

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **JUDr. Ing. K. N., Ph.D., MBA**, zast. Mgr. Karlem Nedbálkem, advokátem se sídlem Slušovice, č.p. 520, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti,** se sídlem Vyšehradská 426/16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 22. 11. 2012, č. j. 774/2012-LO-SP/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016, č. j. 9 A 205/2012 – 39,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016, č. j. 9 A 205/2012 – 39, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 22. 11. 2012, č. j. 774/2012-LO-SP/2, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **13 808 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Karla Nedbálka, advokáta se sídlem Slušovice, č.p. 520, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí ministra spravedlnosti. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí

žalovaného ze dne 18. 9. 2012, č. j. 174/2012-OSD-ROZ/10, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o zápis do seznamu rozhodců, kteří mohou být určeni rozhodčí doložkou pro rozhodování sporů ze spotřebitelských smluv.

[2] Stěžovatel prokázal získání vysokoškolského vzdělání v magisterském studijním programu právo na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě. Dle závěru městského soudu i žalovaného takové vzdělání nesplňuje podmínku vysokoškolského vzdělání stanovenou v § 35b odst. 1 písm. c) zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o rozhodčím řízení"). Vzdělání na uvedené zahraniční vysoké škole svým rozsahem a obsahem dle závěrů obou orgánů neodpovídá obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice, a které zákon vyžaduje pro výkon rozhodce.

[3] Městský soud konstatoval, že na danou problematiku je nutné aplikovat čl. 15 dohody mezi Českou republikou a Slovenskou republikou ze dne 23. 3. 2001, o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydaných v České republice a ve Slovenské republice, která byla publikována pod č. 33/2001 Sb.m.s. (dále jen „Dohoda o uznávání dokladů o vzdělání").

[4] Činnost rozhodce, který může být určen rozhodčí doložkou pro rozhodování sporů ze spotřebitelských smluv, je odbornou činností. V takovém případě se uznávání dokladů o vzdělání neděje automaticky, ale uskutečňuje se v souladu s platnými právními předpisy přijímajícího státu. Jak žalovaný přiléhavě zdůvodnil v napadeném rozhodnutí, ačkoliv jsou akademické tituly na území druhého státu automaticky uznávány jako rovnocenné, k výkonu některých povolání a odborných činností mohou být vnitrostátními právními předpisy stanovena omezení. Takovým omezením je i omezení zakotvené v § 35b odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o rozhodčím řízení.

[5] Podobnost či totožnost právních úprav obou zemí není možné dovozovat z podobnosti historické či z totožnosti číselného označení určitého právního předpisu. Podobnost právních úprav jednotlivých států je nutno posuzovat komplexně, a to nejen s ohledem na znění právních předpisů, ale také na soudní judikaturu a ústavní pořádek. Je pravdou, že právní úprava spotřebitelského práva je v důsledku komunitární úpravy do značné míry harmonizovaná, nicméně i tuto oblast práva je nutno vnímat v kontextu celého právního řádu a judikatury soudů České republiky. Případná podobnost či dokonce totožnost české a slovenské právní úpravy spotřebitelského práva není relevantním kritériem pro zápis do seznamu rozhodců vedeného žalovaným.

[6] Vzdělání získané na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě není obsahem a rozsahem shodné s obecným vzděláním, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Žalovaný při rozhodování v dané věci porovnal studijní programy Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně se studijním programem Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě a na základě tohoto porovnání konstatoval, že zatímco absolventi českých vysokých škol si při studiu osvojují znalosti ze základních odvětví českého práva, z evropského a mezinárodního práva

a z teoretických a historických předmětů, absolventi Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě si při studiu osvojují znalosti z teoreticko - právních a historických oborů, z evropského a mezinárodního práva a ze základních odvětví práva slovenského.

[7] Tvrzení stěžovatele, že obecné vzdělání znamená „všeobecné právní vzdělání“ a nikoliv vzdělání konkrétní, soud neakceptoval. Ustanovení § 35b odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o rozhodčím řízení nehovoří o všeobecném právním vzdělání (získaném studiem na právnické fakultě kdekoliv ve světě), ale o obecném vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Součástí takového obecného vzdělání jsou především znalosti ze základních oborů českého práva (ústavní právo, trestní právo, občanské právo, obchodní právo, pracovní právo, správní právo aj.), které si studenti osvojí studiem norem tvořících součást českého právního řádu, jakož i znalost související judikatury a teoreticko-vědních základů daného oboru.

[8] Nelze rozumně předpokládat, že by Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě vyučovala základní obory českého práva v tomtéž rozsahu, jako tomu je na českých vysokých školách. Jádrem studia na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě nepochybně je studium národního, tj. slovenského pozitivního práva, nikoliv studium českých právních norem, judikatury českých soudů či nauky vztahující se k jednotlivým oborům českého práva. Znalosti ze základních oborů českého práva, které si osvojí studenti Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě, proto svým rozsahem a obsahem nemohou odpovídat těm, které mohou získat studenti českých právnických fakult.

[9] Stěžovatel žádným způsobem neprokázal své tvrzení, že předmětem zkoušek, které absolvoval na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě, byla česká právní úprava. Z kopie indexu bakalářského a magisterského vzdělání, kterou správnímu orgánu předložil, lze zjistit pouze názvy absolvovaných předmětů a výsledky zkoušek, nikoliv však konkrétní obsahovou náplň jednotlivých předmětů.

[10] Skutečnost, že stěžovatel v roce 2012, kdy podal projednávanou žalobu, vyučoval na Univerzitě Tomáše Bati ve Zlíně, kde vedl seminář na téma Občanský a obchodní zákoník, neprokazuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Zákon nepřipouští, aby nesplnění podmínky získaného vysokoškolského vzdělání v oboru právo dle § 35b odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o rozhodčím řízení bylo zhojeno případnou akademickou činností žadatele.

[11] Akceptace vzdělání absolvovaného v cizině je ze zákona podmíněna tím, že takové vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Jak uvedl Soudní dvůr Evropské unie v bodě 44 rozsudku ze dne 10. 12. 2009 ve věci C-345/08 – Krzysztof Pesla v. Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern, „*může totiž členský stát v rámci srovnávacího přezkumu zmíněného v bodech 37 a 39 až 41 tohoto rozsudku vzít v úvahu objektivní rozdíly týkající se jak právního rámce dotčených povolání v členském státě původu, tak i rozsah činnosti tohoto povolání. V případě povolání advokáta může tedy členský*

stát provést srovnávací přezkum diplomů s přihlédnutím k rozdílům, které existují mezi dotyčnými vnitrostátními právními systémy.“ Tuto argumentaci soud dále rozvedl v bodě 46 rozsudku, v němž konstatoval, že „*skutečnost, že právnická studia práva prvního členského státu mohou být vyhodnocena jako srovnatelná jak z hlediska úrovně získaného vzdělání, tak i délky a náročnosti tohoto vzdělání, se studii, jejichž cílem je poskytnout znalosti osvědčované kvalifikací požadovanou v jiném členském státě, nemůže sama o sobě vést v rámci srovnávacího přezkumu zmíněného v bodech 37 a 39 až 41 tohoto rozsudku k povinnosti upřednostňovat nikoli znalosti požadované vnitrostátními předpisy členského státu, ve kterém žadatel žádá o to, aby se mohl zúčastnit odborného vzdělávání požadovaného pro přístup k právnickým povoláním, ale znalosti, které se v zásadě týkají práva prvního členského státu a které jsou osvědčeny kvalifikací získanou v tomto posledně uvedeném státu*.“

[12] Uvedené závěry lze vztáhnout též na osvědčení kvalifikace potřebné k výkonu funkce rozhodce, který může být určen rozhodčí doložkou pro rozhodování sporů ze spotřebitelských smluv. Soud odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 32 Cdo 583/2010, v němž Nejvyšší soud na základě posuzování právní úpravy obsažené v § 37 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“), jež se týká zápisu do seznamu advokátních koncipientů a je obsahově totožná s právní úpravou obsaženou v § 35b odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o rozhodčím řízení, dospěl k závěru, že „*žalovaná [Česká advokátní komora] jako subjekt odpovědný za posuzování žádostí o zápis do seznamu koncipientů (a do seznamu advokátů) má legitimní právo střežit úroveň vzdělání uchazečů o zápis*.“ Totéž právo má v případě žadatelů o zápis do jím vedeného seznamu rozhodců i žalovaný.

[13] Námitku, že napadené rozhodnutí vede k diskriminaci, soud rovněž neshledal důvodnou. Totožné zákonné požadavky se vztahují na všechny žadatele o zápis do seznamu rozhodců, kteří mohou být určeni rozhodčí doložkou pro rozhodování sporů ze spotřebitelských smluv, a již proto není možné hovořit o jejich diskriminačním charakteru. Zákon o rozhodčím řízení stanoví podmínky pro zápis do seznamu rozhodců výše citovaným způsobem a neumožňuje nahradit podmínku vysokoškolského vzdělání ve smyslu § 35b odst. 1 písm. c) bodu 2 jiným způsobem, např. vykonáním zkoušky organizované ministerstvem, jejímž prostřednictvím by žadatel prokázal úroveň svých znalostí práva.

[14] Nedůvodná je konečně i námitka, v níž stěžovatel vytýkal žalovanému omezení volného pohybu služeb v Evropské unii. V případě, kdy nejsou harmonizovány podmínky pro výkon daného povolání, je členský stát oprávněn vymezit znalosti a kvalifikaci, které považuje za nezbytné pro výkon určitého povolání, a požadovat předložení diplomu prokazujícího získání těchto znalostí a kvalifikace. Jak k tomu uvedl Soudní dvůr v již zmíněném rozsudku ve věci C-345/08, „[č]*lenské státy jsou oprávněny stanovovat podmínky pro výkon a prokazování kvalifikace u neharmonizovaných povolání, jsou však povinny vzít v úvahu odbornou kvalifikaci dotyčné osoby tak, že provedou srovnání kvalifikace požadované vnitrostátními právními předpisy s kvalifikací a relevantní odbornou praxí, kterých uchazeč dosáhl*.“

[15] Žalovaný posoudil stěžovatelem prokázanou kvalifikaci v komparaci s požadavky, které zákon stanoví pro zápis do seznamu rozhodců, kteří mohou být určeni rozhodčí

doložkou pro rozhodování sporů ze spotřebitelských smluv, a požadavky kladené na omezení základních svobod zaručených články 39 a 43 Smlouvy o fungování Evropské unie tak byly ze strany žalovaného naplněny. Ve vydání napadeného rozhodnutí proto nelze spatřovat protiprávní omezení volného pohybu služeb v Evropské unii.

II. Obsah kasační stížnosti

[16] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Titul „magister práv“ mu byl udělen na univerzitě Komenského v Bratislavě. Na základě příslušného osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice bylo uznáno, že toto jeho vzdělání obsahem a rozsahem odpovídá vzdělání dosaženému v České republice.

[17] Stěžovatel je od 17. 2. 2015 veden na seznamu advokátních koncipientů České advokátní komory jako advokátní koncipient číslo 40602. Rozhodčí řízení přednáší na vysoké škole Karla Engliše a UTB ve Zlíně. Neméně významným prvkem jeho dosažené kvalifikace je publikační činnost, která se ve velké míře vztahuje k problematice práva.

[18] Nesouhlasí se závěrem, že nesplnil podmínky zápisu do seznamu rozhodců. Soud i žalovaný se shodně odvolávají na stanovisko České advokátní komory (dále také „ČAK“). Toto stanovisko však bylo dlouhodobě neudržitelné, a proto také sama Česká advokátní komora dosavadní praxi opustila. Navíc si žalovaný původní stanovisko ČAK vykládá nesprávně.

[19] ČAK dlouhodobě odmítala zejména zápis koncipientů, kteří své vzdělání získali na základě studia na území České republiky, avšak ve vzdělávacích institucích, které neměly odpovídající akreditací. Nešlo tedy o plošné odmítnutí zápisu osob se vzděláním ze zahraničních vysokých škol, jak to činí žalovaný v projednávané věci.

[20] V době členství České republiky v Evropské unii si lze jen těžko představit, že by správní orgány kladly pro výkon určitého povolání (výkonu činnosti rozhodce pro spotřebitelské spory) nároky, které nevyplývají ze zákona.

[21] Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[22] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že kasační námitky jsou totožné s námitkami uplatněnými v předchozích podáních stěžovatele a neobsahují žádné nové skutečnosti. Odkazuje proto v celém rozsahu na svá předchozí vyjádření, která jsou součástí spisového materiálu a dále také na odůvodnění napadeného rozsudku, se kterým se ztotožňuje.

[23] Postup České advokátní komory při zápisu uchazeče do seznamu advokátních koncipientů nemá užší spojitost s projednávanou věcí, neboť takový zápis je zcela odlišnou záležitostí od zápisu do seznamu rozhodců k rozhodování spotřebitelských sporů. Na rozdíl od profese advokáta je totiž rozhodci dána státem pravomoc za určitých podmínek autoritativně řešit spory. U rozhodce dochází k faktickému výkonu veřejné moci. K

námitce, že postup žalovaného není eurokonformní, lze odkázat na výjimku stanovenou čl. 51 Smlouvy o fungování Evropské unie.

[24] Výkon funkce rozhodce je spjat s výkonem veřejné moci, neboť operativně rozhoduje spory a tím do určité míry supluje funkci soudce. K tomu lze přiměřeně srovnat, například nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. II US 2164/10, v němž Ústavní soud konstatoval: *„že rozhodčí řízení musí obecně zaručovat procesní práva srovnatelná s řízením, které by bylo namístě v případě, kdyby se spotřebitel k ujednání ve spotřebitelské smlouvě nezavázal. Rozhodčí nález je vykonatelným rozhodnutím, a, tudíž se i ve vztahu k rozhodčímu řízení uplatňuje státní moc, kterou lze vykonávat jen v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví, a to při zachování základních práv a svobod*."

[25] Vzhledem k výjimce čl. 51 smlouvy o fungování Evropské unie je vyloučeno, aby v posuzované věci bylo zasaženo právo usazování stěžovatele garantované čl. 49 smlouvy, respektive aby se jednalo o zásah do volného pohybu, osob, služeb či kapitálu.

[26] Konstantní a shodné stanovisko k výkladu kvalifikačního předpokladu právnického vzdělání nezbytného pro výkon regulovaných právnických profesí zastávala i ČAK. O tvrzené změně její rozhodovací praxe není žalovanému nic známo. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[27] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel uvádí, že žalovaný zlehčuje skutečnost jeho zápisu do seznamu advokátních koncipientů ČAK. Splnění požadavků vzdělání potřebného pro výkon advokacie by měla rozhodovat sama ČAK, jako samosprávná profesní organizace, nikoli žalovaný.

[28] Je tomu tak proto, že faktický výkon veřejné moci v tomto ohledu vykonává právě ČAK. Stěžovateli jsou známy minimálně dva případy, kdy k faktickému výkonu veřejné moci při výkonu profese advokáta dochází. Jde o situaci, kdy advokát nahrazuje úřední ověření podpisu svým prohlášením a dále o oblast autorizované konverze dokumentů.

[29] Kromě spotřebitelských sporů může za splnění ostatních zákonných podmínek funkci rozhodce ad hoc vykonávat téměř kdokoliv. Profesní výjimku pro výkon funkce obecného rozhodce mají pouze soudci, nikoliv advokáti.

[30] Stěžovatel v obecné rovině nesouhlasí ani s názorem, že je to pouze právní vzdělání, získané na vysoké škole, které dává soudcům schopnost rozhodovat. Jde hlavně o životní zkušenosti a nadhled. Ty mají být získány praxí v oboru a podmínkou dosažení věku 30 let. U funkce rozhodce je pravidelně tento aspekt životních zkušeností vnímán jako klad. Rozhodčí řízení totiž funkci obecných soudů bezezbytku nesupluje, jde o alternativu k soudnímu řízení.

[31] Stěžovatel je přesvědčen, že podmínky pro zápis do seznamu rozhodců splnil (srov. také podmínky v § 105 odst. 2 s. ř. s.). Má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie a tím i pro zápis do seznamu

rozhodců pro rozhodování spotřebitelských sporů. Navrhuje předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[32] Na podané kasační stížnosti trvá.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[33] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[34] Soud předesílá, že je mu známo, že zákonem č. 258/2016 Sb., byla s účinností od 1. 12. 2016 zrušena část šestá zákona o rozhodčím řízení a smluvní strany se již nemohou dohodnout, že spory ze spotřebitelských smluv má namísto soudu rozhodovat rozhodce. Správní soudy však přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů zpětně, jak vyplývá z § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Dospěje-li soud k závěru, že žaloba je důvodná, napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení správnímu orgánu (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Uvedené ustanovení spoluutváří obecný model fungování českého správního soudnictví založený na principu retrospektivního přezkumu a na principu kasačním.

[35] Předmětem sporu je otázka, zda stěžovatel měl být zapsán do seznamu rozhodců pro rozhodování sporů ze spotřebitelských smluv, který v rozhodné době vedl žalovaný. Stěžovatel zejména namítal, že přístup žalovaného je diskriminační. Pro nesplnění kvalifikačních předpokladů nepostačuje pouhý závěr, že obsahem studijního programu na právnické fakultě v Bratislavě není výuka českého práva a související judikatury. Je totiž nutné zohlednit jednak to, že tato oblast práva je plně harmonizována, jakož i dosavadní praxi stěžovatele, včetně jeho pedagogické a publikační činnosti. Ze spisového materiálu soud ověřil, že stěžovatel byl dle svých tvrzení členem Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR a v minulosti rozhodoval spotřebitelské spory, rozhodčí řízení přednáší na vysokých školách v České republice, titul Bc. získal na základě diplomové práce provádějící komparaci české a slovenské právní úpravy odpovědnosti škody při výkonu veřejné moci.

[36] Z rozhodnutí městského soudu, jakož i z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že dosavadní praxe, nabyté zkušenosti či akademická činnost stěžovatele není pro naplnění zákonem stanovených kvalifikačních předpokladů žádným způsobem relevantní. Podstatnou je ve smyslu odůvodnění obou rozhodnutí pouze skutečnost, zda předmětem vysokoškolského studia v magisterském oboru právo žadatele o zápis do seznamu rozhodců byla či nebyla česká právní úprava. Slovy žalovaného "*danou podmínku by stěžovatel mohl splnit, jestliže by jím získané vzdělání na zahraniční vysoké škole bylo zaměřeno na vzdělání v odvětví českého práva*".

[37] Podle § 35b odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o rozhodčím řízení ministerstvo na žádost do seznamu rozhodců zapíše fyzickou osobu, která c) získala vysokoškolské vzdělání o oboru právo 1. v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice, nebo 2. studiem na vysoké škole v zahraničí, pokud je takové vzdělání v České republice uznáváno za rovnocenné vzdělání uvedenému v bodě 1 na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, anebo pokud takové vzdělání bylo uznáno podle zvláštního právního předpisu, a současně takové vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice.

[38] Citovaná úprava je zcela shodná s úpravou § 37 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o advokacii. Ostatně městský soud své rozhodovací důvody zčásti opřel o judikaturu obecných soudů včetně Nejvyššího soudu vztahující s k výkladu právě tohoto ustanovení. Stejně tak na stanovisko ČAK k zápisu zahraničních absolventů do seznamu advokátních koncipientů poukázal v odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán prvního stupně a žalovaný ve vyjádření k žalobě.

[39] K této úpravě a zejména k jejímu souladu s ústavním pořádkem České republiky a komunitárním právem se v nálezu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, velmi podrobně vyjádřil Ústavní soud. Zdůraznil, že v posuzované věci (odmítnutí ČAK zapsat absolventa Jagellonské univerzity v Krakově v magisterském studijním oboru právo do seznamu advokátních koncipientů), jde o omezení ústavně zaručené liberální svobody ve smyslu čl. 26 Listiny základních práv a svobod, ze které plyne negativní závazek státu ji až na ústavně stanovené podmínky neomezovat.

[40] Ústavní soud se mj. zabýval výkladem unijního práva, konkrétně směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací (dále jen „směrnice“), Listinou základních práv a svobod – konkrétně jejím čl. 26, Listinou základních práv EU - konkrétně jejími čl. 15 a 52, jakož i čl. 45 a 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Nejvyšší správní soud plně odkazuje na obsáhlé odůvodnění tohoto nálezu, ze kterého následně cituje pasáže dopadající na nyní projednávanou věc:

„Z čl. 52 Listiny základních práv EU plyne, že "[k]aždé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého." Tyto podmínky zavazují nejen samotné členské státy EU, ale i nestátní aktéry (korporace, odbory i jednotlivce; srov. Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., Ward, A. (eds.). The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Oxford: C. H. Beck/Hart Publishing/Nomos, 2014. s. 433-434). I z tohoto ustanovení proto lze dovodit požadavek posuzovat zásah do práva na svobodnou volbu povolání z pohledu jeho proporcionality.

V souladu s judikaturou Soudního dvora nejsou-li podmínky přístupu k povolání harmonizovány, mohou členské státy vymezit znalosti a kvalifikaci nezbytné k výkonu tohoto povolání a požadovat předložení diplomu prokazujícího získání těchto znalostí a kvalifikace

(viz rozsudky ze dne 6. 10. 2015 ve věci Brouillard, C-298/14, body 48 - 59; ze dne 7. 5. 1991 ve věci Vlassopoulou, C-340/89, bod 9; a ve věci Peśla, bod 34). *To však nemění nic na tom, že členské státy musí při výkonu svých pravomocí v této oblasti dodržovat základní svobody zaručené SFEU (viz rozsudky ze dne 11. 3. 2004 ve věci Komise v. Francie, C-496/01, bod 55; ze dne 19. 1. 2006 ve věci Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, C-330/03, bod 29; a ze dne 27. 6. 2013 ve věci Nasiopoulos, C-575/11, bod 20). Vnitrostátní právní předpisy přijaté v tomto ohledu zejména nemohou představovat neodůvodněnou překážku účinného výkonu základních svobod zaručených článkem 45 SFEU (viz rozsudky ze dne 31. 3. 1993 ve věci Kraus, C-19/92, bod 28; a Peśla, cit výše, bod 35*).

Vnitrostátní pravidla, která stanoví kvalifikační podmínky, i když se uplatní nediskriminačně, totiž mohou mít za následek ztížení výkonu uvedených základních svobod, pokud dotčená vnitrostátní pravidla nezohledňují znalosti a kvalifikaci, které dotyčná osoba již získala v jiném členském státě (viz rozsudky ze dne 13. 11. 2003 ve věci Morgenbesser, C-313/01, bod 62; Vlassopoulou, bod 15; a Peśla, C-345/08, bod 36).

V tomto kontextu je třeba připomenout, že orgány členského státu rozhodující o žádosti o povolení k výkonu povolání, k němuž je přístup podle vnitrostátní právní úpravy podřízen dosažení diplomu, odborné kvalifikace nebo doby odborné praxe (tzv. regulované povolání), podané státním příslušníkem Unie, mají povinnost zohlednit všechny diplomy, osvědčení a ostatní doklady, jakož i relevantní praxi dotyčné osoby na základě srovnání dovedností osvědčených těmito doklady a tuto praxi se znalostmi a kvalifikací požadovanou vnitrostátní právní úpravou (viz rozsudky ze dne 8. 7. 1999 ve věci Fernández de Bobadilla, C-234/97, bod 31; ze dne 22. 1. 2002 ve věci Dreessen, C-31/00, bod 24; Vlassopoulou, bod 16; a Morgenbesser, body 57 a 58).

Toto srovnávací přezkumné řízení musí umožnit orgánům hostitelského členského státu se objektivně přesvědčit, že zahraniční diplom osvědčuje, že jeho držitel má znalosti a dovednosti ne-li totožné, tak alespoň rovnocenné se znalostmi a kvalifikací osvědčovanými vnitrostátním diplomem. Toto posouzení rovnocennosti zahraničního diplomu musí být provedeno výlučně tak, že se vezme v úvahu úroveň znalostí a kvalifikace, kterou lze u držitele tohoto dokladu předpokládat s ohledem na tento diplom, povahu a délku studia a praktického vzdělávání, které se k němu vztahuje (viz rozsudky Vlassopoulou, bod 17; Morgenbesser, bod 68; a Peśla, bod 39). V rámci tohoto přezkumu však členský stát může vzít v úvahu objektivní rozdíly týkající se jak právního rámce dotčeného povolání v členském státu původu, tak i rozsahu činnosti tohoto povolání (viz rozsudky Vlassopoulou, bod 18; Morgenbesser, bod 69; a Peśla, bod 44).

Vzhledem k tomu, že jakékoliv praktické zkušenosti s výkonem souvisejících činností mohou zvyšovat znalosti žadatele, musí příslušný orgán zohlednit veškeré praktické zkušenosti užitečné pro výkon povolání, ke kterému je žádán přístup. Konkrétní hodnota, kterou je třeba této zkušenosti přisoudit, musí být příslušným orgánem určena ve světle vykonávaných specifických funkcí, znalostí získaných a uplatňovaných při výkonu těchto funkcí, jakož i odpovědnosti a stupně nezávislosti svěřených dotčenému zájemci (viz rozsudek ze dne 2. 12. 2010 ve věci Vandorou a další, C-422/09, C-425/09 a C-426/09, bod 69).“

[41] Omezení práva na svobodnou volbu povolání musí být v každém konkrétním případě vhodné (schopné dosáhnout sledovaného legitimního cíle); je-li vhodné, musí být

potřebné (nesmí existovat jiné než přezkoumávané opatření, které naplňuje sledovaný cíl v podobné míře, a je vůči dotčenému ústavně zaručenému právu šetrnější); a je-li vhodné a potřebné, pak musí být přiměřené v užším smyslu (hodnota, kterou opatření chrání, musí převážit nad ochranou ústavně zaručeného práva).

[42] Za ústavně konformní výklad, který má přednost před zrušením napadaného ustanovení, Ústavní soud označil výklad, dle kterého *„s ohledem na čl. 26 Listiny, čl. 15 Listiny základních práv EU a požadavek proporcionality zásahu do práva na svobodnou volbu povolání by nezapsání žadatele - absolventa zahraniční fakulty - mělo za předpokladu naplnění zákonných podmínek představovat výjimku ze zásady jeho zapsání. Podmínky k uplatnění takové výjimky by měly obecné soudy i správní orgány vykládat zužujícím způsobem, který kromě výše uvedených kritérií zohlední i komparativní rozměr studia a vysokou míru harmonizace práva v zemích EU. Tato perspektiva více zohledňuje zájem na ochraně volného pohybu pracovníků v Unii (čl. 45 SFEU) a svobody usazování (čl. 49 SFEU). Při hodnocení, zda vzdělání absolventa zahraniční právnické fakulty svým obsahem a rozsahem odpovídá tuzemskému právnickému vzdělání, pak nelze přihlížet pouze k získaným znalostem, ale je nutné přihlížet i k získaným dovednostem a případné praxi žadatele. Jako stěžejní kvalifikační kritérium by mělo sloužit právní vzdělání žadatele ve smyslu komplexního porozumění právu, které nutně vyžaduje i zmíněné právnické dovednosti a praktické zkušenosti, nikoliv jen studium "práva v knihách". Při neustálých změnách právního řádu a nikdy nekončících novelizacích legislativy jsou to dovednosti, nikoliv znalosti platného práva, co ve výbavě praktikujícího právníka přetrvává.*“

[43] Povinnost členských států vzít u prokazování kvalifikace u neharmonizovaných povolání, v úvahu odbornou kvalifikaci dotyčné osoby tak, že provedou srovnání kvalifikace požadované vnitrostátními právními předpisy s kvalifikací a relevantní odbornou praxí, kterých uchazeč dosáhl (zvýrazněno NSS), vyplývá i z rozsudku Soudního dvora ve věci C-345/08 – Krzysztof Pesla v. Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern, citovaného městským soudem v odůvodnění (srov. str. 10 rozsudku městského soudu).

[44] S žalovaným lze souhlasit, že kvalifikační předpoklady pro výkon advokátního koncipienta a kvalifikační předpoklady pro výkon rozhodce nejsou a nemohou být shodné. V obou případech je však při hodnocení obsahu a rozsahu dosaženého právnického vzdělání nutné přihlížet nejen k znalostem získaným studiem, ale i k dovednostem a případné praxi žadatele po ukončení studia, potřebné pro výkon požadovaného povolání. Rozhodnutí městského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného vycházela z dosud zastávaného restriktivního výkladu kvalifikačních předpokladů, dle kterého je jediným relevantním zákonem stanoveným kvalifikačním kritériem dosažené vzdělání v odvětví českého práva, a proto tato rozhodnutí nemohou ve světle výkladu provedeného Ústavním soudem bez dalšího obstát.

[45] Návrh na předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu stěžovatel blíže neodůvodnil. Nyní rozhodující senát žádné zákonné důvody pro takové předložení neshledal.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Městský soud ani žalovaný nepostupovali správně, když se zaměřili pouze na otázku dosaženého vzdělání v oboru české právo. Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před městským soudem důvody pro to, aby bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno, nevrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady napadeného rozhodnutí žalovaného nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí městského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil také rozhodnutí žalovaného a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s.]. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.

[47] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[48] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny jednak částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a soudní poplatek ve výši 3000 Kč za žalobu). Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou 5 808 Kč.

[49] Zástupce stěžovatele před městským soudem učinil v řízení o žalobě celkem dva úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a jedno písemné podání ve věci samé (1 x žaloba) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tyto úkony právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 2 100 Kč [§ 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2012]. Dále mu náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 2 400 Kč (celkem 4 800 Kč). Zástupce stěžovatele v řízení před městským soudem je plátce DPH, a proto se částka přiznané odměny zvyšuje podle § 35 odst. 8 s. ř. s. o DPH ve výši 21 %, tj. o částku 1 008 Kč.

[50] V řízení před Nejvyšším správním soudem zastupoval stěžovatele Mgr. Karel Nedbálek, který byl také substitučním zástupcem v řízení před městským soudem. Kasační stížnost stěžovatel sepsal sám, neboť se domníval, že vzhledem k dosaženému právnickému vzdělání zástupce pro řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. nepotřebuje (blíže srov. usnesení NSS ze dne 10. 6. 2016, č. j. 9 As 140/2016 – 21). S ohledem na

skutečnost, že v řízení před oběma správními soudy fakticky zastupoval stěžovatele stále stejný zástupce, nepovažuje Nejvyšší správní soud převzetí a přípravu zastoupení v kasačním řízení za úkon právní služby, za který by náležela Mgr. Karlu Nedbálkovi další náhrada nákladů řízení. Zástupce stěžovatele učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jedno písemné podání - repliku k vyjádření žalovaného. Ta však nepřinesla do věci nic zásadního, a proto ji soud nepovažuje za úkon právní služby, za který by náležela zástupci náhrada nákladů řízení.

[51] Celková částka náhrady nákladů řízení tak činí 13 808 Kč (8 000 Kč za zaplacené soudní poplatky a 5 808 Kč za řízení před městským soudem). Tuto částku je povinen žalovaný uhradit k rukám zástupce Mgr. Karla Nedbálka, advokáta se sídlem Slušovice, č.p. 520. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 8. prosince 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu