



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Tomáše Blažka v právní věci žalobkyně: **Mgr. Ing. L.K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2023, č. j. 11 A 86/2023-34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně, která je vyšší soudní úřednicí, se žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) bránila proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřovala v tom, že ji žalovaný nepřipustil k odborné justiční zkoušce. Žalobkyně pracovala na pozici vyšší soudní úřednice od 1. 5. 2015 do 31. 12. 2018 a poté opět od 1. 2. 2019 až do současnosti. Dne 23. 5. 2022 pak úspěšně dokončila studium magisterského programu právnické fakulty. Následně se přihlásila k vykonání odborné justiční zkoušky v bloku začínajícím dne 30. 5. 2023. Žalovaný zdůvodnil nepřipustění k odborné justiční zkoušce tím, že za povinnou tříletou právní praxi ve smyslu zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), lze považovat pouze praxi vykonanou až po dokončení vysokoškolského právnického vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice. Žalobkyně však část praxe vyšší soudní úřednice vykonala ještě před absolvováním studia, žalovaný proto podmínku nepovažoval za splněnou.

[2] Městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobě vyhověl a deklaroval, že nepřipustění žalobkyně k odborné justiční zkoušce z důvodu nesplnění podmínky tříleté právní praxe bylo nezákonným zásahem.

[3] Uvedl, že zákon o soudech a soudcích v § 111 odst. 1 umožňuje složit odbornou justiční zkoušku vyššímu soudnímu úředníkovi, který má vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v ČR. Z textu § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích pak podle městského soudu jednoznačně vyplývá, že do právní praxe se započítává také činnost vyššího soudního úředníka před dokončením vysokoškolského magisterského vzdělání v oblasti práva. S výjimkou zaměstnanců Ministerstva spravedlnosti podílejících se na tvorbě návrhů obecně závazných právních předpisů, u nichž je pro započítání praxe výslovně vyžadováno ukončení právnického vysokoškolského studia, jsou totiž všechny profese v § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích uvedeny bez jakýchkoliv dalších podmínek. To znamená, že do právní praxe se započítává jejich výkon bez dalšího.

[4] Pro opuštění doslovného výkladu § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích městský soud nenašel žádné dostatečně silné důvody. Jak plyne z důvodové zprávy, zákonodárce sice patrně subjektivně zamýšlel zvolit variantu prosazovanou žalovaným, avšak jeho záměr by bylo možné zohlednit pouze, pokud by se jednoznačně promítl do textu zákona nebo by se jednalo o více rovnocenných výkladů neurčitého právního pojmu. Zde se však nabízí pouze jeden doslovný výklad, který nelze prolomit jen proto, že zákonodárce měl jiný úmysl, avšak nepovedlo se mu jej převést do textu právní normy. Ani teleologická interpretace nesvědčí pro prolomení doslovného výkladu, spíše naopak, neboť rozhodovací oprávnění i rozsah úkonů jsou stejné pro vyšší soudní úředníky i pro asistenty soudců, není proto důvodu mezi těmito dvěma druhy praxí rozlišovat. Zákon rovněž nerozlišuje mezi vyššími soudními úředníky s ukončeným vysokoškolským právnickým vzděláním a těmi bez něj. Vysokoškolské vzdělání je požadováno až pro samotné připuštění k justiční zkoušce, nikoli k započítatelnosti praxe jako právnické. Městský soud zároveň neshledal žádný dostatečně závažný důvod, který by ospravedlnil výklad práva zastávaný žalovaným, tedy v neprospěch žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobkyně

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž navrhl jeho zrušení z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že činnost vyššího soudního úředníka a asistenta soudce je obdobná. Jedná se naopak o činnosti obsahem diametrálně odlišné. Činnost vyššího soudního úředníka je pouze úřednická a zákonodárce ji svěřil i do rukou neprávnicků. Jedná se o kariérní funkci, jejímž smyslem je urychlení soudního řízení a odbřemenění soudce od rutinních či formalizovaných úkonů. Naopak funkce asistenta soudce představuje vstup do justice a je pojmána jako cílená příprava na výkon funkce soudce či některé další právnické profese. Tato odlišnost se odráží také v odlišných požadavcích na vzdělání u vyšších soudních úředníků a asistentů soudce.

[7] Zákonodárce zamýšlel novelou zákona o soudech a soudcích účinnou od 1. 1. 2022 sjednotit podmínky pro přístup k odborné justiční zkoušce pro vyšší justiční úředníky a asistenty soudce. To učinil sjednocením délky požadované praxe u obou profesí, ačkoliv jejich obsah není totožný. Tato praxe pak musí být počítána až od úspěšného ukončení

pokračování

vysokoškolského právníckého vzdělání. Závěry městského soudu nepřiměřeně usnadňují přístup vyšších soudních úředníků k profesi soudce, zakládají tak nerovnost mezi vyššími soudními úředníky, na které jsou kladeny nižší nároky, a asistenty soudce. S ohledem na důležitost funkce soudce je však nezbytné, aby na uchazeče byly kladeny totožné požadavky, a to co nejpřísnější. Závěry městského soudu by zároveň vedly k tomu, že odborná justiční zkouška by byla jedinou zkouškou ve smyslu § 60 odst. 5 zákona o soudech a soudcích, u níž je akceptována praxe neprávnicka, což vyvolává další nerovnost.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel překračuje svá oprávnění, plynoucí ze zákona o soudech a soudcích. Souhlasí s městským soudem, že pro řešení otázky započitatelnosti praxe vyšších soudních úředníků není rozhodující, do jaké míry se mohou podílet na samotném výkonu soudnictví. Podstatné je, že sám zákonodárce novelou zákona o soudech a soudcích provedenou zákonem č. 218/2021 Sb. sjednotil podmínky potřebné praxe asistentů soudce a vyšších soudních úředníků. Žalobkyně trvá na tom, že zákon nedává žádný prostor pro její diskriminaci oproti ostatním uchazečům o vykonání odborné justiční zkoušky či naopak pro její nespravedlivé zvýhodnění zmiňované stěžovatelem. Předestřela zároveň, jak pestrá praxe na různých úsecích soudů absolvovala v pozici vyšší soudní úřednice. Pokud stěžovatel zdůrazňuje, že započtení neprávnické praxe nepřipouští právní úprava jiných odborných zkoušek stejné úrovně, jde dle žalobkyně zjevně o důsledek toho, že v oněch jiných profesích (advokátní, notářské či exekutorské) zákonodárce nevytvořil pozici administrativního aparátu, kterou by bylo možné vykonávat i po dosažení jiného než právníckého vzdělání.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Městský soud dospěl k závěru, že do povinné tříleté praxe se u vyššího soudního úředníka započítává i praxe před absolvováním vysokoškolského právníckého studia. K tomuto závěru jej vedl doslovný výklad § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích, podpořený výkladem systematickým a teleologickým. Uvedené ustanovení ve znění účinném od 1. 1. 2022 zní: *Do doby právní praxe se započítává doba výkonu funkce asistenta soudce, asistenta státního zástupce, právního čekatele, soudce Ústavního soudu, praxe advokátního koncipienta, notářského kandidáta, notářského koncipienta, exekutorského kandidáta, exekutorského koncipienta, vyššího soudního úředníka, činnost zaměstnance ministerstva, který získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v rámci magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a který se samostatně podílí na tvorbě návrhů obecně závazných právních předpisů, a asistenta Veřejného ochránce práv. Ministerstvo výjimečně může na žádost započítat do doby právní praxe dobu jiné právnícké činnosti, a to nejdéle v rozsahu 2 let, jestliže asistent získal při výkonu právní praxe zkušenosti potřebné pro výkon funkce soudce.* (zvýraznil nyní soud)

[12] Z doslovného výkladu citovaného ustanovení podle městského soudu jednoznačně vyplývá, že do právní praxe se započítává také činnost vyššího soudního úředníka před dokončením vysokoškolského právnického vzdělání. S výjimkou zaměstnance Ministerstva spravedlnosti jsou totiž všechny profese v tomto ustanovení uvedeny bez jakýchkoliv dalších podmínek. Vedlejší věta „*který získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v rámci magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a který se samostatně podílí na tvorbě návrhů obecně závazných právních předpisů*“, se vztahuje právě a pouze k zaměstnanci Ministerstva spravedlnosti, neboť v opačném případě by se vztahovala ke všem ostatním profesím, k nimž se však zjevně nemůže vztahovat podmínka podílu na tvorbě návrhů obecně závazných právních předpisů. Navíc by u nich podmínka ukončení vysokoškolského právnického studia, vyjma právě vyššího soudního úředníka, nedávala pro nadbytečnost smysl.

[13] K odchýlení od doslovného výkladu podle městského soudu nestačil výklad subjektivně historický, tedy že zákonodárce patrně zamýšlel vytvořit normu jinou, než jakou naformuloval do textu právního předpisu. K záměru zákonodárce, vyjádřenému v důvodové zprávě k zákonu č. 218/2021 Sb., by bylo možné přihlédnout například při výkladu neurčitého právního pojmu či při hodnocení více rovnocenných jazykových variant, ale nikoliv k prolomení jediného možného a jednoznačného doslovného výkladu. Systematický výklad pak podle městského soudu svědčí spíše pro doslovnou variantu výkladu § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích. Pokud by se totiž vyšším soudním úředníkům započítávala pouze praxe po dokončení vysokoškolského právnického vzdělání, bylo by výslovné stanovení povinnosti toto vzdělání získat v § 111 odst. 1 zákona o soudech a soudcích duplicitní, a tedy odporující principu vyloučení redundance. Toto ustanovení totiž stanoví: *Ministerstvo umožní vykonat odbornou justiční zkoušku vyššímu soudnímu úředníkovi, který získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, a soudci Ústavního soudu; § 110 se použije obdobně.*

[14] Ani teleologický výklad podle městského soudu nesvědčí pro prolomení doslovné interpretace. S ohledem na podobnost rozhodovacích oprávnění a rozsahu úkonů asistenta soudce a vyššího soudního úředníka je naopak třeba přiklonit se právě k doslovnému výkladu. Pro zaujetí výkladu v neprospěch žalobkyně zároveň městský soud neshledal jiné dostatečně závažné důvody.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti nepolemizuje s podrobným a přesvědčivým jazykovým ani systematickým výkladem městského soudu, s nimiž se Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) ztotožňuje. Námitkou, že funkce vyššího soudního úředníka není obdobná funkci asistenta soudce, směřuje primárně na teleologický výklad § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích. Svou argumentaci pak podtrhuje zdůrazněním důležitosti funkce soudce, k jejímuž výkonu je odborná justiční zkouška nezbytným předpokladem.

[16] Stěžovatelově snaze zvrátit výklad městského soudu zdůrazněním odlišnosti mezi vyššími soudními úředníky a asistenty soudce však NSS nemůže přitakat. Na jednu stranu je pravda, že předpoklady pro výkon obou funkcí jsou odlišné a rovněž jejich účel je zčásti odlišný, neboť přinejmenším část asistentů soudců tuto funkci vykonává jakožto přípravu na výkon funkce soudce či případně jiné právnické profese. Z pohledu právního je však podstatné, že jejich pravomoci jsou v zásadě totožné, neboť podle § 36a odst. 5 zákona o soudech a soudcích je asistent soudce *oprávněn podílet se na rozhodovací činnosti soudu v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem pro vyšší soudní úředníky; na jeho postavení*

pokračování

se přiměřeně použijí ustanovení upravující postavení vyšších soudních úředníků. Umožnil-li zákonodárce přístup k odborné justiční zkoušce také osobám s praxí vyššího justičního úředníka, dal tím zcela zřetelně najevo, že tuto praxi považuje pro účely této zkoušky za ekvivalentní s praxí asistenta soudce, advokátního koncipienta, asistenta státního zástupce, notářského koncipienta a dalšími profesemi uvedenými v § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích.

[17] K argumentaci nerovností mezi vyššími soudními úředníky a asistenty soudce je nutné uvést, že činnosti vykonávané osobami ve funkcích či pozicích vyjmenovaných v § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích se mohou v praxi často diametrálně lišit, a to i v rámci jednotlivých funkcí či pozic. Zcela jinou praxi budou mít advokátní koncipient specializující se na jednu specifickou agendu v pobočce mezinárodní advokátní kanceláře, jako jsou fúze a akvizice, a advokátní koncipient vykonávající generální praxi u advokáta na malém městě. Obdobně asistenti soudců Nejvyššího či Nejvyššího správního soudu budou mít odlišnou zkušenost než asistent soudce okresního soudu. Navzdory tomu zákon všechny tyto funkce a pozice považuje rovnocenně za dostatečnou průpravu pro absolvování odborné justiční zkoušky a řadí je vedle sebe s dalšími funkcemi, včetně výkonu funkce soudce Ústavního soudu. Argument nerovností mezi povahou praxe asistentů soudců a vyšších soudních úředníků je proto nutno odmítnout jako lichý.

[18] V situaci, kdy zákon nijak nerozlišuje činnost vyššího soudního úředníka před získáním vysokoškolského právnického vzdělání a po jeho získání, proto NSS neshledává žádný přesvědčivý důvod, aby se do praxe započítávala pouze doba po jeho získání. V takové situaci není namístě ani argument, že odborná justiční zkouška by v případě vyššího soudního úředníka byla jedinou zkouškou ve smyslu § 60 odst. 5 zákona o soudech a soudcích, u níž je akceptována i praxe neprávnicka. Byl to totiž v první řadě sám zákonodárce, kdo shledal praxi vyšších soudních úředníků, která je totožná bez ohledu na vzdělání, které ukončili před jejím výkonem, za dostatečnou průpravu pro složení odborné justiční zkoušky a následné ucházení se o funkci soudce. Zároveň nelze mít za to, že by tím byla jakkoliv ohrožena kvalita soudcovského stavu, jak hrozí stěžovatel. Ke kontrole kvality, tedy toho, zda mají všichni uchazeči bez ohledu na druh praxe nezbytné znalosti a schopnosti, totiž slouží právě odborná justiční zkouška, v případě uchazečů o funkci soudce také výběrová řízení na pozici justičního kandidáta a funkci soudce.

[19] Za nepřipadný je třeba považovat stěžovatelův odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10, v němž Ústavní soud zdůraznil úřednickou a pomocnou roli vyšších soudních úředníků a vyloučil jejich podíl na rozhodování soudů. Od závěrů tohoto nálezu se totiž Ústavní soud později výslovně odchýlil v nálezu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/18, v němž uvedl, že „[t]akto kategorický výklad podle Ústavního soudu nadále není udržitelný. Vychází totiž z nesprávného předpokladu, že rozhodnutí vyššího soudního úředníka ve své podstatě nahrazuje rozhodování soudce, ačkoli podle platného zákona o vyšších soudních úřednících jde o pouhé doplnění soudního řízení umožňující rychlejší projednání věci, které se – na rozdíl od dřívější zákonné úpravy – nikterak nedotýká ústavních požadavků vztahujících se k rozhodování soudů.“ Jak navíc NSS uvedl již výše, byl to sám zákonodárce, kdo praxi vyššího soudního úředníka shledal rovnocennou s praxí ostatních osob uvedených v § 110 odst. 3 zákona o soudech a soudcích (kromě specifikovaných zaměstnanců samotného stěžovatele). Stěžovatelova nynější snaha o „degradaci“ jejich činnosti proto není namístě.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[21] NSS rozhodl ve věci samé bez zbytečného odkladu poté, co provedl všechny nezbytné procesní úkony. Z tohoto důvodu nerozhodoval již samostatně o stěžovatelově návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobkyně byla ve věci úspěšná, náležela by jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení, nebyla však v řízení zastoupena advokátem, proto jí náhrada nákladů řízení nepřísluší.

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

V Brně dne 20. prosince 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu