. j. 11 Ad 21/2017-108, rozhodl tak, že výrokem I. 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. Městský soud dospěl k závěru, že žalobou napadený úkon žalované (sdělení o výsledku posouzení žádosti žalobkyně o zapsání do seznamu advokátních koncipientů) je jednorázový úkon, jehož důsledky dosud trvají a hrozí i jeho opakování. Městský soud tedy s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, uzavřel, že se žalobkyně neměla domáhat deklarace nezákonnosti napadeného úkonu, ale toho, aby soud zakázal žalované pokračovat v porušování jejího práva, popřípadě jí přikázal obnovit stav před zásahem. Již tuto skutečnost považoval městský soud za důvod pro zamítnutí žaloby. Městský soud se však přesto rozhodl vyjádřit k věci samé. Dospěl přitom k závěru, že 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 tedy 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. S ohledem na závěr o nesplnění podmínky

studia v zahraničí by dle městského soudu bylo nadbytečné posuzovat rozsah a obsah daného studia. 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 tehdejšímu předsedovi žalované, z něhož 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. Městský soud tedy konstatoval, že Panevropská vysoká škola neměla žádné pobočky, které by byly oprávněny poskytovat vysokoškolské právnické vzdělání na území České republiky, a ani státní souhlas správních orgánů České republiky.

[10] Uvedený rozsudek městského soudu napadla žalobkyně kasační stížností, kterou shledal Nejvyšší správní soud důvodnou a rozsudkem ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019-35, publ. pod č. 4257/2021 Sb. NSS, zrušil výroky I. a II. daného rozsudku a v tomto rozsahu vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost spočívající v rozporu mezi výrokem a odůvodněním, neboť pokud by žalobkyně formulovala žalobní petit takovým způsobem, že by městský soud vůbec nebyl oprávněn rozhodnout tak, jak požadovala, měl soud žalobu odmítnout, a nikoli zamítnout. Nejvyšší správní soud však dále konstatoval, že ani odmítnutí žaloby by nemohlo obstát. Žaloba byla v podobě, v jaké byla podána, plně projednatelná. Žalobou napadeným zásahem nebylo sdělení žalované ze dne 24. 3. 2014, č. j. 02-1637/14, o nezapsání žalobkyně do seznamu koncipientů, nýbrž to, že žalobkyně nebyla do seznamu koncipientů zapsána, ač má za to, že splnila veškeré zákonné podmínky pro zápis. V daném případě se tedy jedná o trvající zásah spočívající v nečinnosti žalované. Pokud se jedná o formulaci žalobního návrhu, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že původní petit, jímž se žalobkyně domáhala toho, aby soud uložil žalované zapsat žalobkyni do seznamu koncipientů, byl formulován zcela správně. Městský soud tedy pochybil, pokud žalobkyni nadbytečně vyzval ke změně žalobního návrhu. Nejvyšší správní soud tedy uložil městskému soudu, aby rozhodl o původním žalobním návrhu žalobkyně. V novém řízení se měl městský soud zabývat všemi skutečnostmi rozhodnými pro zápis žalobkyně do seznamu koncipientů, které budou mezi stranami sporné, a to ke dni rozhodování městského soudu, a za tímto účelem provést potřebné důkazy.

[11] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval úvahami, které městský soud *obiter dictum* vyslovil ve vztahu k samotné žalobní argumentaci. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zejména zdůraznil, že pro posouzení, zda žadatel absolvoval studium na vysoké škole v zahraničí ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii, není rozhodné, kde fyzicky probíhala výuka, ale kde se nacházelo sídlo dané vysoké školy (tedy zda šlo o zahraniční školu). Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že v řízení dosud nebylo prokázáno, že by Panevropská vysoká škola nebyla oprávněna poskytovat právnické vzdělání na území České republiky. V době, kdy žalobkyně studovala, nebylo působení zahraničních vysokých škol na území České republiky českým právním řádem nijak upraveno a nebylo prokázáno, že by v daném případě šlo o praxi obcházející zákon o vysokých školách, tedy o situaci, kdy by bylo pouze formálně předstíráno, že se jedná

pokračování

o zahraniční vysokoškolské vzdělání (tj. kdy by studium bylo 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). Ze spisové dokumentace bylo dále patrné, že Panevropská vysoká škola byla v rozhodné době 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 a že slovenský zákon č. 131/2002 Z. z., o vysokých školách, v dané době neobsahoval právní úpravu působení slovenských vysokých škol v zahraničí. Nebylo jasné, zda a případně nakolik se žalobkyní absolvované studium lišilo od studia, které Panevropská vysoká škola poskytovala ve svém sídle v Bratislavě. Spisová dokumentace tedy neposkytovala dostatečnou oporu pro závěr o tom, že žalobkyně neabsolvovala uznávané studium na zahraniční vysoké škole. Nejvyšší správní soud tedy dále městskému soudu uložil, aby v dalším řízení v prvé řadě postavil najisto, zda žalobkyni bylo její studium uznáno dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, zda tedy šlo o případ, kdy žalobkyně absolvovala uznané studium na zahraniční vysoké škole. Pokud by se prokázalo, že žalobkyně tuto podmínku splnila, měl městský soud dále posoudit, zda dosažené právnické vzdělání žalobkyně odpovídá svým obsahem a rozsahem vzdělání v oboru právo poskytované vysokými školami v České republice.

II.

Další řízení před městským soudem

[12] Městský soud v dalším řízení vyzval žalobkyni ke sdělení, zda disponuje osvědčením o uznání jejího studia na Panevropské vysoké škole dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, a k případnému doložení tohoto osvědčení. Žalobkyně v reakci na výzvu soudu sdělila, že takovým osvědčením nedisponuje, jelikož ho nepotřebovala, neboť Právnická fakulta Univerzity Karlovy postupovala ve věci rigorózní zkoušky žalobkyně (již k žádosti o zápis do seznamu koncipientů žalobkyně doložila mj. vysvědčení o státní rigorózní zkoušce, které jí jakožto přílohu k diplomu o udělení akademického titulu doktor práv vystavila dne 24. 4. 2013 Právnická fakulta Univerzity Karlovy – pozn. NSS) v souladu s Dohodou mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice, uzavřenou dne 23. 3. 2001, publikovanou pod č. 33/2001 Sb. m. s. (dále jen „smlouva č. 33/2001 Sb. m. s.“). Následně městský soud provedl v posuzované věci dvě jednání. Při prvním jednání dne 7. 6. 2022 provedl soud řadu listinných důkazů, zejména listiny, jimiž žalobkyně prokazovala své dosažené právnické vzdělání a dosavadní právní praxi. Dále městský soud provedl k důkazu vyjádření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „MŠMT“) ze dne 26. 4. 2011 týkající se působení poboček zahraničních vysokých škol na území České republiky a vyjádření Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu Slovenské republiky ze dne 15. 8. 2011 a 6. 12. 2011, která se týkala oprávnění Panevropské vysoké školy k výuce práva v České republice a poskytování vysokoškolského vzdělávání slovenskými vysokými školami v České republice. Městský soud rovněž četl obsah korespondence mezi žalobkyní a žalovanou, která byla založena ve spise žalované a z níž bylo patrné, že se strany neúspěšně pokoušely o mimosoudní vyřešení svého sporu. Následně městský soud jednání odročil, neboť dospěl k závěru, že je nutné

vyzvat žalobkyni k doplnění rozhodných skutkových okolností a k předložení důkazů o tom, že splňuje podmínky uvedené v § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii. Žalobkyně předložila v reakci na výzvu městského soudu další listinné důkazy, jimiž prokazovala své právnícké dovednosti a dosavadní praxi. Kromě dokladů o vysokoškolském vzdělání žalobkyně se jednalo o anonymizovaný seznam složek osob, jimž žalobkyně dle svého tvrzení poskytovala právní poradenství, smlouvy a podání, které zpracovávala, několik rozhodnutí vydaných v soudních řízeních, v nichž vystupovala jako zmocněnkyně, a přehled řízení, v nichž vystupovala sama žalobkyně nebo obchodní korporace, jejímž statutárním orgánem byla žalobkyně či její otec. Dále žalobkyně navrhla výslech svědka, kterému dle svého tvrzení poskytovala právní služby. Tyto důkazní návrhy městský soud na druhém jednání dne 22. 11. 2022 zamítl, neboť provedení daných důkazů již nepovažoval za potřebné.

[13] Následně vydal městský soud nový rozsudek ze dne 22. 11. 2022, č. j. 11 Ad 21/2017-204, jímž podanou žalobu opět zamítl. Městský soud s odkazem na závěr vyřčený Nejvyšším správním soudem v předcházejícím rozsudku projednal návrh žalobkyně jako žalobu na ochranu před trvajícím nezákonným zásahem spočívajícím v nečinnosti (nekonání) žalované, jímž mělo být neprovedení zápisu žalobkyně do seznamu advokátních koncipientů. Dále městský soud citoval právní úpravu obsaženou v § 37 odst. 1 a 2 zákona o advokacii a s odkazem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem konstatoval, že jedna z podmínek uvedených v § 37 písm. b) bodě 2. zákona o advokacii, tedy to, že žalobkyně absolvovala studium na vysoké škole v zahraničí, byla splněna.

[14] Poté se městský soud zabýval tím, zda byla splněna i další podmínka obsažená v daném ustanovení, tedy zda žalobkyni získané vysokoškolské vzdělání je v České republice uznáváno za rovnocenné vzdělání v oboru právo získanému v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, anebo zda takové vzdělání bylo uznáno podle zvláštního právního předpisu, tedy zákona o vysokých školách. V této souvislosti městský soud uvedl, že vycházel z tvrzení žalobkyně, že studovala na pobočce Panevropské vysoké školy v Brně, kde organizačně zajišťovala studium společnost UNINOVA o.p.s. Toto tvrzení, které dle městského soudu nebylo mezi účastníky řízení sporné, soud ověřil rovněž na webu MŠMT a v příloze č. 3 k vyhlášce č. 322/2005 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních nebo vysokých školách, ve znění účinném v době studia žalobkyně (dále jen „vyhláška č. 322/2005 Sb.“). Městský soud dodal, že uvedená vyhláška, podle níž byla tehdejší společnost UNINOVA o.p.s. (nyní Nadační fond UNINOVA – pozn. NSS) jednou ze vzdělávacích institucí uskutečňujících studijní vysokoškolské programy zahraničních vysokých škol v České republice, nenahrazuje akreditaci studijních programů ani státní souhlas vydávaný dle zákona o vysokých školách.

[15] Dále městský soud s odkazem na blíže nespecifikované vyjádření MŠMT uvedl, že obecně prospěšné společnosti zřízené dle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, nejsou součástí vysokoškolského systému ČR a jejich činnost nepodléhá zákonu o vysokých školách, účastníci zahraničních studijních programů těchto vzdělávacích institucí proto nejsou studenty podle zákona o vysokých školách, nýbrž studenty zahraničních vysokých škol. Takto získané vzdělání tedy neplatí na území České republiky bez dalšího, ale podléhá uznání podle § 89 a § 90

pokračování

zákona o vysokých školách. Městský soud opět odkázal na sdělení Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu SR ze dne 15. 8. 2011 a 6. 12. 2011, z nichž dovodil, že v době, kdy žalobkyně studovala Panevropskou vysokou školu, tato vysoká škola neměla žádné detašované pracoviště mimo území Slovenské republiky, které by bylo oprávněno uskutečňovat některý z jejích studijních programů, tedy ani obor právo. Městský soud uzavřel, že pokud byla výuka provozována na území České republiky společností UNINOVA o.p.s., nelze vzdělání získané u této vzdělávací instituce uznat bez dalšího, ale pouze osvědčením vydaným dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách. Žalobkyně však na výzvu soudu sdělila, že tímto osvědčením nedisponuje. Skutečnost, že bylo žalobkyni umožněno složit rigorózní zkoušku na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, neznamená, že její vzdělání bylo uznáno dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách.

[16] Městský soud s odkazem na svůj rozsudek ze dne 23. 3. 2022, č. j. 17 A 114/2020-58, dále konstatoval, že pro uznání studia dle zákona o vysokých školách je nutné posoudit, zda jsou studijní programy srovnatelné. Podstatné je zejména, zda se jedná o studium na Slovensku akreditované. Městský soud citoval pasáž uvedeného rozsudku, podle níž bylo v daném případě zjištěno, že se akreditace udělená Panevropské vysoké škole omezovala na Fakultu práva a Panevropská vysoká škola tedy neměla oprávnění poskytovat studijní program právo v České republice. Společnost UNINOVA o.p.s. nebyla oprávněna poskytovat vysokoškolské vzdělání podle platných právních předpisů České republiky ani Slovenské republiky. Městský soud konstatoval, že neshledal důvod odchytil se od těchto závěrů, které byly podle jeho názoru potvrzeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2022, č. j. 1 As 71/2022-44, jímž byla kasační stížnost proti zmiňovanému rozsudku městského soudu zamítnuta. Městský soud uzavřel, že dané vzdělání nebylo žalobkyni uznáno a zároveň ani není na území České republiky uznáváno. Za této situace se městský soud již nezabýval tím, zda vzdělání žalobkyně odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice, a žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[17] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítá, že městský soud řádně nezhodnotil všechny právní předpisy, které dopadají na posuzovanou věc. Stěžovatelka trvá na tom, že vysokoškolské vzdělání, které získala na Panevropské vysoké škole, je v České republice uznáváno za rovnocenné vysokoškolskému vzdělání v oboru právo získanému v magisterském studijním programu studiem na tuzemské vysoké škole, a to na základě mezinárodní smlouvy č. 33/2001 Sb. m. s., kterou však městský soud na věc neaplikoval. Stěžovatelka má tedy za to, že splňuje první podmínku vyplývající z § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii. Na podporu svého tvrzení poukázala stěžovatelka na to, že Mgr. Ing. T. M., která dle tvrzení stěžovatelky dokončila studium na Panevropské vysoké škole ve stejném období jako ona, byla zapsána do seznamu koncipientů Slovenské advokátní komory (ohledně této skutečnosti stěžovatelka odkazovala na článek dostupný na internetové adrese https://www.lidovky.cz/domov/nova-sefka-spravedlnosti-mala-pry-opisovala-v-diplomove-praci-kopirovala-pasaze-i-s-preklepy.A180628_153415_ln_domov_mber). Stěžovatelka dále zopakovala, že společnost UNINOVA o.p.s. zajišťovala pouze organizaci studia,

nikoliv studium samotné. Žalovaná svým postupem dle stěžovatelky narušuje reciprocitu vzdělávání mezi jednotlivými státy Evropské unie a omezuje volný pohyb pracovních sil.

[18] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvedla, že se městský soud při vydání nyní přezkoumávaného rozsudku řídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a žalovaná s jeho závěry souhlasí. Dodala, že Panevropská vysoká škola byla vysokou školou v zahraničí ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii, přičemž však dle akreditační autority Slovenské republiky nebyla oprávněna zřizovat své pobočky ani na území Slovenské republiky, natož v zahraničí. Dále žalovaná uvedla, že společnost UNINOVA o.p.s. nikdy nezískala postavení vysoké školy v České republice.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] 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.).

[20] 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 opět vycházel výlučně pro účely tohoto ustanovení z toho, že právníké vzdělání, které stěžovatelka doložila, uvedenou podmínku splňuje, neboť tato procesní otázka v tomto případě splývá s rozhodnou otázkou ve věci samé. Obdobným způsobem k této otázce Nejvyšší správní soud přistoupil již ve svém prvním rozsudku vydaném v této věci. Tím zdejší soud ani v tomto případě nepředjímá, že stěžovatelka doložila vysokoškolské právníké vzdělání ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii nezbytné k zápisu do seznamu advokátních koncipientů, jak bude osvětleno níže.

[21] Kasační stížnost napadá rozsudek městského soudu vydaný poté, co byl Nejvyšším správním soudem k první kasační stížnosti stěžovatelky zrušen jeho předchozí rozsudek (výroky o věci samé a o nákladech řízení); k otázkám, na něž míří nyní posuzovaná kasační stížnost, se však městský soud ve svém předchozím rozsudku vyjádřil pouze *obiter dictum* a navíc podstatou nynějších kasačních námitek je, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, pokud jde o posouzení, zda stěžovatelka splnila podmínky stanovené v § 37 odst. 1 písm. b) bodě 2. zákona o advokacii. Kasační stížnost tedy je i z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustná.

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

pokračování

[23] Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku vytkl městskému soudu celou řadu pochybení a popsal, jakým způsobem má v dalším řízení postupovat, aby se jich v novém rozsudku vyvaroval. Pokud se jedná o určení typu žalobou napadeného zásahu a s tím související formulaci žalobního návrhu, řídil se městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ani stěžovatelka v této souvislosti neuplatnila žádné námitky. Nejvyšší správní soud tedy pouze ve stručnosti shrnuje, že městský soud postupoval správně, pokud za zásah, proti němuž žaloba směřovala, považoval samotné nezapsání stěžovatelky na seznam koncipientů vedený žalovanou v situaci, kdy stěžovatelka trvala na tom, že splňuje podmínky pro zápis. Městský soud rovněž v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu posoudil uvedený zásah jako zásah trvající a spočívající v nečinnosti žalované a v návaznosti na to projednal žalobní návrh tak, jak jej stěžovatelka formulovala v původní žalobě, jejímž prostřednictvím se domáhala toho, aby městský soud uložil žalované povinnost stěžovatelku zapsat do seznamu advokátních koncipientů.

[24] Podmínky pro zápis žadatele do seznamu advokátních koncipientů jsou upraveny v § 37 odst. 1 zákona o advokacii:

„Komora zapíše do seznamu advokátních koncipientů každého,

a) kdo je plně svéprávný,

b) kdo získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo

1. v magisterském studijním programu 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.“

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

[26] V nyní posuzovaném případě je sporné, zda stěžovatelka splnila podmínky stanovené v § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii. Již ve svém předcházejícím rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud jde o alternativu dle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii (tj. jiné než tuzemské právnické vzdělání žadatele), musí být kumulativně splněny dvě dílčí podmínky: 1) žadatel absolvoval studium na vysoké škole v zahraničí, které je buď uznáváno za rovnocenné vzdělání na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, nebo bylo 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.

[27] Městský soud v novém rozsudku v souladu se závěrem vysloveným Nejvyšším správním soudem v bodě 49 odůvodnění předcházejícího rozsudku vyložil pojem „*studium na vysoké škole v zahraničí*“ dle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii tak, že se jedná o studium na vysoké škole se sídlem v zahraničí. Přesto však ani nyní nepřistoupil k posouzení splnění druhé z uvedených podmínek. Městský soud totiž opět dospěl k závěru, že v posuzovaném případě nebyla splněna první podmínka, neboť stěžovatelka podle městského soudu nedoložila, že by její studium bylo uznáno podle zákona o vysokých školách ani podle městského soudu nelze dospět k závěru, že by dané studium bylo uznáváno za rovnocenné vzdělání na základě mezinárodní smlouvy, kterou je ČR vázána. Stěžovatelka s tímto závěrem městského soudu nesouhlasí.

[28] Nejvyšší správní soud tedy posoudil, zda se městský soud při posouzení dané otázky řídil jeho závazným právním názorem vyřčeným v předchozím rozsudku. Nejvyšší správní soud přitom dospěl především k závěru, že městský soud ani přes výtky obsažené zejména v bodě 51 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019-35, v novém rozsudku přesvědčivě nevyjasnil, jakou roli hrála v souvislosti se studiem stěžovatelky na Panevropské vysoké škole společnost UNINOVA o.p.s. Městský soud v dané otázce dle svého vyjádření vyšel z tvrzení stěžovatelky o tom, že tato společnost studium „*organizačně zajišťovala*“ a že toto tvrzení je mezi účastníky nesporné. Je pravdou, že stěžovatelka uváděla, že společnost UNINOVA o.p.s. „*zajišťovala organizaci studia*“, čímž však zjevně neměla na mysli, že by tento subjekt poskytoval studentům samotný obsah vzdělávání. Městský soud odkázal rovněž na přílohu č. 3 k vyhlášce č. 322/2005 Sb., podle níž společnost UNINOVA o.p.s. „*uskutečňovala*“ v České republice některé studijní programy, včetně programů „*právo-bakalářský studijní program*“ a „*právo-navazující magisterský studijní program*“ subjektu Bratislavská vysoká škola práva, n. o. (dřívější název nynějšího subjektu Paneurópska vysoká škola, n. o.).

[29] Na základě uvedených skutečností nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu učinit jednoznačný závěr o tom, jakou úlohu společnost UNINOVA o.p.s. hrála v souvislosti se stěžovatelčíným studiem, a nelze tedy prozatím dospět k závěru, že dané vzdělání stěžovatelce ve skutečnosti poskytla společnost UNINOVA, o.p.s., a nikoliv Panevropská vysoká škola. Současně ani není zcela zřejmé, jaké důsledky městský soud ze svých nejednoznačných zjištění dovodil. Městský soud totiž dále konstatoval, že „*uvedená vyhláška nenabrazuje akreditaci studijních programů ani státní souhlas udělovaný ministerstvem podle zákona o vysokých školách*“ (na druhou stranu podle názoru Nejvyššího správního soudu tato vyhláška svědčí také o tom, že přinejmenším v době její účinnosti, tedy od 1. 9. 2005 do 1. 9. 2012, tj. i v době posuzovaného studia stěžovatelky, bylo touto vyhláškou studium na Panevropské vysoké škole, resp. na její předchůdkyni, Bratislavské vysoké škole práva, za

pokračování

blíže nevyjasněné účasti českého subjektu, společnosti UNINOVA o.p.s., považováno - obdobně jako u celé řady dalších zahraničních vysokých škol spolupracujících za daným účelem s českými subjekty uvedenými v příloze 3 k této vyhlášce - z pohledu českého práva nejen za legální vysokoškolské studium na zahraniční vysoké škole poskytované na území ČR, ale bylo dokonce českým právním řádem uznáváno pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění). V každém případě, zabývat se tím, zda měla akreditaci k poskytování daného studia přímo společnost UNINOVA o.p.s., by dávalo smysl pouze tehdy, pokud by bylo prokázáno, že stěžovatelce sporné vysokoškolské vzdělání poskytla právě tato společnost (pak by se ovšem nejednalo o studium na zahraniční vysoké škole, ale o studium tuzemské, neboť uvedená společnost měla sídlo v České republice a musela by tedy mj. pro své studijní programy získat akreditaci v ČR). Na druhé straně však městský soud v bodech 44 až 47 odůvodnění napadeného rozsudku posuzoval, zda se na studium stěžovatelky vztahovala akreditace, kterou Panevropská vysoká škola obdržela na Slovensku. Řešit tuto otázku by však dávalo smysl pouze v případě, pokud by bylo zjištěno, že společnost UNINOVA o.p.s. plnila pouze funkci jakéhosi mezičlánku, jenž stěžovatelce zprostředkoval organizaci vzdělávání, které však fakticky poskytla Panevropská vysoká škola na základě své akreditace získané na Slovensku. Právě takto roli společnosti UNINOVA o.p.s. popisuje stěžovatelka; nejedná se tedy rozhodně o otázku, která by byla mezi stranami nesporná.

[30] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že městský soud v bodě 43 odůvodnění napadeného rozsudku odkázal v souvislosti s posouzením role společnosti UNINOVA o.p.s. při poskytování vysokoškolského vzdělání na blíže nespecifikované vyjádření MŠMT (patrně se jedná o informace z webových stránek MŠMT, které městský soud zmínil rovněž v bodě 42 napadeného rozsudku), v soudním spisu ovšem není založen žádný podklad, který by obsahoval skutečnosti uvedené městským soudem. Není tedy zřejmé, zda se údajné vyjádření MŠMT (jehož existence není doložena ve spise) vůbec vztahuje k právní úpravě rozhodné pro posouzení věci.

[31] Jak již bylo uvedeno výše, první podmínka stanovená v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii může být splněna ve dvou typech situací. Studium, které žadatel absolvoval na vysoké škole se sídlem v zahraničí, musí být buď na základě mezinárodní smlouvy uznáváno za rovnocenné vzdělání získávanému studiem v magisterském studijním programu na vysoké škole v České republice nebo musí být uznáno postupem podle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, tedy takzvaně „*nostrifikováno*“. Pokud je tedy vzdělání uznáváno za rovnocenné na základě mezinárodní smlouvy, není již zapotřebí jeho formální nostrifikace.

[32] Městský soud po zrušení jeho prvního rozsudku nejprve vyzval stěžovatelku ke sdělení, zda disponuje osvědčením vydaným dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách. Stěžovatelka městskému soudu sdělila, že takovým osvědčením nedisponuje, neboť má za to, že ho nepotřebuje, protože studium, které absolvovala na Panevropské vysoké škole, je uznáváno za rovnocenné vzdělání získávanému studiem v magisterském studijním programu na vysoké škole v České republice na základě mezinárodní smlouvy č. 33/2001 Sb. m. s.

[33] Městskému soudu tedy lze přisvědčit v tom, že stěžovatelka netvrdila ani nedoložila, že by její studium na Panevropské vysoké škole bylo uznáno postupem podle § 89 a násl. zákona o vysokých školách. Připuštění stěžovatelky ke státní rigorózní zkoušce na

Právnické fakultě Univerzity Karlovy ani složení této zkoušky, jejíž součástí byla obhajoba rigorózní práce, a udělení akademického titulu doktora práv (JUDr.) touto univerzitou jistě nemůže nahradit formální uznání jejího magisterského vzdělání podle § 89 a násl. zákona o vysokých školách. To však stěžovatelka ani netvrdila. Stěžovatelka pouze poukazovala na to, že k rigorózní zkoušce byla připuštěna právě z toho důvodu, že Právnická fakulta Univerzity Karlovy vycházela z toho, že magisterské právnické vzdělání, kterého stěžovatelka dosáhla na Panevropské vysoké škole, je na základě mezinárodní smlouvy č. 33/2001 Sb. m. s. uznáváno za rovnocenné vzdělání získávanému studiem v magisterském studijním programu na vysoké škole v České republice (k tomu srov. § 46 odst. 5 zákona o vysokých školách, podle něhož mohou státní rigorózní zkoušku vykonat právě jen absolventi magisterských studijních programů v témže oboru).

[34] Dle čl. 4 smlouvy č. 33/2001 Sb. m. s. byly vysokoškolské diplomy a vysvědčení o státní zkoušce vydané po ukončení studia v magisterském studijním programu na vysoké škole v České republice a diplomy a vysvědčení o státní zkoušce vydané po ukončení magisterského studia, inženýrského studia a doktorského studia na vysoké škole ve Slovenské republice uznávány za rovnocenné.

[35] Smlouva č. 33/2001 Sb. m. s. byla uzavřena dne 23. 3. 2001, kdy dle jejího čl. 18 také vstoupila v platnost, a publikována ve Sbírce mezinárodních smluv byla dne 26. 4. 2001. Ke dni 28. 3. 2015 byla tato smlouva zrušena Smlouvou mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice, uzavřenou dne 28. 11. 2013, publikovanou pod č. 23/2015 Sb. m. s. (dále jen „smlouva č. 23/2015 Sb. m. s.“) Tato nová smlouva podstatným způsobem změnila podmínky pro vzájemné uznávání vysokoškolského vzdělání mezi oběma zeměmi, neboť se dle čl. 11 odst. 3 písm. b) nevztahuje mj. na slovenské doklady o vysokoškolském vzdělání získané na vysokých školách ve Slovenské republice absolvováním bakalářského, magisterského, inženýrského, doktorského nebo doktorandského studia uskutečňovaného mimo území Slovenské republiky. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval tím, která z uvedených smluv je relevantní pro posouzení nyní projednávané věci.

[36] Dle § 87 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje soud v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.

[37] Smysl této specifické právní úpravy výstižně popisuje komentářová literatura: „Soudní rozhodování o žalobě proti správnímu rozhodnutí je, co se týče právních i skutkových otázek, pevně upnuto k času, v němž bylo vydáno napadené správní rozhodnutí (§ 75 odst. 1). Takovýto zpětný (retrospektivní) pohled by však nedával žádný smysl u běžných zásahových žalob, které mají „zápůrčí“ povahu (žalobce se domáhá ukončení zásahu nebo odstranění protizákonného stavu žalovaným správním orgánem). V situaci takovéto zásahové žaloby jde o situaci, v níž zásah trvá, nebo se dokonce proměňuje, trvají jeho důsledky nebo hrozí nebezpečí opakování zásahu. V takovémto případě zákon logicky posouvá skutková (a byť to zákon výslovně neříká, samozřejmě i právní) zjištění soudu k aktuálnímu okamžiku jeho rozhodování. Zásah, jeho důsledky nebo hrozba opětovného zásahu se totiž mohou v čase proměňovat. Posláním soudu je zde ochránit žalobce proti aktuálně existující situaci.“ (Kühn, Z., Kocourek, T.: Soudní řád

pokračování

správní. Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2019, komentář k § 87, bod 1, cit. dle systému ASPI)

[38] I v nyní posuzované věci je tedy třeba aplikovat § 37 zákona o advokacii v jeho současném znění, které však v odstavci 2 uvádí, že je žalovaná povinna zapsat žadatele do seznamu koncipientů (splňuje-li podmínky pro zápis) ke dni uvedenému v jeho žádosti a není-li takový den v žádosti uveden, pak ke dni podání žádosti. Má-li být zápis žadatele proveden k určitému zákonem stanovenému dni, je třeba k tomuto dni také posuzovat splnění podmínek pro zápis. Pokud by totiž soud shledal žalobu důvodnou a uložil žalované upustit od trvajícího zásahu a stěžovatelku zapsat na seznam koncipientů, musela by tak žalovaná učinit s účinností ke dni stanovenému v § 37 odst. 2 zákona o advokacii. Ze spisové dokumentace je patrné, že stěžovatelka v žádosti požadovaný den zápisu neuvedla, k zápisu tedy mělo dojít (v případě, že by byly splněny podmínky pro jeho provedení) ke dni podání žádosti, tj. k 21. 3. 2014, tedy v době platnosti smlouvy č. 33/2001 Sb. m. s. [Nejvyššímu správnímu soudu přitom nešlo, že smlouva č. 33/2001 Sb. m. s. nebyla, na rozdíl od své nástupkyně, smlouvy č. 23/2015 Sb. m. s., „prezidentskou smlouvou“, tedy mezinárodní smlouvou dle čl. 10 Ústavy, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament, ale „pouze“ mezinárodní smlouvou (dohodou) mezi vládami ČR a SR. Ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii však neodkazuje pouze na mezinárodní smlouvy dle čl. 10 Ústavy, ale na všechny mezinárodní smlouvy, jimiž je ČR vázána, což byla i smlouva č. 33/2001 Sb. m. s., která tak byla vnitrostátně aplikovatelnou mj. v případech, na které dopadalo právě zmiňované ustanovení zákona o advokacii].

[39] V posuzovaném případě tak bylo zapotřebí posoudit, zda studium, v němž stěžovatelka získala magisterské právnické vzdělání, bylo studiem, které bylo uznáváno smlouvou č. 33/2001 Sb. m. s., tedy zda se ve smyslu čl. 4 uvedené smlouvy jednalo o magisterské studium na vysoké škole ve Slovenské republice, tj. na (slovenském) státěm uznané vysoké škole, která náleží k systému vysokého školství ve Slovenské republice [čl. 1 písm. b) smlouvy č. 33/2001 Sb. m. s.]. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že se městský soud výslovně nezabýval tím, zda daná smlouva dopadá na stěžovatelkou absolvované studium. Na druhou stranu je však z napadeného rozsudku zřejmé, že městský soud posuzoval, zda dané studium bylo studiem slovenskými orgány akreditovaným (byť tak neučinil s odkazem na smlouvu č. 33/2001 Sb. m. s.), přičemž je zřejmé, že pokud by tomu tak nebylo, nemohlo by se jednat o „*magisterské studium na vysoké škole ve Slovenské republice*“ ve smyslu uvedené smlouvy. Nejvyšší správní soud tedy hodnotil, zda městský soud danou otázku zodpověděl správně.

[40] Městský soud v tomto ohledu především odkázal na závěry svého rozsudku ze dne 23. 3. 2022, č. j. 17 A 114/2020-58. Tímto rozsudkem městský soud rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí, kterým MŠMT zamítlo žádost žalobce o uznání studia bakalářského studijního programu právo, studijního oboru právo Panevropské vysoké školy za postavené na roveň studiu na vysoké škole v České republice pro již zmiňované účely státní sociální podpory a důchodového pojištění. V daném rozsudku městský soud posuzoval rovněž to, zda dané bakalářské studium bylo postaveno na roveň vysokoškolskému studiu v České republice. Městský soud odkázal zejména na následující část daného rozsudku: „*Má-li být zahraniční studium postaveno na roveň tuzemskému, musí splňovat obdobné podmínky, zejména se musí jednat o studium akreditované (viz § 44 zákona o vysokých školách). Není-li takové studium akreditované, nelze jej v žádném případě považovat za studium na roveň postavené*

studiu v ČR. V projednávaném případě bylo správními orgány jednoznačně zjištěno, že žalobce nestudoval v sídle PVŠ. Uvedené vyplývá zejména z žádosti žalobce ze dne 24. 10. 2013, kde je jako místo studia uvedena Praha. Dále tato skutečnost vyplývá z „Rozhodnutí o povolení zápisu do vyššího ročníku studia“ ze dne 30. 11. 2013, „Potvrzení o studiu na vysoké škole“ ze dne 10. 12. 2013, a „Ukončení studia“ ze dne 26. 11. 2014. Všechny výše uvedené dokumenty byly podepsány v Praze a je v nich odkazováno na konzultační středisko umístěné v Praze, případně pobočku v Praze. Zároveň z e-mailového sdělení MŠ SR vyplývá, že akreditace PVŠ na studijní program „Právo“ se omezovala na Fakultu práva a že PVŠ neměla oprávnění poskytovat studijní program „Právo“ v ČR. Z výše uvedeného vyplývá, že akreditace PVŠ se na studium uskutečňované v Praze nevztahovala. Nelze-li na studium žalobce na PVŠ vztáhnout oprávnění PVŠ, nemůže se jednat o akreditované studium, a tedy ani o studium na roveň postavené studiu v ČR dle zákona o vysokých školách. Akreditaci studia nelze v daném případě odvíjet ani od společnosti UNINOVA, která je uvedena na „Potvrzení o studiu na vysoké škole“ ze dne 10. 12. 2013. Je tomu tak proto, že akreditace PVŠ je dle § 47 odst. 2 zákona č. 131/2002 Z.z. nepřenositelná. V projednávaném případě tak nemohlo dojít k přenosu akreditace z PVŠ na společnost UNINOVA. Společnost UNINOVA pak nebyla oprávněna poskytovat vysokoškolské vzdělání ani podle platných právních předpisů SR (viz sdělení MŠ SR) a ani podle právních předpisů ČR (viz registr vysokých škol).“

[41] Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že městskému soudu nelze přisvědčit, uvádí-li, že dané závěry byly potvrzeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2022, č. j. 1 As 71/2022-44. Nejvyšší správní soud sice uvedeným rozsudkem skutečně zamítl kasační stížnost podanou proti citovanému rozsudku městského soudu, v bodě 19 odůvodnění svého rozsudku ovšem výslovně uvedl, že proti závěru městského soudu o tom, že se akreditace Panevropské vysoké školy nevztahovala na studium uskutečňované v ČR, stěžovatel v daném případě nic nenamítal. Je tedy zřejmé, že výše citované závěry Nejvyšší správní soud v daném rozsudku, vzhledem k obsahu kasačních námitek, vůbec nepřezkoumával, a nelze tedy dospět k závěru, že je potvrdil. To samozřejmě neznamená, že by se městský soud nemohl s danými závěry svého rozsudku ztotožnit a odkázat na ně, zvláště pokud by v uvedeném případě městský soud posoudil danou otázku v souladu s požadavky vyslovenými Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 6. 9. 2012, č. j. 5 As 462/2019-35. Pouhý odkaz na tento rozsudek však nezabývá městský soud povinnosti řádně zjistit skutkový stav věci a rozhodnout na základě důkazů, které byly provedeny v nyní posuzovaném řízení a které musí být v tomto řízení také Nejvyšším správním soudem přezkoumatelné.

[42] Skutkové závěry, na nichž městský soud uvedený rozsudek založil, však vycházejí z podkladů, které nebyly provedeny k důkazu v nyní posuzované věci, a Nejvyšší správní soud je tedy nemůže v nyní posuzované věci přezkoumat. Klíčový závěr daného rozsudku o tom, že se akreditace omezovala na Fakultu práva Panevropské vysoké školy, z čehož má vyplývat, že Panevropská vysoká škola neměla oprávnění poskytovat dané studium v České republice (není ani zřejmé, z čeho městský soud dovozuje, že právnické studium Panevropské vysoké školy probíhalo v ČR „mimo“ Fakultu práva Panevropské vysoké školy; přinejmenším doklady o magisterském vzdělání, které doložila stěžovatelka v nyní posuzované věci, byly vystaveny právě Fakultou práva Panevropské vysoké školy), vychází z blíže nespecifikovaného e-mailového sdělení Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu Slovenské republiky, jehož úplný a přesný obsah však není z daného rozsudku patrný. Toto vyjádření navíc, jak již bylo konstatováno, nebylo provedeno k důkazu v nyní

pokračování

posuzovaném případě, není tudíž ani založeno ve spise městského soudu, a nelze z něj tedy v nyní posuzované věci vycházet.

[43] Dále založil městský soud své závěry v nyní posuzované věci na vyjádřeních Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu Slovenské republiky ze dne 15. 8. 2011 a dne 6. 12. 2011, o nichž však Nejvyšší správní soud již ve svém předchozím rozsudku v této věci konstatoval, že pro tyto závěry neposkytují dostatečný podklad. Jak Nejvyšší správní soud rovněž zdůraznil již ve svém předchozím rozsudku, z těchto vyjádření především vyplývá, že v dané době byla Panevropská vysoká škola 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 zároveň skutečně uvádí, že Panevropská vysoká škola požádala rovněž o akreditaci studijních programů poskytovaných jejími pracovišti v České republice, 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. Dále Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku poukázal na to, že není ani jasné, zda, případně do jaké míry se studium, které stěžovatelka absolvovala na území České republiky, lišilo od studia, které v té době nabízela Panevropská vysoká škola ve svém sídle v Bratislavě.

[44] Již v předchozím rozsudku tedy Nejvyšší správní soud uzavřel, že uvedená vyjádření Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu Slovenské republiky (a tím méně vyjádření MŠMT ČR ze dne 26. 4. 2011, které pouze potvrdilo, že z pohledu českého práva tehdejší působení poboček či organizačních jednotek zahraničních vysokých škol na území ČR nebylo možné považovat za protiprávní) sama o sobě neposkytují dostatečnou oporu pro závěr o tom, že stěžovatelka nesplnila podmínku spočívající v tom, že absolvovala uznávané studium na zahraniční (slovenské) vysoké škole. Pokud se tedy městský soud i v novém rozsudku opět spokojil pouze s uvedenými podklady, nerespektoval v rozporu s § 110 odst. 4 s. ř. s. závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, č. j. 17 A 114/2020-58, na uvedeném nic nemění, neboť, jak již bylo řečeno, jeho závěry vycházejí ze skutkových zjištění, která nemají oporu v nyní provedeném dokazování.

[45] Nejvyšší správní soud opakuje, že pro posouzení toho, zda stěžovatelka splnila podmínku zakotvenou v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii, je podstatné, zda stěžovatelce dané vzdělání poskytl tuzemský subjekt, či Slovenskou republikou uznaná vysoká škola, která náleží k systému vysokého školství ve Slovenské republice [čl. 1 písm. b) smlouvy č. 33/2001 Sb. m. s.], která měla navíc k výuce daného studijního programu akreditaci. Na základě těchto hledisek je tedy v posuzovaném případě rozhodující, jakou úlohu hrála při stěžovatelčině studiu společnost UNINOVA o.p.s. a jakou Panevropská vysoká škola, a pokud nebude možné konstatovat, že vzdělání fakticky poskytovala tuzemská společnost UNINOVA o.p.s., bude dále zásadní odpověď na otázku, zda dané studium proběhlo v souladu s akreditací, kterou Fakulta práva Panevropské vysoké školy v době studia stěžovatelky disponovala. Bylo totiž prokázáno, že samostatná akreditace pro studium v ČR uvedené vysoké škole slovenskými orgány udělena nebyla, což ovšem samo o sobě nevylučuje, že z pohledu slovenského práva bylo možné toto studium v ČR poskytovat na základě existující akreditace. Uvedenými směry by se tedy mělo ubírat dokazování v dalším řízení před městským soudem. Pro posouzení toho, zda studium

proběhlo v souladu s tehdejší akreditací Panevropské vysoké školy, která jí byla udělena slovenskými orgány, je zejména zapotřebí zjistit obsah a rozsah této akreditace, který bude patrný především z akreditačního rozhodnutí, akreditačních podmínek a popřípadě dalších podkladů vztahujících se k akreditaci. V případě, že bude poté mezi účastníky řízení i nadále sporné, zda studium fakticky proběhlo na základě dané akreditace, bude zapotřebí zjistit, jaký byl skutečný obsah daného studia a podmínky, za nichž bylo poskytováno, a posoudit, zda se od závazných podmínek akreditace odchylovaly natolik, že toto studium již za uskutečněné na základě této akreditace považovat nelze. Tyto otázky si musí v konečném důsledku na základě shromážděných podkladů posoudit městský soud. Ten jistě může ve svých úvahách přihlídnout i k případnému právnímu hodnocení ze strany příslušných slovenských orgánů, a to též vzhledem k tomu, že pro tyto otázky je rozhodné slovenské právo, nelze se však spokojit pouze se zmiňovanými stručnými vyjádřeními Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu Slovenské republiky.

[46] Je rovněž třeba zdůraznit, že řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je řízením kontradiktorním, je tedy na každé ze stran, aby prokázala svá tvrzení. Primární břemeno tvrzení i důkazní břemeno ohledně důvodnosti žaloby samozřejmě tížilo stěžovatelku (§ 84 odst. 3 písm. b) a c) s. ř. s.), ovšem v nyní posuzované věci již stěžovatelka k žalobě a vlastně již předtím k žádosti o zápis do seznamu koncipientů doložila formálně bezvadné doklady o právnickém vzdělání dosaženém na dané slovenské vysoké škole (diplom č. MP*X vystavený dne 19. 5. 2011 Panevropskou vysokou školou, Fakultou práva, opatřený příslušným razítkem této fakulty a podpisy rektora a děkana, podle něhož stěžovatelka získala vysokoškolské vzdělání druhého stupně absolvováním studia magisterského studijního programu právo ve studijním oboru 3.4.1. Právo a podle § 53 odst. 7 zákona č. 131/2002 Z. z., o vysokých školách, se jí uděluje akademický titul „magister“ (Mgr.); dále dodatek k uvedenému diplomu č. X téhož data, opatřený opět razítkem fakulty a podpisem jejího tehdejšího děkana, prof. JUDr. J. I., DrSc., obsahující výčet všech absolvovaných předmětů v rámci magisterského studia a hodnocení stěžovatelky v těchto předmětech; a rovněž vysvědčení téhož data o státní zkoušce z občanského práva, trestního práva a obchodního práva a o obhajobě diplomové práce stěžovatelky na téma „*Obchodní společnosti*“, rovněž opatřené razítkem a podpisem děkana fakulty; obdobné doklady později stěžovatelka doložila rovněž o svém předchozím bakalářském studiu práva na tehdejší Bratislavské vysoké škole práva, Fakultě práva). Pokud má tedy žalovaná za to, že údaje uvedené v těchto dokladech neodpovídají skutečnému stavu věci nebo že byly tyto doklady vydány neoprávněně, je na ní, aby svá tvrzení prokázala. Procesní aktivitu žalované v této otázce nelze přenášet na soud (to ostatně zdejší soud také konstatoval již ve svém předchozím rozsudku, srov. bod 43 jeho odůvodnění).

[47] Je tedy především na žalované, aby k prokázání svých tvrzení soudu předložila nebo navrhla dostatečné důkazy. To platí tím spíše za situace, kdy stěžovatelčino vzdělání již v minulosti akceptovala Právnická fakulta Univerzity Karlovy, když stěžovatelce umožnila složit na této fakultě české veřejné vysoké školy rigorózní zkoušku. Tato skutečnost sice samozřejmě nenahrazuje formální nostrifikaci jejího vzdělání, na druhou stranu však nelze bez dalšího přejít, že, jak již bylo vysvětleno, daná právnická fakulta zjevně považovala vzdělání stěžovatelky ze rovnocenné magisterskému vzdělání, které je možné získat na českých právnických fakultách. Pokud tedy žalovaná dospěla k opačnému závěru, je na místě, aby svůj názor náležitě obhájila.

pokračování

[48] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že zatímco stěžovatelka předložila k žádosti o zápis do seznamu koncipientů formálně bezvadné doklady o magisterském právnickém vzdělání dosaženém studiem na slovenské vysoké škole, žalovaná svůj závěr o tom, že stěžovatelkou doložené vzdělání nesplňuje požadavky stanovené v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o advokacii, dosud nedoložila dostatečnými důkazy.

[49] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal při posuzování sporné otázky jako zásadní tvrzení stěžovatelky, že jiné absolventce magisterského studijního programu, který stěžovatelka vystudovala, Slovenská advokátní komora její vzdělání pro účely zápisu do seznamu koncipientů na Slovensku uznala. Závěry, k nimž případně v daném ohledu dospěla Slovenská advokátní komora, nemohou být závazné ani pro žalovanou, ani pro české soudy, byť i k takovému hodnocení jistě mohou přihlídnout.

V.

Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu 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.).

[51] 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 22. září 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu