



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **Mgr. D. H. Č.**
bytem X
zastoupena advokátkou JUDr. Ing. Nikol Bosákovou
sídlem Lazarská 11/6, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**
sídlem Vyšehradská 424/16, 128 10 Praha 2

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nepřipustění žalobkyně k odborné justiční zkoušce v bloku začínajícím 8. 10. 2024

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v nepřipustění žalobkyně k odborné justiční zkoušce byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje, aby žalobkyni nepřipustil k odborné justiční zkoušce.
- III. Žalovaný je povinen uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 12 140 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobkyniny zástupkyně, advokátky JUDr. Ing. Nikol Bosákové.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobkyně je asistentkou soudce Městského soudu v Praze. Právnické vzdělání získala na slovenské vysoké škole. Na soud se obrátila, neboť ji žalovaný nepřipustil k odborné justiční zkoušce. Měl totiž za to, že její vzdělání nesplňuje požadavky na zahraniční vzdělání dle § 180 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích; ZSS).
2. Soud ve věci rozhoduje podruhé. Jeho první rozsudek z 11. 2. 2025, čj. 11 A 96/2024-36, kterým žalobě vyhověl, totiž zrušil Nejvyšší správní soud (NSS) rozsudkem z 11. 11. 2025, čj. 2 As 54/2025-50. NSS dospěl k závěru, že zdejší soud vydal překvapivé rozhodnutí a rozhodoval o nesprávně vymezeném zásahu (viz níže část 3.1).
3. Pro nynější posouzení je podstatné, zda je žalovaný oprávněn zkoumat podmínku vzdělání u asistenta soudce, který se přihlásil na odbornou justiční zkoušku. Soud dospěl k závěru, že nikoliv. Z toho důvodu se nezabýval argumentací účastníků ke konkrétnímu vzdělání žalobkyně a tomu, zda splňuje požadavky dle § 180 ZSS. Tuto argumentaci proto soud níže shrnuje pouze stručně a zaměřuje se na argumentaci účastníků k otázce existence oprávnění žalovaného.

2. Argumentace účastníků

2.1 Žalobní argumentace

4. Žalobkyně je přesvědčena, že ji žalovaný měl k odborné justiční zkoušce připustit.
5. V žalobě popsala, že se přihlásila k vykonání odborné justiční zkoušky, ale žalovaný jí sdělil, že nesplňuje podmínku vzdělání ve smyslu zákona o soudech a soudcích. Za vzdělání ve smyslu § 111 odst. 2 tohoto zákona lze totiž dle žalovaného považovat pouze vzdělání, které je obsahově a rozsahově srovnatelné se studijním programem Právo a právní věda, přičemž musí jít o české právo. Takové vzdělání žalobkyně nemá.
6. Žalobkyně s názorem žalovaného nesouhlasí. Uvedla, že na Paneurópské vysoké škole, fakultě práva, získala po pěti letech studia nejprve bakalářský a poté magisterský diplom ve studijním programu a oboru právo. Její slovenské vzdělání bylo uznáno za rovnocenné vysokoškolskému vzdělání získanému na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze v magisterském studijním programu Právo a právní věda, studijnímu oboru Právo. Toto uznání zakládá veřejné subjektivní právo, aby její vzdělání bylo posuzováno stejně jako vzdělání získané na české veřejné vysoké škole. Rovnocennost žalobkynina vzdělání plyne též z čl. 4 příslušné česko-slovenské dohody o uznávání vzdělání z roku 2001,¹ která platila, když žalobkyně ukončila magisterské studium. Žalobkyně přiložila k přihlášce též osvědčení o absolvování programu celoživotního vzdělávání ze sedmi předmětů. Toto osvědčení nenahrazuje celý magisterský studijní program Právo a právní věda, ale plyne z něj žalobkynina znalost absolvovaných předmětů v rámci českého práva.
7. Žalobkyně zdůraznila, že její vzdělání bylo posuzováno již při přijímání na pozici asistentky soudce. Tuto funkci totiž může vykonávat také pouze osoba, jež má *vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice* (§ 36a odst. 3 ZSS). Na pozici byla přijata, a byla proto přesvědčena, že tuto podmínku splňuje. Považoval-li žalovaný její vzdělání za nedostatečné, měl ji vyzvat, aby doložila své zkušenosti a znalosti českého práva.

¹ Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice (sdělení č. 33/2001 Sb. m. s.). Shodu s prvopisem potvrzuje X.

8. Závěr své žalobní argumentace věnovala žalobkyně ústavněprávnímu rozměru zásahu žalovaného. Poukázala na dva obdobné případy, v nichž byl též uchazečům se zahraničním vzděláním odepírán přístup k regulované právnické profesi. V prvním případě šlo o zájemce o zápis do seznamu koncipientů, jehož věc řešil Ústavní soud. V druhém šlo o uchazeče o pozici státního zástupce, jehož případem se zabýval Veřejný ochránce práv. Z veřejně dostupných informací je přitom zřejmé, že přinejmenším druhý zmíněný se svojí snahou uspěl a nyní je státním zástupcem.
9. Žalobkyně navrhl, aby soud vyslovil, že zásah žalovaného by nezákonný, přikázal mu, aby ji připustil k odborné justiční zkoušce, a uložil mu povinnost nahradit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

2.2 Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný nepovažuje žalobu za důvodnou.
11. Předně uvedl, že ve věci nejsou splněny podmínky pro meritorní posouzení žaloby, neboť nepřipuštěním k odborné justiční zkoušce nemohlo být vůbec zasaženo do žalobkyniny právní sféry. Žalobkyně totiž nemá veřejné subjektivní právo na připuštění ke zkoušce, nesplňuje-li všechny zákonem požadované kvalifikační předpoklady.
12. Dle žalovaného je třeba rozlišit uznávání dosaženého vzdělání (akademické uznávání kvalifikace) od uznávání dosažené kvalifikace (profesní uznávání kvalifikace). Prvně jmenované představuje uznávání diplomů, studijních programů a jejich částí vzdělávacími institucemi či orgány státní správy. Profesní uznávání oproti tomu představuje prokázání znalostí a kvalifikace k určité činnosti. Zaměřuje se na posouzení znalostí a schopností konkrétní osoby, přičemž tyto znalosti a schopnosti mohou být doloženy dokladem o formální kvalifikaci či o faktickém výkonu činnosti. Profesní uznávání provádí výhradně příslušný profesní orgán, jímž je v posuzovaném případě žalovaný. Uznání akademické či profesní kvalifikace navíc dle žalovaného nezakládá automaticky i uznání jinou vzdělávací institucí nebo jiným profesním či státním orgánem.
13. Žalovaný posuzoval žalobkynino vzdělání v souladu s § 60 odst. 3 a § 180 ZSS a jejich účelem. Tato ustanovení je dle žalovaného třeba vyložit tak, že rovnocenné *zahraniční vysokoškolské vzdělání v oblasti práva uznané podle zvláštních předpisů* (§ 180 ZSS) je pouze takové vzdělání, které obsahem a rozsahem odpovídá magisterskému studijnímu programu Právo a právní věda, obor právo, získanému na české právnické fakultě. Oborem právo je přitom myšleno české právo.
14. Žalovaný vydal k otázce kvalifikačního požadavku na vzdělání v roce 2011 všeobecné výkladové stanovisko, které je dostupné na jeho webových stránkách. To upřesňuje výklad relevantní právní úpravy a slouží jako vodítko pro uchazeče o zkoušku.
15. Žalovaný je přesvědčen, že při posuzování přihlášky k odborné justiční zkoušce podané absolventem zahraniční vysoké školy musí posoudit, zda je zahraniční vzdělání srovnatelné se vzděláním absolventa české právnické fakulty z hlediska úrovně, kvalifikace, povahy, náročnosti a délky studia. Opačný postup by byl v rozporu s právní úpravou a judikaturou a v konečném důsledku též diskriminační vůči absolventům českých právnických fakult, kteří mohou být ke zkoušce připuštěni jen tehdy, splňují-li podmínku vzdělání podle § 60 odst. 3 či § 111 ZSS.
16. Žalobkyně předložila k přihlášce dokumenty, z nichž plyne, že neabsolvovala v zahraničí srovnatelné vysokoškolské právnické vzdělání. Rozdíl mezi jejím vzděláním a vzděláním, který získá absolvent magisterského studijního programu v oblasti práva na české vysoké škole, potvrzuje X.

škole, je přitom zásadní, neboť absolvovala pouze výše státních zkoušek požadovaných v České republice. Tento rozdíl nemůže zhojit ani kurz celoživotního vzdělávání.

17. Žalovaný je přesvědčen, že na jeho závěrech nemůže nic změnit ani žalobkynina nostrifikace. Jde totiž o uznání akademické kvalifikace, nikoliv o uznání kvalifikace profesní. Z nostrifikace proto automaticky neplyne rovnocennost žalobkynina vzdělání se vzděláním získaným na českých právnických fakultách. Žalobkyně tedy nesplnila podmínku dle § 60 odst. 3 ve spojení s § 110 odst. 1 a § 180 ZSS.
18. Žalovaný též upozornil, že již při posuzování žalobkyniny žádosti provedl test proporcionality a je přesvědčen, že jeho postup v něm obstojí. Žalobkynina praxe by mohla mít význam tehdy, pokud by nerovnocennost žalobkynina vzdělání a požadovaného vzdělání byla jen částečná. Tak tomu bylo např. v případě, který zdejší soud řešil v rozsudku 29. 8. 2019, čj. 10 A 43/2015-84. U žalobkyně tomu tak není. Specifický byl též případ státního zástupce, kterým se zabýval Veřejný ochránce práv. Ten studoval na Jagellonské univerzitě a v době, kdy se ucházel o přípuštění ke zkoušce, již disponoval složenou advokátní zkouškou a vykonával několik let advokacii.
19. Žalovaný poukázal též na to, že výběr uchazečů na místo asistenta soudce není v jeho kompetenci, a proto nemohl posuzovat, zda žalobkynino vzdělání odpovídá požadavkům na tuto pozici. Obdobně to platí ve vztahu k tomu, že žalobkyni zapsala ČAK jako advokátní koncipientku.

3. První rozsudek zdejšího soudu, rozsudek NSS, následný postup a reakce účastníků

3.1 Rozsudky zdejšího soudu a NSS

20. Jak již soud uvedl výše, rozhoduje ve věci podruhé. Rozsudkem čj. 11 A 96/2024-36 určil, že zásah žalovaného spočívající v nepřipuštění žalobkyně k odborné justiční zkoušce v bloku začínajícím 8. 10. 2024 z důvodu nesplnění požadavku na vysokoškolské vzdělání, byl nezákonný (výrok I.), zakázal žalovanému, aby při posuzování žalobkyniny přihlášky k odborné justiční zkoušce zkoumal, zda žalobkynino vysokoškolské vzdělání splňuje požadavky na vysokoškolské vzdělání získané řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice (výrok II.), a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení (výrok III.).
21. NSS rozsudkem čj. 2 As 54/2025-50 rozsudek zdejšího soudu zrušil. Dospěl k závěru, že soud rozhodoval o nesprávném petitu, a že jeho rozsudek byl pro účastníky překvapivý.
22. K prvnímu závěru NSS uvedl, že zásah žalovaného nespočíval v důvodu, pro který žalobkyni nepřipustil ke zkoušce, ale v samotném nepřipuštění k justiční zkoušce. Odkázal přitom na svůj rozsudek z 6. 9. 2021, čj. 5 As 462/2019-35, č. 4257/2021 Sb., v němž se zabýval zásahem spočívajícím v nezapsání uchazeče do seznamu advokátních koncipientů. NSS uložil zdejšímu soudu, aby ke změně petitu nepřihlížel a rozhodl o původním žalobním návrhu (bod 26–28 rozsudku NSS).
23. Druhý závěr NSS se týká překvapivosti rozsudku zdejšího soudu. Zákaz překvapivých rozhodnutí plyne z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. K jeho významu přímo v kontextu správního soudnictví Ústavní soud uvedl, že:

„Přistoupí-li krajský soud k doplnění důvodů napadeného správního rozhodnutí o důvody, na nichž toto rozhodnutí založeno nebylo, nesmí jeho postup zbavit žalobce možnosti právně a skutkově argumentovat k nově nastolené podstatě věci. Žalobce může být již krajským soudem poučen o tom, že soud zvažuje posouzení věci z jiných hledisek, než která byla v řízení doposud předkládána (vymezena žalobními body a napadeným správním rozhodnutím). Neprovede-li krajský soud takové

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

poučení, může žalobce námitky proti nově nastolené podstatě věci uplatnit v kasační stížnosti, aniž by mu v tom bránila koncentrace podle § 71 odst. 2, § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 soudního řádu správního. Posouzení této otázky pouze Nejvyšším správním soudem je z ústavního hlediska možné, Ústavní pořádek nepředepisuje dvojstupňovou soustavu správních soudů“.
(nález Ústavního soudu z 21. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 3006/15; důraz doplněn).

24. Z těchto závěrů NSS explicitně i implicitně ve své rozhodovací praxi vychází. Tak například v rozsudku z 31. 1. 2024, čj. 7 As 268/2023-32, NSS sám věcně posoudil nový závěr krajského soudu o zneužití práva ze strany žalobce, k němuž se žalobce nemohl v řízení před krajským soudem vyjádřit (bod 26 *in fine* a bod 19 a násl. rozsudku). V nedávném rozsudku z 20. 11. 2025, čj. 2 As 294/2024-60, pak NSS věcně přezkoumal a shledal správným překvapivý postup krajského soudu, který napadené rozhodnutí zrušil proto, že žalovaný posoudil procesní nárok „způsobem, který se vymyká právnímu rámci aplikovatelnému na daný případ“, ačkoliv to žádný z žalobců nenamítal (bod 26 rozsudku). Konečně v rozsudku z 31. 10. 2024, čj. 10 Azs 151/2024 28, č. 4652/2025 Sb. NSS, vnesl sám NSS do řízení otázku aplikovatelnosti ustanovení právního předpisu, o které žalovaný svůj závěr opřel, aniž by tato otázka byla mezi účastníky dosud sporná a aniž by jim dal možnost se k aplikovatelnosti tohoto ustanovení vyjádřit (bod 23 a násl. rozsudku).
25. I přesto v nyní posuzované věci dospěl NSS k závěru, že zdejší soud se sice otázkou pravomoci žalovaného mohl zabývat, ač to žalobkyně nenamítala, postupoval však překvapivě. NSS sám argumentaci žalovaného posoudit nemohl a bylo nezbytné rozsudek zdejšího soudu zrušit (body 30, 41 a 42 rozsudku NSS). Těmito závěry je zdejší soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.; rozsudek NSS z 12. 4. 2017, čj. 1 As 74/2017-28, bod 22).

3.2 Další postup v řízení a vyjádření účastníků

26. Zdejší soud seznámil účastníky se svým předběžným právním názorem, že žalovaný není oprávněn zkoumat, zda vzdělání asistenta soudce, který požádá o vykonání odborné justiční zkoušky, splňuje požadavky na vysokoškolské vzdělání získané řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v ČR. Zároveň jim umožnil se k tomuto závěru vyjádřit (přípis na čl. 69). Žalobkyně i žalovaný této možnosti využili

Žalobkynino vyjádření

27. Žalobkyně stručně zopakovala argumentaci ohledně svého vzdělání, které bylo nostrifikováno. Zdůraznila, že od 1. 6. 2019 působí jako asistentka soudce a považuje za neakceptovatelné, aby žalovaný zpětně její kvalifikaci pro tuto pozici zpochybňoval. Tímto postupem fakticky zpochybňuje též pravomoc předsedy městského soudu vybírat asistenty soudců.
28. Považuje též za nepřipustné, aby žalovaný posuzoval kvalitu zahraničních vysokých škol. Žádná taková pravomoc mu nepřísluší. Praxi žalovaného považuje za arbitrární a diskriminační a je přesvědčena, že vykročil z mezí pravomocí, které mu zákon svěřuje. Rovnocennost žalobkynina zahraničního vzdělání s českým vzděláním již posoudil a uznal rektor Univerzity Karlovy v rámci řízení o nostrifikaci. Toto rozhodnutí by měl žalovaný respektovat. S předběžným právním názorem zdejšího soudu žalobkyně souhlasila a navrhla, aby soud její žalobě vyhověl.

Vyjádření žalovaného

29. Žalovaný uvedl, že ve věci došlo ke změně skutkových okolností. Žalobkyni totiž po vydání prvního rozsudku zdejšího soudu ke zkoušce připustil. Žalobkyně zkoušku absolvovala Shodu s prvopisem potvrzuje X.

s výsledkem „nezpůsobila“ a v případě opakování musí opakovat písemnou práci z trestního práva a celou ústní zkoušku. Žalovaný uvedl, že připuštění ke zkoušce dle § 110 odst. 1 ZSS je nevratným úkonem, který se vztahuje i na případné opakování justiční zkoušky. Požádala-li žalobkyně řádně a včas o opakování, žalovaný ji ke zkoušce připustí. Z toho důvodu má žalovaný za to, že žalobkyně byla uspokojena a žalobu nelze věcně projednat. Nad rámec této argumentace žalovaný uvedl, že pokud by soud dospěl k jinému závěru, přikládá k vyjádření kasační stížnost, na kterou co do věcné argumentace odkazuje.

30. NSS se k odkazování na argumentaci z jiných řízení (typicky na argumentaci ze správního řízení, které předcházelo vydání správního rozhodnutí) staví spíše odmítavě (rozsudky NSS z 27. 3. 2023, čj. 10 Ads 67/2022-25, bod 11, a z 15. 2. 2024, čj. 4 As 349/2023-28, bod 13 a 14). Žalovaný sice neodkázal na konkrétní pasáže kasační stížnosti, nicméně z přiložené kasační stížnosti lze zjistit, jaká část její argumentace se vztahuje k právnímu názoru zdejšího soudu. Proto soud z procesní opatrnosti (i s ohledem na dosavadní přístup NSS v této věci) tuto argumentaci do řízení vtáhnul.
31. Žalovaný v kasační stížnosti shrnul obecná právní a judikатурní východiska ke zkoumání odborné kvalifikace. Uvedl, že závěr zdejšího soudu o nedostatku pravomoci žalovaného zkoumat vzdělání vychází striktně z jazykového výkladu a opomíjí výklad teleologický a systematický. Výklad zdejšího soudu považuje za krutý, nespravedlivý, formalistický a neuctivý k uchazečům o funkci soudce.
32. K účelu zákona o soudech a soudcích uvedl, že na zajištění činnosti soudu se podílí řada profesí. Osoba vykonávající funkci asistenta soudce nemusí nutně směřovat k výkonu funkce soudce. Nicméně ve chvíli, kdy se uchází o vykonání odborné justiční zkoušky, je dle žalovaného již zřejmé, že se plánuje o funkci soudce ucházet. Při vstupu do justice hodnotí předseda soudu u potenciálního asistenta soudce podmínky dle § 36a odst. 3 ZSS. Předseda však nehodnotí podmínky pro výkon funkce soudce (bez ohledu na jejich shodnou textaci), neboť v okamžiku jmenování asistenta není žádná indikace, že se bude o funkci soudce ucházet. To je zřejmé teprve ve chvíli, kdy se asistent přihlásí ke zkoušce, a v tento okamžik proto žalovaný zkoumá, zda jsou splněny podmínky dle § 60 odst. 3 ZSS. Pokud by žalovaný splnění podmínek neověřoval, dostal by uchazeče do absurdní situace, kdy by k ověřování došlo až následně, poté co uchazeč splnil velmi náročnou zkoušku a požadovanou praxi justičního kandidáta.
33. Žalovaný je přesvědčen, že je jen obtížně představitelné, aby se v praxi sjednotil výklad všech 86 předsedů soudů ohledně podmínky uznání zahraničního vzdělání. Je to přitom žalovaný, kdo sjednocuje praxi výkladu podmínky právnického vzdělání pro výkon funkce soudce. Výklad zdejšího soudu vede navíc k absurdním důsledkům, že v případě excessu při výkladu podmínky vzdělání některým předsedou soudu, dojde k nápravě až při kontrole podmínek pro jmenování soudcem. Je dokonce možné, že u žalobkyně k takovému excessu došlo, neboť je mu z úřední činnosti znám případ, kdy naopak předseda zdejšího soudu odvolal z funkce asistenta soudce osobu s obdobným zahraničním vzděláním právě pro nedostatek naplnění podmínky vzdělání.
34. Výklad zdejšího soudu dle žalovaného pomíjí i systematický výklad. V tomto ohledu žalovaný poukázal na to, že podmínky pro výkon funkce vyššího soudního úředníka i státního zaměstnance upravují zvláštní zákony. Pokud tyto osoby žádají o připuštění k odborné zkoušce dostávají se poprvé do kontaktu s právní úpravou přístupu k soudcovské funkci, proto je nutné, aby podmínka právnického vzdělání byla explicitně uvedena

v zákoně o soudech a soudcích. Žalovaný považuje za diskriminační, aby u některých uchazečů ověřoval splnění podmínky vzdělání a u některých nikoliv.

35. Žalovaný dále v zásadě doslova zopakoval svoji žalobní argumentaci k uznávání zahraničního vzdělání a žalobkyniny kvalifikace.

4. Ústní jednání

36. Ve věci se konala dvě ústní jednání (11. 2. 2025 a 18. 12. 2025) v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.).
37. Žalobkyně na prvním jednání setrvala na své argumentaci, kterou shrnula. Svoji žalobu považuje za přípustnou a důvodnou. Její vzdělání je dostatečné a navíc má nostrifikaci. Je proto přesvědčena, že požadavek na vzdělání splňuje a žalovaný ji měl připustit k odborné justiční zkoušce. Na druhém jednání žalobkyně odkázala na své písemné vyjádření a k argumentaci žalovaného uvedla, že žaloba je nadále projednatelná. Žalovaný ji sice připustil k odborné justiční zkoušce, v ní nicméně neuspěla, a má proto za to, že předmět řízení neodpadl a žaloba je nadále projednatelná. Uvedla též, že hrozí opakování zásahu, neboť není zřejmé, zda žalovaný žalobkyni připustí k opakované zkoušce. Navíc, pokud by u opakovaného termínu neuspěla, hrozí, že by ji žalovaný nepřipustil ke zkoušce poté, co by podala novou žádost dle § 110 odst. 4 *in fine* ZSS.
38. Žalovaný na prvním jednání setrval na své písemné argumentaci, na kterou odkázal. Při hodnocení žalobkyniny přihlášky vycházel z platné úpravy, dosavadních případů, jež řešily soudy, a posoudil žalobkynino zahraniční vzdělání. Na druhém jednání také odkázal na svoji argumentaci. Zdůraznil, že dle něj již zásah odpadl, protože žalobkyně byla ke zkoušce připuštěna a toto připuštění je platné i pro opakování zkoušky. Pokud by soud dospěl k závěru, že žaloba je projednatelná, má žalovaný za to, že měl pravomoc posuzovat žalobkynino vzdělání, jak podrobně vysvětlil v kasační stížnosti, která je součástí jeho vyjádření.
39. Žalovaný ve věci nevedl správní spis ve smyslu § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Proto soud provedl na prvním jednání důkaz listinami, které žalobkyně a žalovaný předložili (rozsudek NSS z 23. 10. 2023, čj. 10 As 326/2022-88, č. 4563/2024 Sb. NSS, bod 25 a judikatura tam citovaná). Z nich zjistil následující skutečnosti.
40. Žalobkyně vystudovala Paneurópskou vysokou školu, fakultu práva, na které získala v roce 2012 bakalářský titul a v roce 2014 titul magisterský, oboje ve studijním oboru a programu právo (*diplom z 4. 6. 2012, vysvedčenie o štátnej skúške z 4. 6. 2012, diplom z 20. 5. 2014, vysvedčenie o štátnej skúške z 20. 5. 2014*). Její zahraniční vzdělání uznal rektor Univerzity Karlovy v Praze za rovnocenné vysokoškolském vzdělání získanému na této univerzitě v magisterském studijním programu Právo a právní věda, studijnímu oboru Právo (*osvědčení ze 4. 7. 2014*). Na stejné univerzitě absolvovala žalobkyně též program celoživotního vzdělávání, v rámci kterého složila zkoušku z Občanského práva hmotného II, III a IV, Obchodního práva II, Správního práva III, Trestního práva III a Ústavního práva a státovědy II (*osvědčení z 30. 9. 2015 a Přehled vykonaných studijních povinností z 30. 9. 2015*). Žalobkyně pracuje ve funkci asistentky soudce od 1. 6. 2019 nejméně do 23. 7. 2024 (*potvrzení Městského soudu v Praze z 23. 7. 2024*). Žalobkyně se 31. 7. 2024 přihlásila k odborné justiční zkoušce v bloku začínajícím 8. 10. 2024, v níž jako své vysokoškolské vzdělání uvedla to, které soud popsal výše (*příhláška 30. 6. 2024*). Žalovaný žalobkyni zaslal vyrozumění z 2. 8. 2024 o neuznání právnického vzdělání ze Slovenské republiky, ve kterém ji informoval, že posoudil její přihlášku a shledal ji nepřipustnou, protože žalobkyně nesplňuje podmínku

vzdělání. Proto ji vyřadil ze seznamu žadatelů o vykonání zkoušky (vyrozumění z 2. 8. 2024). Žalobkyni bylo vyrozumění doručeno 8. 8. 2024 (výzva k vyzvednutí zásilky RR925573239CZ a záznam z online sledování zásilky RR925573239CZ).

41. Na druhém jednání soud dokazování neprováděl. Žalovaný tvrdil, že žalobkyni připustil k odborné justiční zkoušce a žalobkyně u ní neuspěla. K tomu nepředložil ani neoznačil žádný důkaz. Účastníci však toto tvrzení učinili na jednání nesporným, soud ho proto vzal za své [§ 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (o. s. ř.) ve spojení s § 64 s. ř. s.].

5. Posouzení věci soudem

42. Ač to žádný z účastníků nenamítal, nelze přehlédnout, že žalobkyně vykonává pozici asistentky na zdejšímu soudu. Soud proto považuje za vhodné nejprve stručně uvést, proč neshledal důvody pro postup dle § 9 odst. 1 s. ř. s. Podstatné pro tuto otázku je, že žalobkyně pracuje na jiném úseku zdejšího soudu (na občanskoprávním úseku v insolvenčním senátu), žádný ze soudců ji osobně nezná a nemá k ní žádný bližší vztah, který by zakládal podjatost. Judikatura již dovodila, že k vyloučení všech soudců nestačí, že jako účastník řízení vystupuje předseda soudu či soud (usnesení rozšířeného senátu NSS z 26. 3. 2020, čj. Nad 8/2019-65, č. 4062/2020 Sb. NSS). Tím spíše musí takový závěr platit v případě, že jako účastník řízení vystupuje zaměstnanec soudu.
43. Soud neshledal důvody pro postup dle § 9 s. ř. s., věc sám posoudil a o žalobě rozhodl.
44. Žalobkyně se domáhá ochrany před nezákonným zásahem. Dle § 82 s. ř. s. se *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
45. Citované ustanovení vymezuje podmínky, které musí být splněny k tomu, aby mohl soud vyslovit nezákonnost zásahu a žalobkyni před ním poskytnout ochranu. Žalobkyně musí být přímo (1. podmínka) zkrácena na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti ní nebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo zasaženo (5. podmínka). Tyto podmínky musí být splněny kumulativně, jinak nelze žalobkyni ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (rozsudky NSS ze 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, a z 15. 4. 2021, čj. 1 As 394/2020-53, č. 4186/2021 Sb. NSS, bod 24).
46. Soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení. Protože žalovaný nově namítá, že předmět řízení odpadl a žalobkyně byla uspokojena, vysvětlí následně soud, proč má za to, že žaloba je nadále projednatelná. Poté se bude věnovat jejímu věcnému posouzení.

5.1 K podmínkám řízení

47. Žalobkyně spatřuje zásah v nepřipuštění k odborné justiční zkoušce v konkrétním termínu z důvodu neuznání jejího vzdělání. Jde tedy o jednorázový zásah. Zároveň má za to, že hrozí opakování zásahu (k tomu viz níže část 5.2). V souladu s tím se žalobkyně domáhá jednak určení, že zásah žalovaného (nepřipuštění ke zkoušce) byl nezákonný, jednak toho, aby soud zakázal opakování takového zásahu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).
48. Žalovaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Žalobkyně v tomto ohledu zcela případně odkazuje na rozsudek NSS z 20. 12. 2018, čj. 6 As 102/2018-39, č. 3841/2019 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

NSS. V něm NSS uzavřel, že „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.“ (bod 24). Obdobné závěry platí i pro případ, že žalovaný neumožní vykonat justiční zkoušku asistentovi soudce. Čtvrtá podmínka shora uvedeného testu je proto splněna.

49. K tomu soud doplňuje, že nedal žalovanému za pravdu, že žalovaný zásah vůbec nezasahuje do žalobkyniny právní sféry, neboť nemá veřejné subjektivní právo na připuštění ke zkoušce, nesplňuje-li všechny zákonné požadavky. Žalovaný směřuje aktivní procesní legitimaci a aktivní věcnou legitimaci. K procesní legitimaci postačuje žalobní tvrzení, že k zásahu došlo (v tomto případě, že žalovaný žalobkyni nepřipustil k odborné justiční zkoušce, ač měl). Spor o to, zda žalobkyně splnila všechny zákonné požadavky či nesplnila, je otázkou důvodnosti žaloby, tedy otázkou aktivní věcné legitimace (obecně např. rozsudek NSS z 28. 1. 2021, čj. 3 As 208/2019-69, bod 22 a 23 a judikatura tam citovaná).
50. Dle § 85 s. ř. s. platí, že *žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*. Vzhledem k tomu, že projednávaná žaloba je pouze deklaratorní, nemusela se žalobkyně domáhat nápravy jinými právními prostředky.
51. Dle § 84 odst. 1 *žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo*. Žalobkyně se o zásahu dozvěděla 8. 8. 2024, kdy jí bylo doručeno vyrozumění žalovaného. Žalobu podala 8. 10. 2024. Lhůta určená podle měsíců končí uplynutím dne, který se označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (§ 40 odst. 2 s. ř. s.), žaloba je proto včasná.

5.2 K existenci předmětu řízení

52. Žalovaný ve vyjádření po rozsudku NSS navrhl, aby soud žalobu odmítl, protože odpadl předmět řízení. Zároveň uvedl, že žalobkyně byla uspokojena a soud může řízení zastavit. Na jednání pak uvedl, že žaloba je neprojednatelná v rozsahu příkazového návrhu.
53. Soud s žalovaným nesouhlasí, přičemž za zásadní považuje, že projednávaný zásah je jednorázový a odehrál se v minulosti. I proto žalobkyně primárně požaduje vyslovení nezákonnosti zásahu.
54. K zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně nemůže dojít z vícero důvodů. Žalovaný nesdělil dopředu svůj návrh žalobkyni uspokojit, ani neučinil žádný úkon, kterým by uspokojil žalobkynina práva ve vztahu k zásahu, který je předmětem žaloby (§ 62 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025). Proto ani soud nevyzýval žalobkyni, aby sdělila, zda je uspokojena.
55. Nejsou splněny ani podmínky pro odmítnutí žaloby. I přesto, že byla žalobkyně následně připuštěna k odborné justiční zkoušce, je nadále možné deklarovat, že její nepřipuštění ke zkoušce v minulosti bylo nezákonné.
56. Soud má za to, že nadále též hrozí opakování žalovaného zásahu. Z § 110 odst. 4 ZSS dle soudu neplyne, že připuštění k opakování odborné justiční zkoušky je automatické, jak tvrdí žalovaný. Dle tohoto ustanovení může ten, kdo u zkoušky neuspěje, *požádat o její opakování, přičemž žalovaný umožní opakování odborné justiční zkoušky do 6 měsíců od doručení žádosti*. Z textace ustanovení neplyne, že jde o opakování té stejné justiční zkoušky, jak na jednání Shodu s prvopisem potvrzuje X.

uváděl žalovaný. A s jistotou z něj ani neplyne, že by žalovaný nemohl opětovně posuzovat splnění podmínek pro připuštění k opakování odborné justiční zkoušky. Na tom nic nemění, že vyhláška č. 516/2021 Sb. rozlišuje přihlášku k odborné justiční zkoušce a přihlášku k opakované odborné justiční zkoušce [§ 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky]. Toto rozlišení činí vyhláška v zásadě jen proto, že u opakované zkoušky připojuje uchazeč k přihlášce méně podkladů (§ 4 odst. 4).

57. Navíc – i kdyby soud přistoupil na interpretaci žalovaného – hrozí opakování zásahu v případě, že by žalobkyně neuspěla u opakované odborné justiční zkoušky. V takové situaci by dle § 110 odst. 4 ZSS mohla žalobkyně *podat novou žádost o vykonání odborné justiční zkoušky po uplynutí 3 let ode dne konání opakované odborné justiční zkoušky*. V tomto případě jde již zjevně o novou žádost a žalovaný by znovu posuzoval splnění podmínek pro připuštění ke zkoušce.
58. I v rozsahu návrhu, aby soud zakázal žalovanému opakovat zásah, je tedy žaloba projednatelná.

5.3 K důvodnosti žaloby

59. Soud nemá pochyby o tom, že zásah byl zaměřen přímo proti žalobkyni, která jím mohla být zkrácena na svých právech. K odborné justiční zkoušce nebyla připuštěna přímo žalobkyně, přičemž tím jí žalovaný znemožnil usilovat o zvýšení právně-profesní kvalifikace. Zásah se navíc dotýká žalobkynina práva na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, které zakotvuje čl. 26 Listiny základních práv a svobod (srov. nález Ústavního soudu z 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16 a rozsudek zdejšího soudu čj. 10 A 43/2015-84, bod 42 a násl.). Z právě uvedeného plyne, že je splněna první, druhá i pátá podmínka výše uvedeného testu (bod 45 výše).
60. Soud se dále zaměřil na splnění podmínky třetí. Tedy, zda byl zásah žalovaného nezákonný. Soud nejprve vymezí, co považuje za zásadní otázku pro posouzení věci, poté shrne právní úpravu týkající se přístupu asistenta soudce k odborné justiční zkoušce a následně vysvětlí, proč má za to, že žalovanému nepřísluší, aby zkoumal vzdělání asistenta soudce, který se ke zkoušce přihlásil.

Úvodní poznámky

61. Žalovaný nepřipustil žalobkyni k odborné justiční zkoušce proto, že nesplnila požadavek na vzdělání. Jak již soud uvedl v úvodu, žalobkyně i žalovaný argumentovali velmi podrobně k otázce, zda žalobkynino zahraniční vzdělání a její následná praxe postačují pro závěr, že splnila podmínku dostatečného vzdělání, tedy že získala *vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice*. Soud však považuje za zásadní pro posouzení věci jinou otázku – zda žalovaný mohl vyžadovat, aby žalobkyně u přihlášky k odborné justiční zkoušce doložila *vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice*, a v případě zahraničního vzdělání zkoumat, zda je srovnatelné se vzděláním českým.
62. Tyto otázky jsou pro soud otevřené, ačkoliv žalobkyně přímo tímto směrem neargumentovala. Je totiž věcí soudu, aby posoudil, jaká právní norma (a zda vůbec) se na zásah aplikuje (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu NSS z 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, bod 20). To potvrdil i NSS v bodu 30 rozsudku čj. 2 As 54/2025-50.

63. Ještě předtím, než soud vyloží rozhodnou úpravu, považuje za vhodné učinit stručnou poznámku k výkladu požadavku na vzdělání. Jak bude dále popsáno, objevuje se tento požadavek v zákoně o soudech a soudcích na řadě míst, přičemž je vždy formulován v zásadě totožně, a sice jako požadavek na *vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice*. Zahraniční vzdělání je třeba vykládat ve světle § 180 ZSS, dle kterého:

Nestanoví-li mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, jinak, považuje se za vysokoškolské vzdělání podle § 60 odst. 3 též vysokoškolské vzdělání získané v době před 1. lednem 1999 na právnické fakultě vysoké školy se sídlem v České republice, vysokoškolské vzdělání získané na právnické fakultě vysoké školy se sídlem na území České a Slovenské Federativní Republiky nebo jejích právních předchůdců a zahraniční vysokoškolské vzdělání v oblasti práva uznané podle zvláštních právních předpisů.

64. Ačkoliv se toto výkladové ustanovení vztahuje výslovně pouze k § 60 odst. 3 ZSS, který upravuje předpoklady pro funkci soudce, je dle soudu zřejmé, že shodně je třeba vykládat i stejně formulovaný požadavek na vzdělání na jiných místech stejného předpisu. Z této teze vychází ostatně též žalobkyně i žalovaný, kteří nepochybují o tom, že pokud je třeba splnit požadavek na vzdělání dle § 111 odst. 2 ZSS, na který žalovaný ve vyrozumění odkázal, lze jej splnit též tehdy, jde-li o zahraniční vysokoškolské vzdělání. Soud s tímto výkladem souhlasí.

Přístup asistenta k odborné justiční zkoušce

65. Funkce asistenta soudce je obecně upravena v § 36a ZSS. Zvláštní (byť obsahově obdobnou) úpravu mají asistenti soudců Nejvyššího soudu (§ 16 ZSS) a asistenti soudců NSS (§ 14 s. ř. s.). Asistenta soudce jmenuje předseda příslušného soudu na návrh soudce, o jehož asistenta se jedná (§ 16 odst. 2 a § 36a odst. 2 ZSS a § 14 odst. 2 s. ř. s.). Asistent soudce musí mít *vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice* (§ 16 odst. 3 a § 36a odst. 3 ZSS a § 14 odst. 3 s. ř. s.).
66. Odborná justiční zkouška je primárně upravena v § 109 ZSS, který stanoví, z koho se skládá zkušební komise (odst. 1), kdo v ní může zasednout (odst. 2), z jakých částí se zkouška skládá a na co je zaměřena (odst. 3). V odst. 4 odkazuje na podrobnější úpravu v prováděcím předpisu.
67. Přístup k odborné justiční zkoušce mají čtyři profese – asistent soudce (§ 110 ZSS), vyšší soudní úředník (§ 111 odst. 1 ZSS), soudce Ústavního soudu (§ 111 odst. 1 *in fine* ZSS) a státní zaměstnanec (§ 111 odst. 2 ZSS). Všem těmto profesím žalovaný *umožní vykonat odbornou justiční zkoušku*. Další podmínky pro přístup ke zkoušce se však pro jednotlivé profese liší.
68. U asistenta soudce zákon stanoví, že mu žalovaný umožní vykonat odbornou justiční zkoušku nejpozději do šesti měsíců od doručení žádosti (§ 110 odst. 1 ZSS). Podmínkou podání žádosti je, aby asistent, který se o zkoušku uchází, vykonával právní praxi po dobu tří let, z toho nejméně po dobu jednoho roku jako asistent soudce (odst. 2). Citované ustanovení dále upravuje, co se započítává do relevantní právní praxe (odst. 3) a za jakých podmínek lze zkoušku opakovat (odst. 4). Požadavek na vzdělání nestanoví.
69. Vyššímu soudnímu úředníkovi umožní žalovaný vykonat odbornou justiční zkoušku, pokud *získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním* Shodu s prvopisem potvrzuje X.

programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice (§ 111 odst. 1 ZSS). Stejně ustanovení ve svém závěru stanoví, že žalovaný umožní vykonat zkoušku též soudci Ústavního soudu.

70. Čtvrtou z profesí, která má přístup k odborné justiční zkoušce, je státní zaměstnanec, který je zaměstnán *ve služebním poměru v oboru služby legislativa a právní činnost, je zařazen ve 13. a vyšší platové třídě, vykonává právní praxi v tomto oboru služby a služebním zařazení minimálně 5 let, v posledním služebním hodnocení dosáhl vynikajících výsledků* (§ 111 odst. 2 ZSS). Podobně jako vyšší soudní úředník musí i státní zaměstnanec ucházející se o odbornou justiční zkoušku mít *vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice* a navíc za zkoušku zaplatit poplatek (§ 111 odst. 2 ZSS).
71. Z právě rekapitulované právní úpravy je pro nyní posuzovanou věc podstatné, že zatímco u vyššího soudního úředníka a státního zaměstnance je výslovně stanoveno, že jim žalovaný umožní vykonat zkoušku, pokud (mimo jiné) splňují požadavek na vzdělání, u asistenta soudce a soudce Ústavního soudu není tato podmínka stanovena.
72. Důvod pro toto rozlišení je přitom nasnadě – u asistenta soudce i soudce Ústavního soudu je podmínka na vzdělání stanovena jinde. U asistenta ji upravuje již zmíněný § 36a odst. 3 ZSS (případně § 16 odst. 3 ZSS a § 14 odst. 3 s. ř. s. u asistentů soudců nejvyšších soudů); u soudce Ústavního soudu je požadavek na *vysokoškolské právnické vzdělání* zakotven v čl. 84 odst. 3 Ústavy. Vyšší soudní úředník a státní zaměstnanec pro výkon své činnosti toto vzdělání nepotřebují, a proto je tato podmínka stanovena v zákoně o soudech a soudcích, až pro případ, že chtějí absolvovat odbornou justiční zkoušku. Stanovení této podmínky pak úzce souvisí s tím, jaký orgán státní správy soudů kontroluje, zda je podmínka vzdělání splněna.

Pravomoc žalovaného zkoumat vzdělání asistenta soudce

73. Z postupu žalovaného a jeho argumentace v řízení vyplývají dle soudu tři možné podklady pro jeho pravomoc zkoumat žalobkynino vzdělání: § 111 odst. 2 ZSS, § 60 odst. 3 ZSS a teleologie a systematika zákona o soudech a soudcích. Soud je však nadále přesvědčen, že žalovaný nebyl oprávněn zkoumat žalobkynino vzdělání. Pro přehlednost soud nejprve popíše obecná interpretační východiska a následně vysvětlí, proč žalovaný nemůže zkoumat vzdělání asistenta soudce, který se přihlásí k odborné justiční zkoušce.
74. Soud souhlasí s žalovaným, že jazykový výklad představuje „*pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu*“ (náleze ze 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Obdobná východiska zdůrazňuje od počátku i NSS (např. usnesení jeho rozšířeného senátu z 12. 10. 2004, čj. 6 A 97/2001-39, č. 499/2005 Sb. NSS).
75. Žalovaný však pomíjí, že judikatura též dodává, že pro opuštění doslovného výkladu musí existovat silné důvody: „*V případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým*“ (stanovisko Ústavního soudu z 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, č. 1/1996 Sb. ÚS). Toto interpretační východisko přijal za své i NSS (např. rozsudky z 25. 2. 2015, čj. 6 As 153/2014-108, bod 51, z 14. 4. 2016, čj. 9 Ads 86/2015-34, bod 18, z 28. 2. 2019, čj. 1 As 362/2018-25, bod 16, a z 22. 12. 2025, čj. 8 Afs 277/2024-27, bod 19).

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

76. V posuzované věci jde navíc o otázku pravomoci žalovaného. To je podstatné proto, že státní moc lze *uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon* (čl. 2 odst. 3 Ústavy a obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny). To znamená, že pravomoci správních orgánů musí být „dostatečně určité a jasně stanoveny zákonem [...]“. Znamená to, že *taková pravomoc musí být zásadně výslovně v zákoně zakotvena, a to s patřičnou mírou konkrétnosti a určitosti, aby bylo již ze samotné dikce zákona ve všech podstatných rysech zřejmé, jakým způsobem a za jakých podmínek může orgán veřejné moci jednat a svým jednáním zasahovat do právní sféry soukromých osob*“ (rozsudek NSS z 25. 11. 2009, čj. 7 Afs 111/2009-64, č. 2017/2010 Sb. NSS). Ve výjimečných případech lze dovodit tzv. „implicitní“ pravomoc, ale to pouze v případě, že je nezbytná k řádnému „*uplatňování jiných, ústavně předepsaným způsobem zakotvených pravomocí, bez jejichž existence by jiné pravomoci nemohly být řádné uplatňovány, a které jsou obsahově vymezeny tak, že se striktně drží ústavně legitimního účelu, k jehož realizaci jsou uplatňovány a který je shodný či úzce spojený s účelem oněch jiných pravomocí, a pouze tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem zasahují do právní sféry soukromých osob*“ (rozsudek čj. 7 Afs 111/2009-64; a obdobně např. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 26. 7. 2016, čj. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS, a rozsudky NSS z 23. 11. 2020, čj. 2 Afs 136/2019-27, bod 23, z 20. 12. 2021, čj. 10 Afs 223/2019-38, bod 38).
77. Ačkoliv žalovaný vytýká zdejšímu soudu, že ve věci přespříliš zdůrazňuje jazykový výklad, považuje soud tento postup nadále za správný. Z právě shrnutých východisek totiž plyne, že v otázce pravomocí a kompetencí správního orgánu se lze odchýlit od doslovného výkladu právních předpisů jenom ve zcela výjimečných případech. O takový případ v posuzované věci nejde.
78. Žalovaný ve vyrozumění, které žalobkyni zaslal, odkázal na § 60 odst. 3 a zejména § 111 odst. 2 ZSS, ze kterého citoval následující část: *Ministerstvo umožní vykonat odbornou justiční zkoušku občanovi, který získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice.*
79. Touto částí však dané ustanovení nekončí. Celé zní následovně:
- Ministerstvo umožní vykonat odbornou justiční zkoušku občanovi, který získal vysokoškolské vzdělání řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, je státním zaměstnancem ve služebním poměru v oboru služby legislativa a právní činnost, je zařazen ve 13. a vyšší platové třídě, vykonává právní praxi v tomto oboru služby a služebním zařazení minimálně 5 let, v posledním služebním hodnocení dosáhl vynikajících výsledků a zaplatil poplatek za konání odborné justiční zkoušky; § 110 odst. 1 a 4 se použijí obdobně.*
80. Již ze samotného textu ustanovení je ve spojení s výše rekapitulovanou právní úpravou přístupu k odborné justiční zkoušce zřejmé, že žalovaným odkazovaný § 111 odst. 2 ZSS upravuje podmínky pro připuštění k odborné justiční zkoušce u *státního zaměstnance ve služebním poměru v oboru služby legislativa*. Tím žalobkyně zjevně není, neboť je asistentkou soudce. Podmínky pro asistenty upravuje § 110 ZSS, který požadavek na vzdělání nestanoví. Je proto třeba se zabývat otázkou, zda žalovanému plyne oprávnění zkoumat žalobkynino vzdělání z něčeho jiného.
81. Zákon o sodech a soudcích v § 60 odst. 3 stanoví, že jedním z předpokladů pro ustanovení soudcem je *vysokoškolské vzdělání získané řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice*. Ačkoliv je zde požadavek na vzdělání uveden, nejde z něj dovodit oprávnění žalovaného zkoumat žalobkynino vzdělání. Citované ustanovení se totiž týká požadavků na osobu, jež má být jmenována soudcem, což

plyne nejen z textu odst. 3, ale též nadpisu ustanovení *Předpoklady pro funkci soudce a přisedícího*. Žalobkyně se však nyní neuchází o funkci soudkyně, ale o vykonání odborné justiční zkoušky. Z § 60 ZSS ani jiných ustanovení neplyne, že by žalovaný měl při posuzování přihlášek k odborné justiční zkoušce zkoumat naplnění předpokladů pro funkci soudce. Tím se úprava zkoušky liší např. od úpravy výběrového řízení na justičního kandidáta, která výslovně stanoví, že se kandidátem *může stát jen ten, kdo uspěje ve výběrovém řízení, složí do rukou předsedy krajského soudu slib a splní předpoklady pro výkon funkce soudce s výjimkou věku a výběrového řízení na funkci soudce* (§ 113 odst. 1 ZSS; důraz doplněn).

82. Soud nesouhlasí s argumentací žalovaného, že asistent soudce dává přihlášením ke zkoušce najevo svůj zájem stát se soudcem. Byť je možné, že to tak v řadě (a třeba i většině) případů je, není to jediná kariérní cesta, kterou asistent může zvolit. Asistent se po složení zkoušky může například stát advokátem či se ucházet o pozici státního zástupce, exekutora či notáře. Složenou zkoušku mu u těchto profesí uznají jako profesní zkoušku pro dané povolání [§ 6 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii; § 34 odst. 8 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství; § 9 odst. 3 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád); § 7 odst. 3 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]. Podstatné však především je, že z pouhé skutečnosti, že velké množství asistentů následně usiluje o funkci soudce, nelze dovozovat oprávnění žalovaného zkoumat vzdělání asistentů v momentě, kdy se hlásí ke zkoušce. Odborná justiční zkouška a výběrové řízení na soudce (či kandidáta) jsou oddělené procesy, které i zákon o soudech a soudcích upravuje odděleně. Pokud by soudce na tuto argumentaci žalovaného přistoupil, dotvářel by nepřipustným způsobem právní úpravu (k tomu srov. výše body 74–77).
83. Soud již výše zmínil, že asistent soudce musí mít vysokoškolské právnické vzdělání. Naplnění této podmínky však zkoumá předseda příslušného soudu, který asistenta jmenuje (§ 16 odst. 2 a § 36a odst. 2 ZSS a § 14 odst. 2 s. ř. s.). Tomu odpovídá též úprava působnosti v rámci výkonu státní správy soudů, která jednotlivým předsedům svěřuje pravomoc zajišťovat chod soudů po personální stránce včetně řádného obsazení soudu zaměstnanci [§ 124 odst. 1 písm. a), § 125 odst. 1 písm. a), § 126 odst. 1 písm. a) a § 127 odst. 1 písm. a) ZSS a § 29 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Je tedy plně na předsedovi soudu, aby při výběru a jmenování asistenta prověděl, zda uchazeč o asistentskou funkci splňuje zákonné požadavky včetně právnického vzdělání. Uchází-li se následně asistent soudce o odbornou justiční zkoušku, zákon žalovanému nesvěřuje pravomoc jeho právnické vzdělání opětovně zkoumat, přičemž tuto pravomoc nelze dovodit ani z obecné pravomoci žalovaného organizovat a zajišťovat odborné justiční zkoušky [§ 123 odst. 1 písm. g) ZSS]. Tato pravomoc totiž zjevně směřuje k činnostem v rámci pořádání a provádění zkoušky.
84. Žalovaný opakovaně poukazoval na to, že je ústředním orgánem státní správy soudů, ale ani z této jeho pozice nelze dovodit, že může zkoumat vzdělání asistenta soudce, který se uchází o vykonání odborné justiční zkoušky, pokud žalovanému § 110 odst. 1 ZSS ani žádné jiné ustanovení tuto pravomoc nesvěřuje. Nejde ani o případ již zmíněné „implicitní“ pravomoci, neboť zde není žádná jiná pravomoc, kterou by žalovaný nemohl řádně uplatňovat. Žalovaný žádnou takovou pravomoc neoznačil a soud žádnou nenachází.
85. Soud nepřehlédl, že § 109 odst. 4 ZSS svěřuje žalovanému pravomoc upravit některé náležitosti odborné justiční zkoušky prováděcím předpisem, jímž je vyhláška č. 516/2021 Sb. Ta mj. upravuje náležitosti a způsob podávání přihlášky [§ 1 písm. a) vyhlášky]. Uchazeč o odbornou justiční zkoušku musí podat přihlášku na předepsaném formuláři (§ 4 odst. 1). Jednou z náležitostí přihlášky je *název školy, na které uchazeč získal vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva podle § 60 odst. 3 ZSS* [§ 4 odst. 1 písm. i)] Shodu s prvopisem potvrzuje X.

a její součástí jsou *doklady o dosaženém vzdělání* (§ 4 odst. 3 písm. a)]. Žalovaný posoudí přípustnost a úplnost přihlášky. Pokud je neúplná, vyzve uchazeče k jejímu doplnění. Pokud je nepřipustná, vyřadí uchazeče ze seznamu žadatelů (§ 4 odst. 5).

86. Z této úpravy plyne, že žalobkyně byla na přihlášce ke zkoušce povinna uvést, na jaké škole získala vzdělání podle § 60 odst. 3 ZSS, tedy vzdělání *v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice*, a doložit doklady o tomto vzdělání. Žalovaný přitom posuzuje, zda přihláška tyto náležitosti splňuje. Ani z těchto ustanovení však nelze dovodit, že by žalovaný mohl zkoumat, zda žalobkynino zahraniční vzdělání splňuje podmínku vzdělání.
87. Žalovaný může vydávat podzákonné právní předpisy pouze *na základě a v mezích zákona* a je-li k tomu zákonem zmocněn (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Žalovaný nemůže stanovit nové povinnosti, které nejsou stanoveny zákonem (čl. 4 odst. 1 Listiny), a nemůže si ani podzákonným právním předpisem založit oprávnění, které mu nesvěřuje zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).
88. Zmocnění žalovaného pro úpravu odborné justiční zkoušky vymezuje zákon tak, že žalovaný vyhláškou stanoví *postup a způsob oznamování termínu odborné justiční zkoušky, náležitosti a způsob podávání přihlášky, formu, obsah, pravidla a způsob vyrozumění o výsledku odborné justiční zkoušky* (§ 109 odst. 4 ZSS). Z pouhého sousloví *náležitosti a způsob podávání přihlášky* nelze dovodit, že by žalovaný byl oprávněn stanovit nové povinnosti či podmínky pro připuštění k odborné justiční zkoušce.
89. Z vyhlášky č. 516/2021 Sb. plyne, že asistent soudce, který se uchází o odbornou justiční zkoušku, musí uvést název školy, na které získal vzdělání podle § 60 odst. 3 ZSS. Nejde o novou povinnost, neboť podmínku vzdělání musí asistent soudce splňovat již při jmenování do funkce asistenta. Tato úprava však nemůže založit pravomoc žalovaného při zkoumání přihlášky posuzovat, zda vzdělání, které asistent soudce uvedl, splňuje požadavky na vzdělání dle § 60 odst. 3 ve spojení s § 180 ZSS. Žalovaný může pouze posoudit, zda je přihláška kompletní včetně toho, zda asistent soudce uvedl vysokou školu, na které získal vzdělání. Jinými slovy – žalovaný může posoudit úplnost přihlášky, nemůže však materiálně posuzovat, zda uvedené vzdělání asistenta soudce splňuje požadavky na vzdělání dle § 60 odst. 3 ZSS.
90. Žalovanému tedy zákon ani prováděcí předpis nedávají u přihlášek asistentů soudce k odborné justiční zkoušce pravomoc zkoumat soulad zahraničního vzdělání s požadavky na vzdělání dle zákona o soudech a soudcích.
91. Soud tento výklad nepovažuje za nepřipustně diskriminační. Skutečnost, že žalovaný může u určitých uchazečů (vyšších soudních úředníků a státních zaměstnanců) zkoumat jejich vzdělání a u určitých (asistentů soudců) ne, není neodůvodněným rozlišováním. Důvod tohoto rozlišení vyložil soud výše – vzdělání asistenta zkoumá jiný orgán státní správy soudů (předseda soudu). V tom soud nespatřuje nezákonnou diskriminaci.

Závěrečné poznámky

92. Soud stejně jako v prvním rozsudku dodává, že požadavek na vzdělání, který se objevuje napříč zákonem o soudech a soudcích, je třeba vykládat shodně. Je proto samozřejmě nežádoucí, aby ho předsedové soudů interpretovali jinak než žalovaný (bez ohledu na to, která interpretace je správná), a to nejenom z hlediska jednotného postupu orgánů státní správy soudů, ale též z hlediska právní jistoty asistentů soudců, kteří chtějí složit odbornou justiční zkoušku, stát se justičními kandidáty a následně soudci. Těm totiž při rozkolísanosti

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

posuzování požadavku na vzdělání hrozí, že ač je bude veřejná moc (prostřednictvím předsedy soudu) ujišťovat o tom, že tento požadavek splňují, nakonec při snaze stát se soudcem (či justičním kandidátem) narazí, protože jim po několika letech praxe veřejná moc (tentokrát prostřednictvím žalovaného) sdělí, že sice mají požadovanou praxi i profesní zkoušky, nesplňují však požadavek na vzdělání dle § 60 odst. 3 ZSS.

93. Tomu nicméně musí zabránit orgány státní správy soudů svou vzájemnou spoluprací a jednotnou praxí. Jakoukoliv případnou nejednotnost není možné dávat k tíži asistentovi soudce, který se uchází o připuštění k odborné justiční zkoušce a všechny zákonné náležitosti splňuje. A už vůbec ji nelze řešit tím, že žalovaný bude při posuzování přihlášky k odborné justiční zkoušce postupovat *ultra vires*, zkoumat podmínky, které mu zákon zkoumat neumožňuje, a přisvojovat si tak pravomoc, kterou nemá.
94. Úvahy žalovaného, že toto riziko znamená, že je úprava přehnaně formalistická, nespravedlivá, nevhodná či krutá, považuje soud za úvahy *de lege ferenda*, které nemohou nic změnit na nedostatku pravomoci žalovaného zkoumat vzdělání asistenta soudce. Žalovaným deklarovaná nepraktičnost stávající úpravy není důvodem pro dotváření jeho pravomocí nad jasný text zákona. Může být nanejvýš podnětem pro zákonodárce, aby přijal úpravu vhodnější.
95. *Obiter dictum* pak soud dodává, že souhlasí s žalovaným, že lze v obecné rovině rozlišovat akademické a profesní uznávání kvalifikace. Česká právní úprava totiž rozlišuje dva způsoby uznání kvalifikace. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, upravuje v § 89 a násl. uznání zahraničního vzdělání vysokou školou. Zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace, upravuje profesní uznání odborné kvalifikace získané v zahraničí *vyžadované pro výkon regulované činnosti na území ČR* (§ 1 odst. 1 tohoto zákona). Za dva samostatné instituty je označuje i komentářová literatura (Jurníková, J. komentář k § 89 In: Jurníková, J., Hejč, D., Potěšil, L., Rigel, F., Smrčka, J., Solak, D., Svoboda, T. *Zákon o vysokých školách. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025).
96. Toto rozlišení však zdaleka neodpovídá na otázku, jak vyložit § 180 ZSS, který stanoví, že se považuje za vysokoškolské vzdělání podle § 60 odst. 3 též *zahraniční vysokoškolské vzdělání v oblasti práva uznané podle zvláštních právních předpisů*. Z dosavadního vyjádření žalovaného neplyne, že by v této otázce považoval za onen *zvláštní právní předpis* zákon o vysokých školách ani zákon o uznávání odborné kvalifikace. Na druhý zmíněný v řízení vůbec neodkazoval a ani jeho výkladové stanovisko tuto právní úpravu nezmiňuje. Soudu přitom nyní nepřísluší posuzovat, jaký je vzájemný vztah těchto dvou právních úprav, ani jak se vztahují k § 180 ZSS. Je nicméně zřejmé, že obě úpravy uznávání mohou být pro výklad § 180 ZSS relevantní.

6. Závěr

97. Soud shrnuje své závěry následovně. Asistent soudce musí splňovat požadavek na právnické vzdělání. Zda ho splňuje, zkoumá předseda příslušného soudu, který asistenta jmenuje. Splní-li asistent požadavek na tříletou právní praxi, z níž je alespoň jeden rok ve funkci asistenta soudce, může se přihlásit k odborné justiční zkoušce. V přihlášce musí uvést, na jaké škole získal právnické vzdělání, nicméně žalovaný není oprávněn zkoumat, zda toto vzdělání naplňuje požadavek na vzdělání dle § 60 odst. 3 ve spojení s § 180 ZSS, a musí asistentovi umožnit vykonat odbornou justiční zkoušku. Žalovaný tímto způsobem nepostupoval, proto byl jeho postup nezákonný. S ohledem na tento závěr již soud neposuzoval, zda žalobkynino vzdělání splňuje zákonné požadavky nebo ne.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

98. Pro úplnost soud dodává, že nyní vyslovené závěry nejsou v rozporu s případy, na které poukazovali účastníci a které posuzoval zdejší soud, Ústavní soud a Veřejný ochránce práv. V rozsudku čj. 10 A 43/2015-84 posuzoval zdejší soud případ vyššího soudního úředníka, přičemž tehdy účinné znění ZSS (obdobně jako nyní) stanovilo, že žalovaný umožní vykonat odbornou justiční zkoušku vyššímu soudnímu úředníkovi, který splňuje mj. požadavek na vzdělání stanovený pro soudce v § 60 odst. 3 ZSS. Ústavní soud se v nálezu sp. zn. II.ÚS 443/16 zabýval podmínkami zapsání absolventa zahraniční právnické fakulty do seznamu koncipientů, přičemž aplikovatelná právní úprava pro zapsání koncipientů také stanovila podmínku vzdělání [§ 37 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o advokacii]. I v případě, kterým se zabýval Veřejný ochránce práv ve stanovisku z 18. 5. 2015, sp. zn. 4956/2014/VOP/MT, nebylo sporu o tom, že zákon o státním zastupitelství, jasně stanoví, že státním zástupcem může být jen ten, kdo splňuje podmínku vysokoškolského vzdělání získaného studiem magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice (§ 17 odst. 1 uvedeného zákona). Ve všech těchto případech tedy zákon umožňoval příslušnému orgánu zkoumat podmínku vzdělání. V žalobkynině případě tomu tak není.
99. Žaloba je důvodná, proto jí soud výrokem I. vyhověl a postupem dle § 87 odst. 2 s. ř. s. určil, že žalovaný zásah byl nezákonný. Protože hrozí opakování zásahu (viz výše body 56 a 57), zakázal soud výrokem II. žalovanému, aby žalobkyni nepřipustil k odborné justiční zkoušce. K tomu soud pro jistotu dodává, že příkaz, aby žalovaný žalobkyni k odborné justiční zkoušce připustil, je ekvivalentní zákazu žalobkyni ke zkoušce nepřipustit (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 112).
100. O nákladech řízení soud rozhodl výrokem III. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla s žalobou úspěšná, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ty sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč a nákladů za zastoupení advokátkou. Té náleží odměna za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a vyjádření ve věci samé) ve výši 4 620 Kč/úkon (§ 9 odst. 5 a § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč/úkon (§ 13 odst. 1 a 4 uvedené vyhlášky). Celkem tedy 12 140 Kč (2000 + 2 × 4620 + 2 × 450).
101. Lhůtu k platbě náhrady nákladů řízení stanovil soud podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř.; místo k plnění dle 149 odst. 1 o. s. ř. Oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. prosince 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu