



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Mgr. P. K.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2024, č. j. 5 A 38/2024-51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu spočívající v nepřipuštění k absolvování advokátní zkoušky.

[2] Stěžovatel v žalobě tvrdil, že žalovaná jej nezákonně nepřipustila k absolvování advokátní zkoušky, protože provedla nesprávný zápočet tzv. jiné právní praxe, když mu do doby rozhodné pro připuštění k advokátní zkoušce nezapočítala jím vykonanou dvouletou právní praxi advokátního koncipienta. Žalobou se proto domáhal, aby soud (I.) určil, že sdělení žalované ze dne 3. 4. 2024 o nesplnění podmínek pro posouzení žádosti stěžovatele o uznání jiné právní praxe představuje nezákonný zásah; (II.) přikázal žalované, aby věcně posoudila jeho žádost o uznání jiné právní praxe, a v případě uznání jeho jiné právní praxe za praxi advokátního koncipienta, aby žalované přikázal umožnit mu vykonat advokátní zkoušku.

[3] Stěžovatel podal dne 27. 3. 2024 žádost o vykonání advokátní zkoušky s přihláškou k písemnému vstupnímu testu v termínech 17. - 18. 6. 2024; v rubrice V. písm. A) – právní praxe vyplnil, že vykonával právní praxi advokátního koncipienta od 4. 1. 2021 do

31. 7. 2021 u AK Cerha Hempel Kališ ¶ Partners s. r. o., dále od 1. 10. 2022 dosud u AK Frölich ¶ Partners s. r. o.; v rubrice V. písm. B) – praxe uznatelná ze zákona za praxi advokátního koncipienta uvedl, že od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022 působil jako vyšetřovatel hospodářské kriminality u SKPV Policie Praha s tím, že se jedná o praxi uznanou rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 2. 2024, č. j. MPSV-15/2024-OPAJ-ANE/2, za praxi exekutorského koncipienta.

[4] Sdělením ze dne 3. 4. 2024 žalovaná stěžovateli sdělila, že mu neumožní absolvovat advokátní zkoušku, jelikož nevyhověla jeho žádosti o uznání tzv. jiné právní praxe, a to proto, že k datu této žádosti nesplnil podmínku vykonání dvouleté právní praxe ze zákona za poslední tři roky- viz *Zásady pro posuzování žádostí o zápis do seznamu advokátních koncipientů, o umožnění vykonání advokátní zkoušky a o zápis do seznamu advokátů* (dále jen „Zásady“) podle § 5 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“), a to z hlediska požadavků stanovených v § 5 písm. b), c), h) zákona o advokacii. Žalovaná dospěla k názoru, že stěžovatel k datu podání žádosti dne 27. 3. 2024 absolvoval za poslední 3 roky právní praxi advokátního koncipienta toliko po dobu 22 měsíců (namísto 24 měsíců). Z dopisu Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 2. 2024, č. j. MPSV-15/2024-OPAJ-ANE/2, vyplynulo, že ministerstvo stěžovateli do doby exekuční praxe započítalo dobu 23 měsíců praxe advokátního koncipienta vykonané v AK Cerha Hempel Kališ ¶ Partners s. r. o. a AK Frölich ¶ Partners s. r. o. a 12 měsíců jiné právní praxe vykonávané u SKPV PČR. Tyto skutečnosti jsou mezi účastníky nesporné.

[5] V průběhu soudního řízení stěžovatel složil dne 6. 6. 2024 exekutorskou zkoušku (viz osvědčení o složení exekutorské zkoušky ze dne 6. 6. 2024) a požádal žalovanou o složení advokátního slibu a zápis do seznamu advokátů ČAK (viz žádost ze dne 7. 6. 2024), čemuž žalovaná vyhověla. Stěžovatel poté navrhl změnu žalobního petitu tak, že nadále již nepožadoval, aby soud přikázal žalované, aby věcně posoudila jeho žádost o uznání jiné právní praxe a v případě uznání jeho jiné právní praxe za praxi advokátního koncipienta, aby žalované přikázal umožnit mu vykonat advokátní zkoušku.

[6] V žalobě stěžovatel namítal, že podmínku připuštění k advokátní zkoušce splnil, jelikož jeho povinná tříletá právní praxe se skládala ze dvou období advokátní koncipientury, mezi nimiž vykonával též tzv. jinou právní praxi v délce jednoho roku na pozici vyšetřovatele u SKPV PČR. Specifikoval spornou dobu právní praxe: od 4. 1. 2021 do 31. 7. 2021 (7 měsíců) - advokátní koncipient v AK Cerha Hempel; od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022 (1 rok) - vyšetřovatel SKPV PČR; od 1. 10. 2022 dosud (1 rok a 6,5 měsíců ke dni podání žádosti) - advokátní koncipient v AK Frölich ¶ Partners. Stěžovatel stran nesprávného výpočtu rozhodné doby žalovanou odkázal na dopis Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 2. 2024 (ministerstvo mu do doby exekuční praxe započítalo i roční praxi vyšetřovatele). S ohledem na stanovisko ministerstva pak očekával, že mu bude rovněž žalovanou jeho jiná právní praxe uznána a započtena v plné výši. Stěžovatel vytkl žalované, že posouzení učinila na základě Zásad, které nejsou závazným stavovským předpisem, nýbrž pouhým interním předpisem žalované, přičemž jeho přijetí nepředvídá ani § 53 zákona o advokacii.

[7] Stěžovatel sporoval výklad čl. II. bod 3. písm. b) Zásad zastávaný žalovanou, neboť měl za to, že ke dni podání žádosti o uznání jiné právní praxe (27. 3. 2024) splnil podmínku

pokračování

výkonu dvouleté právní praxe advokátního koncipienta. Připustil, že vlivem prostoje mezi jednotlivými zaměstnáními jeho dvouletá praxe advokátního koncipienta na sebe bezprostředně nenavazovala, a proto nespádala do období třech posledních let před podáním žádosti. Žalovaná však dle názoru stěžovatele nesprávně do doby rozhodné nezapočítala měsíce leden a únor roku 2021, v níž činnost advokátního koncipienta rovněž vykonával; dospěla totiž k názoru, že tyto měsíce již nespádají do vymezení doby rozhodné, tj. do posledních třech let před podáním žádosti o uznání jiné právní praxe. Tento postup žalované označil za absurdní, neboť se obdobná situace bude opakovat i nadále; když s každým dalším odpracovaným měsícem advokátní koncipientury žalovaná přestane počítat jeden měsíc předchozí, fakticky tak stěžovatel bude nucen vykonat 4 roky právní praxe, než by byl připuštěn ke zkoušce, čímž se cítí být oproti jiným uchazečům diskriminován. Přitom je žalovaná povinna do rozhodné doby započítat dobu, po kterou advokátní koncipient nevykonává právní praxi advokátního koncipienta z důvodu překážek v rozsahu 70 pracovních dní v každém roce jejího trvání (dle § 5 odst. 2 zákona o advokacii). Právní úpravu zápočtu právní praxe označil stěžovatel za nelogickou a diskriminační, neboť není shodně posuzována doba *jiné* právní praxe u všech advokátních koncipientů. Rovněž spatřoval diskriminaci v tom, že byt' jsou jednotlivé právní praxe právních profesionálů (exekutorů, státních zástupců, soudců a advokátů) navzájem započitatelné a odborné zkoušky uznatelné, přesto má žalovaná stanoveny diametrálně odlišné podmínky pro připuštění k odborné zkoušce, než je tomu u ostatních profesních komor; konkrétně poukázal na uznání jiné praxe exekutorského koncipienta.

[8] **Městský soud** neshledal žalobu důvodnou. Při posouzení přípustnosti zásahové žaloby vycházel mimo jiné z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 102/2018-39, č. 3841/2019 Sb. NSS., v němž se uvádí: „*Sdělení ministerstva o tom, že neumožní vyššímu soudnímu úředníkovi vykonat justiční zkoušku pro nesplnění některé z podmínek podle § 60 odst. 1 až 4 zákona o soudech a soudcích tedy s ohledem na výše uvedené není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. Prostředkem ochrany proti postupu ministerstva je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.*“. Přestože Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku posuzoval nepřipuštění žadatele k jiné odborné profesní zkoušce (justiční), lze dle městského soudu bezesporu i na nyní posuzovanou věc vztáhnout obecné právní závěry obsažené v citovaném rozsudku. Městský soud konstatoval, že zásah (nepřipuštění ke zkoušce) byl úkonem žalované namířeným přímo proti stěžovateli, který jím mohl být zkrácen na svých právech absolvovat odbornou zkoušku. Zásah žalované se navíc dotýká jeho práva na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, které zakotvuje čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Městský soud se poté zabýval tím, zda byl tvrzený zásah nezákonný, dospěl přitom k závěru, že nikoli.

[9] Soud se nejprve vypořádal s žalobní námitkou stran závaznosti Zásad (stěžovatel tvrdil, že se nejedná o závazný stavovský předpis ve smyslu § 53 zákona o advokacii). Poznamenal, že k závaznosti použití interních právních norem profesními komorami se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 5 As 34/2003-27, kde v rámci úvah, v nichž se zabýval hodnocením projevů advokáta na veřejnosti z hlediska míry ohrožení důstojnosti a vážnosti advokátního stavu jednoznačně konstatoval, že advokáti jako příslušníci odborné profese se mají dobrovolně podříditi pravidlům etického chování, která jsou jim uložena, „... i nad rámec požadavků stanovených právními normami pro ostatní subjekty práva. Některá z těchto pravidel se prosazují výslovně do textů právních norem, jiná jsou

součástí psaných, či nepsaných kodexů ...“. Odkázal rovněž na náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2021, č. j. II. ÚS 2988/19-1, který výslovně akceptoval právo veřejnoprávních korporací na vlastní normotvorbu, jež je odvozena vždy od příslušného zákonného předpisu; Ústavní soud se zde přímo vyjádřil i k problematice rozhodování profesní komory při posuzování žádostí o členství v profesních komorách: „*Podmínky zápisu do seznamu členů, stanovené v jisté míře určitosti obecně závazným právním předpisem a doplněné stavovským předpisem profesní komory, představují ve svém celku závazný rámec, v jehož prostoru se musí profesní komora pohybovat.*“ Ústavní soud provedl též srovnání podzákonné (stavovské) právní úpravy profesních komor týkající se právě získávání jejich členství a konkrétně v odstavci 38 provedl náhled do právní úpravy dané problematiky u žalované, přičemž akcentoval, že v jejím případě „*sou k (ne)uznání jiné právní praxe (blíže § 5, 6 zákona o advokacii) vydány stavovské předpisy (usnesení, sdělení představenstva ČAK). Kupříkladu jde o částečné (v délce nejvýše jednoho roku z povinných tří let pro advokátního koncipienta) uznání výkonu jiné (než uvedené ve výslovném zákonném výčtu) právnické profese, současně však ve spojení s účastí na výchovných akcích Komory (viz sdělení představenstva ČAK ze dne 13. 10. 2005, čl. II, bod 3; o problematice podrobněji Svejkovský, J., Macková, A., Vychopen, M. a kol. Advokátní právo. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 16-38).*“ (podtržení doplněno soudem). Z uvedeného zcela jednoznačně vyplývá, že Ústavní soud mezi stavovské předpisy zahrnuje mj. i sdělení představenstva žalované. Městský soud konstatoval, že Zásady byly řádně vydány, jelikož byly uveřejněny v č. 1/2006 Věstníku dle § 53 odst. 2 zákona o advokacii. Výtku stěžovatele, že Zásady nejsou stavovským předpisem, městský soud označil za zcela nedůvodnou.

[10] Co se týče nesouladu v zápočtu vykonané jiné právní praxe provedené žalovanou a Ministerstvem spravedlnosti, akcentoval městský soud odlišnost právních úprav zápočtu tzv. jiné právní praxe mezi dotčenými profesními komorami. Exekutorská komora má v § 9 odst. 1 písm. d), odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád (dále jen „exekuční řád“), stanovena odlišná pravidla právě v případě zápočtu této praxe, byť je zde shodně uvedeno, že pro jmenování exekutorem je nutno vykonat tříletou exekutorskou praxi. Nicméně v navazujícím odst. 2 je umožněno výkon jiné právní praxe započítat až do výše dvou let. Městský soud odkázal opětovně na náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2021, č. j. II. ÚS 2988/19-1, který v odstavci 39 porovnával podmínky vstupu do Exekutorské komory; konstatoval, že dotčené právní úpravy se v pravidlech týkajících se zápočtu výkonu jiné právní praxe u žalované a u Exekutorské komory poměrně odlišují, přičemž i Ústavní soud v tomto směru akceptuje vlastní samosprávnou autonomní normotvorbu jednotlivých procesních komor. Dle městského soudu nelze označit postup žalované, která přistoupila k odlišné úpravě zápočtu jiné právní praxe než Exekutorská komora, za diskriminační vůči stěžovateli. Městský soud uzavřel, že žalovaná postupovala zcela v souladu se zákonem i judikaturou soudů, když posuzovala žádost stěžovatele o uznání tzv. jiné právní praxe dle § 5 zákona o advokacii a dle čl. II. bod 3 písm. b) Zásad.

[11] Městský soud k námitce ohledně nesprávného výpočtu vykonané praxe přistoupil k přepočtu stěžovatelem vykonané právní praxe. Konstatoval, že je třeba vycházet z čl. II. bod 3 písm. b) Zásad, v němž je zakotveno oprávnění (nikoli povinnost) žalované uznat žadateli výkon tzv. jiné právní praxe nejvýše v rozsahu jednoho roku, avšak toliko za předpokladu, že v posledních třech letech před podáním žádosti vykonal minimálně dvouletou právní praxi advokátního koncipienta. Z uvedeného znění dle městského soudu

pokračování

jednoznačně vyplývá, že prvotní stanovená podmínka pro přistoupení k zápočtu jiné právní praxe je výkon minimálně dvouleté právní praxe advokátního koncipienta, a to v posledních třech letech před podáním žádosti; teprve bude-li splněna tato podmínka, pak bude navazovat další úvaha o tom, zda a v jakém rozsahu bude žalovanou uznána žadatelem vykonaná jiná právní praxe (tj. nikoli praxe advokátního koncipienta). Městský soud nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že rozhodná doba měla být započítána až do dne, na který byl stanoven termín písemného testu; poukázal na citované znění čl. II. bod 3 písm. b) Zásad, kde je jednoznačně datum ukončení započítávání právní praxe stanoveno ke dni podání žádosti. Výpočet sporné doby provedený městským soudem se shoduje s výpočtem žalované ve sdělení ze dne 3. 4. 2023 a městský soud jej má za správný.

[12] V **kasací stížnosti** stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně pochopil žalobní argumentaci, a proto se nijak nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami, čímž učinil své rozhodnutí nepřezkoumatelným. Napadené rozhodnutí na více místech (např. v bodech 5, 7, 33, 34) vychází z premisy, že k porušení zásady rovnosti mělo dle stěžovatele dojít při nesprávné aplikaci Zásad. Stěžovatel však nenamítal porušení zásady rovnosti při nesprávné aplikaci Zásad nebo nedodržení jejich textu. Stěžovatel v žalobě namítal, že samotné Zásady porušují zásadu rovnosti, neboť vytvářejí systém odlišného zacházení mezi advokátními koncipienty navzájem a zároveň i mezi členy jednotlivých právních odvětví, obojí bez legitimního důvodu. Namísto toho, aby se městský soud zabýval posouzením Zásadami vytvořeného odlišného zacházení, jak bylo žalováno, provádí v bodech 33 a 34 napadeného rozhodnutí kontrolní výpočet, na kterém následně zakládá rozhodnutí o napadených výrocích. Při svém kontrolním výpočtu městský soud nepřekvapivě dochází ke stejnému závěru, k jakému nesporně dospěly i obě strany sporu – totiž, že stěžovatel nevykonával 2 roky praxe advokátního koncipienta bezprostředně v posledních 3 letech před podáním žádosti o uznání jiné právní praxe.

[13] Stěžovatel tvrdí, že předmětem sporu však nebylo, zda stěžovatel naplnil, nebo nenaplnil podmínku „2 roky praxe advokátního koncipienta bezprostředně v posledních 3 letech před podáním žádosti o uznání jiné právní praxe“, předmětem sporu bylo, zda podmínka časového omezení praxe na pouze poslední tři roky před podáním žádosti nezakládá diskriminační odlišné zacházení mezi advokátními koncipienty navzájem a zároveň i mezi členy jednotlivých právních odvětví, jak bylo podrobně argumentováno v kapitolách III.a) a III.b) správní žaloby.

[14] V napadeném rozsudku dle stěžovatele zcela absentuje jakékoliv posouzení odlišného zacházení nebo případného legitimního důvodu k tomuto odlišnému zacházení. Stěžovatel přitom dochází k závěru, že jsou-li Zásady v této otázce diskriminačně nastaveny, pak je i jejich aplikace vůči stěžovateli diskriminační. Argumentace žalované, která v rámci vyjádření k žalobě pouze opakovaně uvádí, že postupuje zcela v souladu se Zásadami a v rámci svého správního uvážení, pak není pro posouzení diskriminační povahy Zásad relevantní.

[15] Stěžovatel má za to, že předloženými důkazy a žalobní argumentací bylo řádně tvrzeno a prokázáno, že se žalovaná dopouští odlišného zacházení. Městský soud proto dospěl k nesprávnému právnímu závěru, pokud žalobu zamítl za situace, kdy žalovaná toto odlišné zacházení nijak nevysvětluje. Rozhodnutí soudu je navíc nepřezkoumatelné v tom

rozsahu, v jakém se s nosnými důvody žalobní argumentace nevypořádává. Napadené rozhodnutí by proto mělo být zrušeno a věc by měla být vrácena k dalšímu řízení. Stěžovatel závěrem připomíná, že pokud by ze Zásad byla odstraněna časová podmínka praxe „v posledních třech letech před podáním žádosti“, pak mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatel vykonal dva roky praxe advokátního koncipienta potřebné pro posouzení žádosti o uznání jiné právní praxe.

[16] Žalovaná ve **vyjádření** předesílá, že diskriminací se rozumí odlišné zacházení s dotčenými subjekty (v daném případě advokátními koncipienty) ve *srovnatelné* situaci ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., v platném znění (antidiskriminační zákon). Stěžovatel přitom ani netvrdí, že by žalovaná vůči jinému advokátnímu koncipientovi ve *srovnatelné* situaci jako stěžovatel postupovala odlišně. Pokud by byl diskriminací stěžovatelem napadený požadavek dvou let právní praxe advokátního koncipienta v posledních třech letech před podáním žádosti o uznání jiné právní praxe, pak by obdobně mohla být za diskriminační považována prakticky kterákoli z podmínek stanovených pro zápis do seznamu advokátů v § 5 odst. 1 zákona o advokacii. Stran posouzení Zásad žalovaná odkazuje na nálezy Ústavního soudu čj. II. ÚS 2988/19-1, z něhož městský soud případně vycházel. Zásady (v jejich rámci verbálně jasné a obsahově jednoznačné podmínky pro uznání tzv. jiné praxe) zveřejnila žalovaná 28. února 2006 ve svém Věstníku č. 1/2006, takže stěžovateli byly dostupné již před zahájením jeho koncipientské praxe 4. ledna 2021. Pokud tyto podmínky stanovené *shodně* pro všechny advokátní koncipienty a advokátní koncipientky stěžovatel nesplnil, nemůže se důvodně domáhat vyslovení nezákonnosti postupu žalované.

[17] Stěžovatel nemá pravdu, že Zásady jsou diskriminačně nastaveny, jak tvrdí v kasační stížnosti. Ostatně již v žalobě se mylí v tom, že pro uznání jiné právní praxe musí být advokátní koncipient v posledních třech letech před podáním žádosti o její uznání zaměstnán jako advokátní koncipient *bez přestávky* dva roky. Ve skutečnosti postačí, jsou-li celkem dva roky koncipientské praxe v průběhu posledních třech let splněny třeba i s několika přestávkami. Jestliže stěžovatel, a to je nesporné, tuto podmínku nesplňoval, nebyl vytýkaný postup žalované nezákonný. Žalovaná dodává, že i kdyby uznala stěžovateli jím požadovanou jinou právní praxi, tak by mohl písemný test, který je podle § 2 odst. 1 advokátního zkušebního řádu (vyhláška č. 197/1996 Sb. v platném znění) první ze tří částí advokátní zkoušky, psát 17. nebo 18. června 2024. Pokud by test vykonal s hodnocením prospěl, což je nejistá okolnost, mohl by stěžovatel písemnou a ústní část advokátní zkoušky skládat nejdříve na přelomu září a října 2024, spíše však na přelomu listopadu a prosince 2024. Stěžovatel ovšem již 6. června 2024 složil exekutorskou zkoušku a následující den požádal o zápis do seznamu advokátů vedeného žalovanou, čemuž žalovaná vyhověla, neboť podle § 6 odst. 1 zákona o advokacii se exekutorská zkouška pokládá za zkoušku advokátní. Přihlášku k exekutorské zkoušce na termín, v němž ji stěžovatel dokončil (6. června 2024), bylo dle údajů Exekutorské komory nutné podat do 5. února 2024. Z toho vyplývá, že 27. března 2024, kdy stěžovatel podal žalované přihlášku k červnovému písemnému testu, měl již podanou přihlášku ke zkoušce exekutorské. Jelikož byl stěžovatel od 7. června 2024 advokátem, nepochybně by 17. nebo 18. června 2024 písemný test nepsal a advokátní zkoušku by ani nezačal skládat. Pak žalovaná sdělením ze dne 3. dubna 2024 nemohla zasáhnout do stěžovatelem tvrzeného práva *pokusit se vykonat advokátní zkoušku*. Bez významu pro posouzení, zda vůbec mohlo být zasaženo do práv stěžovatele, je rovněž fakt,

pokračování

že praxi *vyšetřovatele hospodářské kriminality u SKPV Policie ČR*, kterou požadoval v plném rozsahu uznat za praxi advokátního koncipienta, vykonával stěžovatel ve funkci komisaře v rámci 7. tarifní třídy podle nařízení vlády č. 104/2005 Sb. Podle § 7 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění se pro služební hodnost komisař v rámci 7. tarifní třídy vyžaduje *vyšší odborné* nebo vysokoškolské vzdělání v *bakalářském* studijním programu a služební poměr v trvání 6 let. Je velmi pravděpodobné, že dosaženým vzděláním nahradil stěžovatel požadovanou délku služebního poměru. Citované zákonné ustanovení však potvrzuje, že vyšetřovatel policie v hodnosti komisaře (ani vrchní komisař v 8. tarifní třídě) nemusí být právníkem a podmínkou pro výkon této práce není ani jiné vysokoškolské vzdělání magisterského stupně. Naopak, komisaři postačí vyšší odborné nebo bakalářské vzdělání v jakémkoli oboru. Proto pouhý rok práce na pozici vyšetřovatele hospodářské kriminality v hodnosti komisaře rozhodně nesplňuje podmínky pro uznání celé této doby za právní praxi advokátního koncipienta. Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

[18] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v mezích rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatil, neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť městský soud se nevypořádal s jeho námitkami. Tvrdí, že v žalobě namítal, že Zásady porušují zásadu rovnosti, neboť vytvářejí systém odlišného zacházení mezi advokátními koncipienty navzájem a zároveň i mezi členy jednotlivých právních odvětví, obojí bez legitimního důvodu. Uvádí, že „*soud nesprávně pochopil jeho žalobní argumentaci, a proto se nijak nevypořádal s jeho žalobními námitkami; předmětem sporu bylo, zda podmínka časového omezení praxe na pouze poslední tři roky před podáním žádosti nezakládá diskriminační odlišné zacházení mezi advokátními koncipienty navzájem a zároveň i mezi členy jednotlivých právních odvětví.*“

[21] Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře uvádí, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mělo být soudní rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která znemožňuje věcný přezkum napadeného rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, či pro nesrozumitelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při utváření právního závěru a proč považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)správnou (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky NSS ze dne

4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75 a ze dne 30. 1. 2014, č. j. 7 Ans 16/2013-39). Rozsudek městského soudu požadavky přezkoumatelnosti splňuje.

[22] Povinností soudu je skutkové a právní posouzení věci ve vztahu k rozhodným ustanovením zákona, přičemž požadavek na přezkoumatelnost rozhodnutí vyžaduje i vypořádání žalobních bodů; to však neznamená, že je soud povinen dopodrobna pojednat o každé tvrzené námitce. Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatele, že městský soud jeho argumentaci nepochopil, resp. jeho žalobní námitky nevypořádal.

[23] Stěžovatel (t.č. advokátní koncipient) podal u žalované žádost o vykonání advokátní zkoušky a současně žádost o uznání jiné právní praxe, neboť chtěl vedle dvou let odpracované advokátní koncipientury uznat jako právní praxi i jeden rok tzv. jiné právní praxe - vyšetřovatele ve Službě kriminální policie a vyšetřování PČR.

[24] Stěžovatel opakuje shodně jako v žalobě, že Zásady pro posuzování žádostí o zápis do seznamu advokátních koncipientů, o umožnění vykonání advokátní zkoušky a o zápis do seznamu advokátů z hlediska požadavků stanovených zákonem přijaté žalovanou (dále jen Zásady) porušují zásadu rovnosti, neboť vytvářejí systém odlišného zacházení mezi advokátními koncipienty navzájem a zároveň i mezi členy jednotlivých právních odvětví, obojí bez legitimního důvodu. Městský soud se dostatečně srozumitelně vypořádal s podstatou a smyslem uplatněné argumentace, mimo jiné též s otázkou tvrzené diskriminace; přitom vycházel z judikatury Ústavního soudu, která na stěžovatelem nastolenou otázku již podala jednoznačnou odpověď.

[25] Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel v průběhu celého řízení i v kasační stížnosti nesprávně interpretuje pojem diskriminace. Diskriminací se rozumí odlišné zacházení s dotčenými subjekty (v daném případě advokátními koncipienty) ve *srovnatelné* situaci ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., v platném znění (antidiskriminační zákon).

[26] Stěžovatel netvrdí, že by žalovaná vůči jinému advokátnímu koncipientovi ve *srovnatelné* situaci jako stěžovatel postupovala odlišně (diskriminačně). Skutečnost, že jednotlivé profesní komory si nastaví vlastní (odlišná) pravidla pro uznávání odborné praxe a pro samotný zápis (členství), nelze považovat za diskriminační. Není tedy diskriminační ani to, že uznaná a započtená praxe exekutorského koncipienta automaticky není považována za uznanou a započtenou praxi advokátního koncipienta, ani to, že tato praxe musí být vykonána v posledních třech letech před podáním žádosti (tedy nikoli „kdykoli“ ve třech letech).

[27] Dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o advokacii platí: „*Komora zapíše na základě písemné žádosti do seznamu advokátů každého, kdo vykonával po dobu alespoň tří let právní praxi jako advokátní koncipient.*“ Dle § 5 odst. 2 téhož zákona platí: „*Do doby právní praxe advokátního koncipienta podle odstavce 1 písm. c) se započítává pouze doba, po kterou se advokátní koncipient řádně připravuje na výkon advokacie pod dohledem školitele (§ 38); dovolená čerpaná v době trvání této praxe se považuje za výkon právní praxe nejvýše v délce čtyř týdnů v každém kalendářním roce. Nevýkonává-li advokátní koncipient právní praxi z důvodu překážek v práci*

pokračování

na jeho straně nebo z důvodu omluvené nepřítomnosti v práci, započítávají se mu tyto doby do doby právní praxe nejvýše v rozsahu 70 pracovních dnů v každém roce jejího trvání.“

[28] Dle čl. II. bod 3 písm. b) Zásad: „Komora může uznat za právní praxi advokátního koncipienta i jinou právní praxi vykonanou po získání předepsaného vzdělání, jestliže advokátní koncipient za jejího trvání získal zkušenosti a znalosti potřebné pro výkon advokacie. Takovou právní praxi lze uznat v rozsahu nejvýše jednoho roku, a to za podmínky, že v posledních třech letech před podáním žádosti o uznání jiné právní praxe vykonal aspoň dvouletou právní praxi advokátního koncipienta, v jejímž průběhu absolvoval povinné výchovné akce organizované Komorou.“

[29] Dle § 53 odst. 1 zákona o advokacii: „Stavovské předpisy upravují otázky svěřené jim tímto zákonem; dále se jimi upravují a) poplatek za zkoušku a podrobnosti o jeho placení, b) poplatek za zápis do seznamu advokátů a poplatek za zápis do seznamu evropských advokátů a podrobnosti o jejich placení, c) podrobnosti o provádění plateb advokátů a usazených evropských advokátů podle § 30 odst. 1, d) pravidla vydávání Věstníku, e) podrobnosti o jednotlivých způsobech výkonu advokacie, f) podrobnosti o poskytování právních služeb advokáty, popřípadě advokátními koncipienty, g) podrobnosti o poskytování právních služeb evropskými advokáty, h) podrobnosti o právech a povinnostech advokátů, advokátních koncipientů a evropských advokátů, které jsou stanoveny tímto zákonem, vyjma práv a povinností v kárném řízení a v řízení podle § 55, i) podrobnosti o právech a povinnostech advokátů, advokátních koncipientů a evropských advokátů, které jsou stanoveny zvláštním právním předpisem, pokud souvisejí s výkonem advokacie, j) povinnosti advokáta při poskytování právní služby podle § 18 až 18c.“

[30] Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 26. 4. 2021, č. j. II. ÚS 2988/19, výslovně akceptoval právo veřejnoprávních korporací na vlastní normotvorbu, jež je odvozena vždy od příslušného zákonného předpisu. Ústavní soud se zde přímo vyjádřil i k problematice rozhodování profesních komor při posuzování žádostí o členství: „Podmínky zápisu do seznamu členů, stanovené v jisté míře určitosti obecně závazným právním předpisem a doplněné stavovským předpisem profesní komory, představují ve svém celku závazný rámec, v jehož prostoru se musí profesní komora pohybovat.“ Ústavní soud provedl též srovnání podzákonné (stavovské) právní úpravy profesních komor týkající se právě získávání jejich členství a konkrétně v odstavci 38 provedl náhled do právní úpravy dané problematiky u žalované, přičemž akcentoval, že v jejím případě „jsou k (ne)uznání jiné právní praxe (blíže § 5, 6 zákona o advokacii) vydány stavovské předpisy (usnesení, sdělení představenstva ČAK). Kupříkladu jde o částečné (v délce nejvýše jednoho roku z povinných tří let pro advokátního koncipienta) uznání výkonu jiné (než uvedené ve výslovném zákonném výčtu) právnické profese, současně však ve spojení s účastí na výchovných akcích Komory (viz sdělení představenstva ČAK ze dne 13. 10. 2005, čl. II, bod 3; o problematice podrobněji Svejkovský, J., Macková, A., Vychopenš, M. a kol. *Advokátní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 16-38).“ Z uvedeného zcela jednoznačně vyplývá, že Ústavní soud mezi stavovské předpisy zahrnuje mj. i sdělení představenstva žalované (Zásady), jejíž postup stěžovatel napadá.

[31] Ústavní soud v citovaném nálezu provedl srovnání právních úprav profesních komor (mimo jiné advokátní, notářské a exekutorské), přičemž v odstavci 44 shrnul: „Všechny zmíněné profesní komory přistoupily, podle daného zákonného prostoru, k žádoucí interní stavovské úpravě odborné praxe autonomním právním předpisem. Srovnání předestřených úprav

vede k závěru, že tzv. jiná odborná praxe, je-li v rámci podmínky odborné praxe relevantní, je předmětem dostatečně podrobné právní úpravy zákonné či stavovské; jde tu o jejich skloubení. V případech profesních komor advokátů, exekutorů a notářů zákon s tzv. jinou odbornou praxí výslovně počítá, u profesních komor technického zaměření leží těžiště posouzení odborné praxe přímo na konkrétním interním orgánu (autorizační rada). Předmětná zákonná, případně stavovská úprava platná pro uchazeče o profesi auditora a daňového poradce je v obojím případě specifická, respektující zvláštnosti výkonu profese.“ Ústavní soud v citovaném nálezu konstatoval, že za absence bližší interní úpravy podmínek výkonu odborné praxe žadatele o zápis do seznamu vedeného u Komory patentových zástupců není právní úprava odborné praxe jednoznačná; shledal porušení č. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Vytkl, že o uznání odborné praxe se ve sporných případech zřejmě rozhodovalo uvnitř Komory arbitrárně, bez navenek jasně daných pravidel. To však není případ žalované, která jasná pravidla pro uznání a zápočet praxe stanoví.

[32] Sdělení představenstva žalované (Zásady), jak ostatně již výslovně konstatoval i Ústavní soud ve shora citovaném nálezu, představují stavovský předpis, který spolu se zákonným předpisem (zákon o advokacii) *představují ve svém celku závazný rámec, v jehož prostoru se musí profesní komora pohybovat.* Zásady byly přijaty ve formě sdělení představenstva žalované za účelem stanovení určitých a jednotných kritérií upravujících podmínky uznávání tzv. jiné právní praxe na základě § 5 zákona o advokacii. Zásady byly rovněž řádně vydány, jelikož byly uveřejněny v č. 1/2006 Věstníku dle § 53 odst. 2 zákona o advokacii. Stěžovatel tedy měl možnost se s nimi řádně seznámit.

[33] Městský soud stěžovateli k jeho námitce stran nesouladu v zápočtu vykonané jiné právní praxe provedené žalovanou a v dopise Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 2. 2024 dostatečně srozumitelně vysvětlil odlišnost právních úprav zápočtu tzv. jiné právní praxe mezi dotčenými profesními komorami, konkrétně odlišně nastavená pravidla Exekutorskou komorou. Nejvyšší správní soud nemá, co by více dodal, a uzavírá, že postup žalované, která přistoupila k odlišné úpravě zápočtu jiné právní praxe než Exekutorská komora, nelze považovat za diskriminační. Každá z profesních komor je oprávněna vytvářet si autonomní právní předpisy, pokud dostojí testu zákonnosti. V případě žalované tomu tak bylo. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel nedostal již první podmínce pro přistoupení k zápočtu jiné právní praxe, neboť nevykonal minimální dvouletou právní praxi advokátního kocianta v posledních třech letech před podáním své žádosti. Ani tato stanovená podmínka „aktuálního“ tříletého výkonu praxe není dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu rozporná se zákonem a její nastavení ve stavovském předpise nelze považovat za diskriminační.

[34] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že ustanovení Zásad upravující zápočet a uznání praxe jsou nezákonné, resp. porušují zásadu rovnosti, neboť vytváří systém odlišného zacházení mezi advokátními koncipienty navzájem a zároveň i mezi členy jednotlivých právních odvětví, obojí bez legitimního důvodu. Mezi advokátními koncipienty navzájem odlišné zacházení zakládat nemohou, neboť platí pro všechny; co s tím rozdíly v pravidlech mezi profesními komorami, ty jsou zcela legitimní.

[35] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou. Krajský soud přezkoumatelným způsobem vypořádal námitky, které stěžovatel v žalobě uplatnil,

pokračování

vycházel ze skutkového stavu, který má oporu ve spise (ostatně nebyl mezi účastníky sporný) a při právním posouzení nevybočil ze zákona ani judikatury. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[36] O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná, již by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady přesahující její činnost nevynaložila, soud jí proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 18. července 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu