



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobce: **Mgr. P.K.**
bytem xxx

proti

žalované: **Česká advokátní komora**
se sídlem Národní 16, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu spočívající v nepřipuštění k absolvování advokátní zkoušky,

takto:

- I. Žaloba s e z a m í t á .**
- II. Žalobce n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce podal dne 9. 5. 2024 k Městskému soudu v Praze žalobu, jelikož byl přesvědčen, že žalovaná jej nezákonně nepřipustila k absolvování advokátní zkoušky, protože provedla nesprávný zápočet tzv. jiné právní praxe, když mu do doby rozhodné pro připuštění k advokátní zkoušce nezapočítala jím vykonanou dvouletou právní praxi advokátního koncipienta. Žalobou se proto domáhal, aby soud (I.) určil, že sdělení žalované ze dne 3. 4. 2024 o nesplnění podmínek pro

posouzení žádosti žalobce o uznání jiné právní praxe představuje nezákonný zásah; (II.) přikázal žalované, aby věcně posoudila jeho žádost o uznání jiné právní praxe a v případě uznání jeho jiné právní praxe za praxi advokátního koncipienta, aby žalované přikázal umožnit mu vykonat advokátní zkoušku.

2. Ve věci byl soudem zjištěn následující podstatný skutkový stav: žalobce podal k žalované žádost ze dne 27. 3. 2024 o vykonání advokátní zkoušky s přihláškou k písemnému vstupnímu testu v termínech 17. - 18. 6. 2024; v níž v rubrice V. písm. A) – právní praxe vyplnil, že vykonával právní praxi advokátního koncipienta od 4. 1. 2021 do 31. 7. 2021 u AK Xxx s. r. o.; dále od 1. 10. 2022 dosud u AK Xxx s. r. o.; v rubrice V. písm. B) – praxe uznatelná ze zákona za praxi advokátního koncipienta uvedl, že od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022 působil jako vyšetřovatel hospodářské kriminality u xxx s tím, že se jedná o praxi uznanou rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 2. 2024, č. j. MPSV-15/2024-OPAJ-ANE/2, za praxi exekutorského koncipienta (viz žádost o vykonání advokátní zkoušky ze dne 27. 3. 2024, dopis Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 2. 2024, č. j. MPSV-15/2024-OPAJ-ANE/2, dopis žalobce ze dne 27. 3. 2023, potvrzení a stanovisko školitele žalobce xxx o absolvované praxi). Sdělením ze dne 3. 4. 2024 žalovaná žalobce informovala, že mu neumožní absolvovat advokátní zkoušku, jelikož nevyhověla jeho žádosti o uznání tzv. jiné právní praxe, a to proto, že k datu této žádosti žalobce nesplnil podmínku vykonání dvouleté právní praxe ze zákona za poslední tři roky dle Sdělení představenstva žalované – *Zásady pro posuzování žádostí o zápis do seznamu advokátních koncipientů, o umožnění vykonání advokátní zkoušky a o zápis do seznamu advokátů* (dále jen „Zásady“) podle § 5 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“), a to z hlediska požadavků stanovených v § 5 písm. b), c), h) zákona o advokacii. Žalovaná dospěla k názoru, že žalobce k datu podání žádosti dne 27. 3. 2024 absolvoval za poslední 3 roky právní praxi advokátního koncipienta toliko po dobu 22 měsíců (namísto 24 měsíců). Z dopisu Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 2. 2024, č. j. MPSV-15/2024-OPAJ-ANE/2, vyplynulo, že ministerstvo žalobci do doby exekutivní praxe započítalo dobu 23 měsíců praxe advokátního koncipienta vykonané v AK Xxx s. r. o. a AK Xxx s. r. o. a 12 měsíců jiné právní praxe vykonávané u XXX PČR. Tyto skutečnosti jsou mezi účastníky nesporné a rovněž tak vyplývají z osobního spisu žalované vedeného na žalobce (listiny založené v osobním spise navíc soudu do soudního spisu doložil i žalobce).
3. V průběhu soudního řízení žalobce složil dne 6. 6. 2024 exekutorskou zkoušku (viz osvědčení o složení exekutorské zkoušky ze dne 6. 6. 2024) a požádal žalovanou o složení advokátního slibu a zápis do seznamu advokátů ČAK (viz žádost ze dne 7. 6. 2024), čemuž žalovaná vyhověla.
4. S ohledem na shora uvedené žalobce v podání ze dne 3. 7. 2024 navrhl změnu žalobního petitu tak, že nadále již nepožadoval, aby přikázal žalované, aby věcně posoudila jeho žádost o uznání jiné právní praxe a v případě uznání jeho jiné právní praxe za praxi advokátního koncipienta, aby žalované přikázal umožnit mu vykonat advokátní zkoušku. Soud usnesením ze dne 23. 7. 2024, č. j. 5 A 38/2024–27, v právní moci dne 23. 7. 2024 žalobcem navrhovanou změnu žalobního petitu připustil.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalované

5. Žalobce v žalobě namítal nezákonnost svého nepřipuštění k advokátní zkoušce. Jako důvod nepřipuštění žalovaná uvedla nesplnění zákonem o advokacii a Zásadami stanovené potřebné délky jím absolvované právní praxe advokátního koncipienta za poslední tři roky před podáním žádosti. Žalobce však byl přesvědčen, že i tuto podmínku pro připuštění ke zkoušce splnil, jelikož jeho povinná tříletá právní praxe se skládala ze dvou období advokátní koncipientury, mezi nimiž vykonával též tzv. jinou právní praxi v délce jednoho roku na pozici vyšetřovatele u XXX PČR. Konkrétně spornou dobu právní praxe žalobce rozepsal: (i) od 4. 1. 2021 do 31. 7. 2021 (7 měsíců) - advokátní koncipient v AK xxx; (ii) od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022 (1 rok) - vyšetřovatel XXX PČR; (iii) od 1. 10. 2022 dosud (1 rok a 6,5 měsíců ke dni podání žádosti) - advokátní koncipient v AK Xxx.

Shodu s prvopisem provedla: S.K.

6. Žalobce svůj názor o nesprávném zápočtu rozhodné doby žalovanou podpořil poukazem na dopis Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 2. 2024, jelikož ministerstvo mu do doby exekuční praxe započítalo i roční praxi vyšetřovatele. S ohledem na stanovisko ministerstva pak očekával, že mu bude rovněž žalovanou jeho jiná právní praxe uznána a započtena v plné výši. Žalobci však bylo zasláno sdělení ze dne 3. 4. 2024, v němž mu žalovaná jinou právní praxi neuznala, neboť dle jejího názoru nesplnil „podmínku vykonání dvouleté právní praxe ze zákona za poslední tři roky dle sdělení představenstva České advokátní komory“. Žalobce vytkl žalované, že posouzení učinila na základě Zásad, které nejsou závazným stavovským předpisem, nýbrž pouhým interním předpisem žalované, přičemž jeho přijetí nepředvídá ani ustanovení § 53 zákona o advokacii.
7. Dále žalobce sporoval výklad čl. II. bod 3. písm. b) Zásad zastávaný žalovanou, neboť měl za to, že ke dni podání žádosti o uznání jiné právní praxe (27. 3. 2024) splnil podmínku výkonu dvouleté právní praxe advokátního koncipienta. Připustil, že vlivem prostoje mezi jednotlivými zaměstnáními jeho dvouletá praxe advokátního koncipienta na sebe bezprostředně nenavazovala, a proto nespádala do období třech posledních let před podáním žádosti. Žalovaná však dle názoru žalobce nesprávně do doby rozhodné nezapočítala měsíce leden a únor roku 2021, v níž činnost advokátního koncipienta rovněž vykonával. Žalovaná totiž dospěla k názoru, že tyto měsíce již nespádají do vymezení doby rozhodné, tj. do posledních třech let před podáním žádosti o uznání jiné právní praxe. Tento postup žalované označil žalobce za absurdní, neboť se obdobná situace bude opakovat i nadále; když s každým dalším odpracovaným měsícem advokátní koncipientury žalovaná přestane počítat jeden měsíc předchozí, fakticky tak žalobce bude nucen vykonat 4 roky právní praxe, než by byl připuštěn ke zkoušce, čímž se žalobce cítí být oproti jiným uchazečům diskriminován. Přitom je žalovaná povinna do rozhodné doby započítat dobu, po kterou advokátní koncipient nevykonává právní praxi advokátního koncipienta z důvodu překážek v rozsahu 70 pracovních dní v každém roce jejího trvání (dle § 5 odst. 2 zákona o advokacii). Pokud by tak místo svých měsíčních „prostojů“ požádal o neplacené volno v advokátní kanceláři, byla by žalovaná povinna mu tuto dobu volna do rozhodné doby započítat. Právní úpravu zápočtu právní praxe měl proto za nelogickou a diskriminační, neboť není shodně posuzována doba *jiné* právní praxe u všech advokátních koncipientů. Rovněž tak žalobce spatřoval diskriminaci v tom, že byť jsou jednotlivé právní praxe právních profesionálů (exekutorů, státních zástupců, soudců a advokátů) navzájem započitatelné a odborné zkoušky uznatelné, přesto má žalovaná stanoveny diametrálně odlišné podmínky pro připuštění k odborné zkoušce, než je tomu u ostatních profesních komor. Konkrétně poukázal na uznání jiné praxe exekutorského koncipienta.
8. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že její postup byl zcela v souladu s platnou právní úpravou. Současně akcentovala, že s ohledem na složení exekutorské zkoušky žalobcem a jím podanou žádost o zápis do seznamu advokátů, bude žalobce do tohoto seznamu zapsán po složení slibu dne 2. 7. 2024, jelikož již splňuje podmínky pro zápis.
9. V podání ze dne 22. 8. 2024 žalovaná upozornila na to, že skutečnost, že Ministerstvo spravedlnosti dopisem ze dne 21. 2. 2024 žalobci započítlo do doby exekuční praxe též 12 měsíců jiné právní praxe u XXX PČR, rozhodně neznamená, že tato započtená (nikoli uznaná) jiná právní praxe se pro uznání praxe dle § 6 odst. 2 zákona o advokacii stává praxí exekutorského kandidáta či exekutorského koncipienta. Naopak, nadále zůstává tzv. jinou právní praxí a zdůraznila, že záleží jen na jejím uvážení, zda a v jakém rozsahu tuto jinou právní praxi uzná. Odkázala přitom na svou úpravu dané problematiky a zdůraznila, že dle čl. II. odst. 8 Zásad není na uznání jiné právní praxe za praxi advokátního koncipienta právní nárok.
10. K výtce žalobce, že mu byla ministerstvem uznána za praxi exekutorského koncipienta i doba 12 měsíců výkonu vyšetřovatele u XXX PČR, poukázala na znění čl. II. odst. 3 písm. c) Zásad, jež se primárně vztahuje k funkcím v orgánech veřejné moci a je zde zakotvena podmínka vysokoškolského právnického vzdělání, což lze analogicky aplikovat i na jiné činnosti, pro jejichž výkon není podmínkou magisterské vysokoškolské právnické vzdělání. Přičemž výkon činnosti vyšetřovatele není vázán na dosažené právnické vzdělání magisterského stupně; tudíž ani rok

výkonu práce na této pozici by nemohlo být důvodem pro uznání celé doby výkonu vyšetřovatelské činnosti do jiné právní praxe advokátního koncipienta. Žalovaná zopakovala, že k okamžiku podání žádosti o uznání jiné právní praxe žalobce vykonával koncipientskou praxi po dobu 2 let a necelý měsíc. Ke splnění tříleté doby stanovené § 5 odst. 1 písm. c) zákona o advokacii by tedy potřeboval uznat celý rok jiné praxe.

11. V replice k vyjádření žalované ze dne 4. 9. 2024 žalobce uvedl, že při výkonu povolání vyšetřovatele byl právě s ohledem na své vzdělání zařazen do speciální skupiny DANĚ zaměřené na daňovou kriminalitu. Dodal, že uznat nepotřeboval celý rok, ale jen 8 měsíců, jelikož splnění tří leté praxe se posuzuje ke dni konání testu (16. 6. 2024) a nikoli ke dni podání přihlášky k testu (27. 3. 2024).
12. Žalovaná ve vyjádření ze dne 25. 9. 2024 setrvala na svých již v předchozích podáních obsažených názorech.

IV. Posouzení žaloby

13. Městský soud v souladu s § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal popsany skutkový děj. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí (§ 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s.) a seznal, že žaloba je nedůvodná.
14. Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, když účastníci s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasili (žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil ve vyjádření ze dne 3. 7. 2024 a žalovaný se na výzvu soudu dle § 51 s. ř. s. nevyjádřil). Soud zároveň neopominul právní závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 326/2022-88, č. 4563/2024 Sb, NSS, kde akcentoval prioritní povinnost krajských soudů provádět dokazování v řízeních o ochraně před nezákonným zásahem, neboť se jedná o řízení svou povahou nalézací a účastníci tak musí být řádně s důkazy seznámeni; výslovně Nejvyšší správní soud konstatoval následující: *„Ve věcech, o nichž soud vede řízení o ochraně před nezákonným zásahem, totiž žalovaný zpravidla nevede spis ve smyslu § 17 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), který by odrážel průběh správního řízení a sloužil jako podklad napadeného správního rozhodnutí, se kterým by se stěžovatel mohl seznámit dříve než v soudním řízení a reagovat na jeho obsah. Listiny předložené žalovaným mohou být důležitým podkladem pro rozhodnutí soudu, ale pokud z nich chce soud v řízení vycházet, měl by je zásadně provést při jednání (rozsudky ze dne 6. 2. 2020, č. j. 7 As 317/2019–29, bod 16, a ze dne 8. 3. 2023, č. j. 4 As 203/2022–47, bod 25).“* Avšak v nyní posuzované věci soud při rozhodování vycházel z tzv. osobního spisu žalobce, jehož součástí jsou zejména emailová korespondence účastníků, jejíž součástí je i sdělení ze dne 3. 4. 2024 a žádost žalobce ze dne 23. 7. 2023 s přílohami. Tedy veškeré listiny, z nichž soud při rozhodování vycházel jsou oběma účastníkům dobře známé, dokonce jimi disponují a shodně na ně odkazovali i v rámci svých podání a potažmo měli dostatečný časový prostor na vlastní reakci k nim. Soud na tomto místě akcentuje, že skutkový stav věci ani není mezi účastníky sporný, sporným je toliko jeho právní posouzení.
15. Při posouzení věci vyšel soud z následující právní úpravy:
16. Podle § 82 s. ř. s. platí, že „[k]aždý, 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.“
17. Z výše citovaného ustanovení § 82 s. ř. s. vyplývá, že pro aktivní legitimaci je nezbytné tvrzení, že žalobce byl přímo (1) zkrácen na svých právech (2) nezákonným (3) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5). Není-li, byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle ustanovení § 82 a následujících s.

ř. s. soudem poskytnout (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005–65).

18. V dané věci žalobce spatřuje nezákonný zásah v nepřipuštění k odborné profesní (advokátní) zkoušce a domáhá se vyslovení, že tento postup žalované byl nezákonný. Jde tedy o tzv. deklaratorní petit.
19. Namítaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., jak již konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 102/2018–39, č. 3841/2019 Sb. NSS., uvedl, 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 sudech a soudcích tedy s ohledem na výše uvedené není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. Prostředkem ochrany proti postupu ministerstva je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.“. Přestože Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku posuzoval nepřipuštění žadatele k jiné odborné profesní zkoušce (justiční), lze bezesporu i na nyní posuzovanou věc vztáhnout obecné právní závěry obsažené v citovaném rozsudku. Tudíž soud má čtvrtou podmínku shora uvedeného testu (viz odstavec 17) za splněnou.
20. Dle § 85 s. ř. s. platí, že: „[ž]aloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případech, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“ Vzhledem k tomu, že projednávaná žaloba je pouze deklaratorní, nemusel se žalobce domáhat nápravy jinými právními prostředky.
21. Dle § 84 odst. 1 s. ř. s. platí, že: „[ž]aloba 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.“ Žalobce se o zásahu dozvěděl dne 3. 4. 2024, kdy mu bylo doručeno (emailové) sdělení žalované ze dne 3. 4. 2024 s informací, že nebude ke zkoušce připuštěn. Žalobu žalobce podal k soudu již jeden měsíc poté, tj. dne 9. 5. 2024, žaloba je tak včasná.
22. Soud na rozdíl od žalované nemá pochyb o tom, že zásah (nepřipuštění ke zkoušce) byl úkonem žalované namířeným přímo proti žalobci, který jím mohl být zkrácen na svých právech absolvovat odbornou zkoušku. Zásah žalované se navíc dotýká žalobcova práva na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, které zakotvuje čl. 26 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu z 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, a rozsudek zdejšího soudu z 29. 8. 2019, čj. 10 A 43/2015–84, bod 42 a násl.). Soud shrnuje, že ve věci má za splnění první, druhou, čtvrtou a pátou podmínku výše uvedeného testu (viz odstavec 17 tohoto rozsudku). Soud se proto dále zaměřil na splnění podmínky třetí, tj. zdali byl tvrzený zásah nezákonný.
23. Soud připomíná, že mezi účastníky je sporné, zda žalobce splnil podmínku tříleté právní praxe dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o advokacii. Žalovaná jej totiž k advokátní zkoušce nepřipustila proto, že nevyhověla jeho žádosti o uznání jiné právní praxe (započitatelné ve smyslu citovaného zákonného ustanovení jako právní praxe) s odůvodněním, že k datu podání této žádosti (dne 27. 3. 2024) nesplnil podmínku vykonání dvouleté právní praxe advokátního koncipienta za poslední tři roky dle čl. II. bod 3 písm. b) Zásad.
24. Dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o advokacii platí, že: „Komora zapíše na základě písemné žádosti do seznamu advokátů každého, kdo vykonával po dobu alespoň tří let právní praxi jako advokátní koncipient.“
25. Dle § 5 odst. 2 zákona o advokacii platí, že se: „Do doby právní praxe advokátního koncipienta podle odstavce 1 písm. c) se započítává pouze doba, po kterou se advokátní koncipient řádně připravuje na výkon advokacie pod dohledem školitele (§ 38); dovozená čerpaná v době trvání této praxe se považuje za výkon právní praxe nejvýše v délce čtyř týdnů v každém kalendářním roce. Nevykonává-li advokátní koncipient právní praxi z důvodu překážek v práci na jeho straně nebo z důvodu omluvené nepřítomnosti v práci, započítávají se mu tyto doby do doby právní praxe nejvýše v rozsahu 70 pracovních dnů v každém roce jejího trvání.“
26. Dle čl. II. bod 3 písm. b) Zásad platí, že: „Komora může uznat za právní praxi advokátního koncipienta i jinou právní praxi vykonanou po získání předepsaného vzdělání, jestliže advokátní koncipient za jejího trvání

získal zkušenosti a znalosti potřebné pro výkon advokacie. Takovou právní praxi lze uznat v rozsahu nejvýše jednoho roku, a to za podmínky, že v posledních třech letech před podáním žádosti o uznání jiné právní praxe vykonal aspoň dvouletou právní praxi advokátního koncipienta, v jejímž průběhu absolvoval povinné výchovné akce organizované Komorou.“

27. Soud se nejprve vypořádá s žalobní námitkou, v níž žalobce sporoval zákonnost použití Zásad, neboť měl za to, že se nejedná o závazný stavovský předpis ve smyslu § 53 zákona o advokacii.
28. Dle § 53 odst. 1 zákona o advokacii platí, že: „*Stavovské předpisy upravují otázky svěřené jim tímto zákonem; dále se jimi upravují a) poplatek za zkoušku a podrobnosti o jeho placení, b) poplatek za zápis do seznamu advokátů a poplatek za zápis do seznamu evropských advokátů a podrobnosti o jejich placení, c) podrobnosti o provádění plateb advokátů a usazených evropských advokátů podle § 30 odst. 1, d) pravidla vydávání Věstníku, e) podrobnosti o jednotlivých způsobech výkonu advokacie, f) podrobnosti o poskytování právních služeb advokáty, popřípadě advokátními koncipienty, g) podrobnosti o poskytování právních služeb evropskými advokáty, h) podrobnosti o právech a povinnostech advokátů, advokátních koncipientů a evropských advokátů, které jsou stanoveny tímto zákonem, vyjma práv a povinností v kárném řízení a v řízení podle § 55, i) podrobnosti o právech a povinnostech advokátů, advokátních koncipientů a evropských advokátů, které jsou stanoveny zvláštním právním předpisem, pokud souvisejí s výkonem advokacie, j) povinnosti advokáta při poskytování právní služby podle § 18 a § 18c.“*
29. K aplikaci a tudíž i k závaznosti použití interních právních norem profesními komorami se již vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. května 2004, č. j. 5 As 34/2003-27, kde v rámci úvah, v nichž se zabýval hodnocením projevů advokáta na veřejnosti z hlediska míry ohrožení důstojnosti a vážnosti advokátního stavu jednoznačně konstatoval, že advokáti jako příslušníci odborné profese se mají dobrovolně podřítit pravidlům etického chování, která jsou jim uložena: „... i nad rámec požadavků stanovených právními normami pro ostatní subjekty práva. Některá z těchto pravidel se prosazují výslovně do textů právních norem, jiná jsou součástí psaných, či nepsaných kodexů ...“.
30. Dále se otázkou ústavnosti ukládání povinností svým členům ze strany profesních komor prostřednictvím stavovských předpisů věnoval Ústavní soud, který v první právní větě svého nálezu ze dne 26. 4. 2021, č. j. II. ÚS 2988/19-1, uvedl: „*Podmínky zápisu do seznamu členů, stanovené v jisté míře určitosti obecně závazným právním předpisem a doplněné stavovským předpisem profesní komory, představují ve svém celku závazný rámec, v jehož prostoru se musí profesní komora pohybovat. Nejsou-li podmínky pro vznik členství stanoveny verbálně jasně a obsahově jednoznačně, pak se v praxi rozvolňuje třeba jen rámcové kritérium zákona a uvádí v pochybnost rozsah autonomní sféry, náležející uchazeči o členství v komoře. Dochází k tak rozkolísání z čl. 1 odst. 1 Ústavy vyvěrajícího principu právní jistoty a důvěry v právo, jakož i jeho subprincipů předvídatelnosti práva a legitimního očekávání adresátů právní normy vůči rozhodování subjektu, který se stal nositelem veřejné moci.“* V odůvodnění nálezu Ústavní soud výslovně akceptoval právo veřejnoprávních korporací na vlastní normotvorbu, jež je odvozena vždy od příslušného zákonného předpisu. Toliko akcentoval vysoké požadavky na úroveň této autonomní normotvorby, jelikož zákonná úprava obecně závazných předpisů musí vyhovovat testu kvality práva, které shrnul v odstavcích 33. a 34 tak, že mezi kritéria testu náleží: „... dostupnost práva (publikace v odpovídajícím prameni práva), předvídatelnost práva (stanovení skutkové podstaty právní normy s dostatečnou přesností a srozumitelností, s minimalizací vzniku praktických pochyb o jejím smyslu a účelu; adresát právní normy musí vědět, jak se podle ní chovat) a dostatečné záruky před svévolnou aplikací práva (mj. při existenci diskrečního prostoru v právním předpise či normě musí být rozsah diskrece a způsob výkonu diskreční pravomoci jasně definován). Shodné požadavky musí přiměřeně platit i pro autonomní právní předpis profesní komory. V posuzované věci přitom není pochyb o publikačním prameni, ale o splnění dalších dvou kroků – především druhého, jímž je předvídatelnost práva. Podmínka zápisu do seznamu členů komory musí být předvídatelně stanovena a existuje-li z hlediska jejího splnění diskreční prostor, pak ten musí být jasně ohraničen se stanovením způsobu rozhodování o něm. Uchazeč o členství v profesní komoře musí mít jasno o podmínkách vzniku členství a při jejich splnění může legitimně očekávat zápis do seznamu členů komory.“ Městský soud opakuje, že Ústavní soud se zde přímo vyjádřil i k problematice rozhodování profesní komory při posuzování žádostí o členství v profesních komorách: „*Podmínky zápisu do seznamu členů, stanovené v jisté míře určitosti obecně*

závažným právním předpisem a doplněné stavovským předpisem profesní komory, představují ve svém celku závažný rámec, v jehož prostoru se musí profesní komora pohybovat.“ Poté Ústavní soud provedl srovnání podzákonné (stavovské) právní úpravy profesních komor týkající se právě získávání jejich členství a konkrétně v odstavci 38 provedl náhled do právní úpravy dané problematiky u žalované, přičemž akcentoval, že v jejím případě: „*jsou k (ne)uznání "jiné právní praxe" (bližší § 5, 6 zákona o advokacii) vydány stavovské předpisy (usnesení, sdělení představenstva ČAK). Kupříkladu jde o částečné (v délce nejvýše jednoho roku z povinných tří let pro advokátního koncipienta) uznání výkonu jiné (než uvedené ve výslovném zákonném výčtu) právnické profese, současně však ve spojení s účastí na výchovných akcích Komory (viz sdělení představenstva ČAK ze dne 13. 10. 2005, čl. II, bod 3; o problematice podrobněji Svejkský, J., Macková, A., Vychopen, M. a kol. Advokátní právo. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 16-38).*“ (podtržení doplněno soudem). Z uvedeného zcela jednoznačně vyplývá, že Ústavní soud mezi stavovské předpisy zahrnuje mj. i sdělení představenstva žalované. Dále v nálezů Ústavní soud přihlédl i k úpravě této otázky u Exekutorské i Notářské komory a v odstavci 44. své závěry shrnul tak, že: „*Všechny zmíněné profesní komory (tj. Advokátní, Exekutorská o Notářská) přistoupily, podle daného zákonného prostoru, k žádoucí interní stavovské úpravě odborné praxe autonomním právním předpisem. Srovnání předestřených úprav vede k závěru, že tzv. jiná odborná praxe, je-li v rámci podmínky odborné praxe relevantní, je předmětem dostatečně podrobné právní úpravy zákonné či stavovské; jde tu o jejich sklovení. V případech profesních komor advokátů, exekutorů a notářů zákon s tzv. jinou odbornou praxí výslovně počítá, u profesních komor technického zaměření leží těžiště posouzení odborné praxe přímo na konkrétním interním orgánu (autorizační rada). Předmětná zákonná, případně stavovská úprava platná pro uchazeče o profesi auditora a daňového poradce je v obojím případě specifická, respektující zvláštnosti výkonu profese.*“ (slovní spojení uvedené v závorce bylo doplněno soudem do textu nálezů).

31. Žalobcem odkazované zákonné ustanovení § 53 zákona o advokacii vypočítává jednotlivé tematické okruhy, které lze upravit stavovskými předpisy. Nicméně vedle stavovských předpisů vydává žalovaná i další dokumenty, které jsou pro advokáty závazné, například doporučení či stanoviska. Právě mezi takovými závaznými stanovisky patří i sdělení představenstva žalované, jak ostatně již výslovně konstatoval i Ústavní soud ve shora citovaném nálezů. Soud připomíná, že Zásady byly přijaty ve formě sdělení představenstva žalované za účelem stanovení určitých a jednotných kritérií upravujících podmínky uznávání tzv. jiné právní praxe na základě zákonného ustanovení § 5 zákona o advokacii. Zásady byly rovněž řádně vydány, jelikož byly uveřejněny v č. 1/2006 Věstníku dle § 53 odst. 2 zákona o advokacii. Tedy výtku žalobce, že Zásady nejsou stavovským předpisem tak soud považuje za zcela nedůvodnou. Soud nad rámec uvedeného dodává, že i kdyby Zásady nebyly závažné stavovské předpisy, jednalo by se jednoznačně deklarací žalované, jak chce v rámci svého správního uvážení o žádostech o uznání jiné právní praxe rozhodovat. Správní orgány jsou přitom ve svém správním uvážení limitovány právě i svou vlastní správní praxí, kterou předtím založily a která je váže (rozsudek kasačního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS).
32. Pokud žalobce upozorňoval na nesoulad v zápočtu vykonané jiné právní praxe provedené žalovanou a v dopise Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 2. 2024, soud na tomto místě akcentuje odlišnost právních úprav zápočtu tzv. jiné právní praxe mezi dotčenými profesními komorami. Exekutorská komora má v § 9 odst. 1 písm. d), odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád (dále jen „exekuční řád“), stanovena odlišná pravidla právě v případě zápočtu této praxe, byť je zde shodně uvedeno, že pro jmenování exekutorem je nutno vykonat tříletou exekutorskou praxi. Nicméně v navazujícím odst. 2 je umožněno výkon jiné právní praxe započítat až do výše dvou let. Na tomto místě soud znovu odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2021, č. j. II. ÚS 2988/19-1, který v odstavci 39 porovnával podmínky vstupu do Exekutorské komory a uvedl, že v případě Exekutorské komory se u jiné právní praxe „... mj. posuzuje, zda se skutečně jednalo o praxi vykonávanou s převážně právníckým obsahem (zaměstnanec právního oddělení státního orgánu nebo obchodní korporace). Tyto skutečnosti posuzuje Ministerstvo spravedlnosti.“ Z výše uvedeného je zřejmé, že dotčené právní úpravy se v pravidlech týkajících se zápočtu výkonu jiné právní praxe u žalované a u

Exekutorské komory poměrně odlišují, přičemž i Ústavní soud v tomto směru akceptuje vlastní samosprávnou autonomní normotvorbu jednotlivých procesních komor. Rozhodně tak nelze označit postup žalované, která přistoupila k odlišné úpravě zápočtu jiné právní praxe než Exekutorská komora za diskriminační vůči žalobci. Jak již ostatně konstatoval Ústavní soud každá z profesních komor je oprávněna vytvářet si autonomní právní předpisy, pokud dostojí testu zákonnosti, soud opakuje že sporovaná úprava zápočtu žalované dostala těchto požadavků (viz odstavec 38 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2021, č. j. II. ÚS 2988/19-1). Tudíž obrana žalobce postavená na poukazu, že jedna z profesních komor mu zápočet jiné právní praxe provedla a druhá nikoli za situace, kdy každá z komor má stanovena odlišná kritéria pro jeho posouzení, je nedůvodná. Tato argumentace se plně vztahuje i na výtky žalobce, v nichž podrobuje kritice zákonné ustanovení § 5 odst. 2 zákona o advokacii, kde je upravena povinnost žalované započíst do rozhodné doby i čerpání dovolené advokátního koncipienta či dobu, po kterou nevykonávala právní praxi z důvodu překážek v práci, v čemž spatřuje rovněž diskriminaci a předestírá vlastní subjektivní názor na to, co pokládá a co nepokládá za rozumný zápočet. Soud naopak zdůrazňuje, že žalovaná je povinna při posuzování každé žádosti o uznání jiné právní praxe vždy postupovat v souladu se zákonem i příslušnými stavovskými předpisy, jinak by jednala v rozporu se zákonem, potažmo i v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Žalovaná tedy postupovala zcela v souladu se zákonem i judikaturou soudů, když posuzovala žádost žalobce o uznání tzv. jiné právní praxe dle § 5 zákona o advokacii a dle čl. II. bod 3 písm. b) Zásad, tato žalobní námitka je tak opět nedůvodná.

33. Dále žalobce zásadně nesouhlasil s posouzením zápočtu jím vykonané tzv. jiné právní praxe dle čl. II. bod 3 písm. b) Zásad žalovanou, jelikož byl přesvědčen, že pro připuštění ke zkoušce absolvování minimálně dvouleté praxe advokátního koncipienta splnil. Soud proto přistoupil k přepočtu vykonané právní praxe žalobcem. Při výpočtu je třeba vycházet z ustanovení čl. II. bod 3 písm. b) Zásad, v daném článku je totiž zakotveno oprávnění (nikoli povinnost) žalované uznat žadateli výkon tzv. jiné právní praxe nejvýše v rozsahu jednoho roku, avšak toliko za předpokladu, že v posledních třech letech před podáním žádosti vykonal minimálně dvouletou právní praxi advokátního koncipienta. Z jazykového znění článku tak jednoznačně vyplývá, že prvotní stanovená podmínka pro přistoupení k zápočtu jiné právní praxe je výkon minimálně dvouleté právní praxe advokáta, a to v posledních třech letech před podáním žádosti, teprve bude-li splněna tato podmínka pak bude navazovat další úvaha o tom, zda a v jakém rozsahu bude žalovanou uznána žadatelem vykonaná jiná právní praxe (tj. nikoli praxe advokátního koncipienta). Žalobce v rámci této námitky bez jakéhokoli vysvětlení nesouhlasil také s datem, do kdy byl žalovanou zápočet doby proveden. Žalobce měl za to, že doba rozhodná měla být započítána až do dne, na který byl stanoven termín písemného testu. Soud s tímto názorem žalobcem nesouhlasí, naopak poukazuje na citované znění čl. II. bod 3 písm. b) Zásad, kde je jednoznačně jako datum ukončení započítávání právní praxe stanoveno ke dni podání žádosti.
34. Jelikož žalobce podal žádost o uznání jiné právní praxe dne 27. 3. 2024 je nutno rozhodnou dobu pro zápočet jiné právní praxe začít počítat ode dne 27. 3. 2021. Žalobce sice první část praxe advokátního koncipienta vykonával od 4. 1. 2021 do 31. 7. 2024, ovšem z této praxe je mu možno započíst až dobu od 27. 3. 2021 do 31. 7. 2024, tj. 5 měsíců. Druhou část praxe advokátního koncipienta vykonával od 1. 10. 2022 až dosud, započítává se tak doba od 1. 10. 2022 do 27. 3. 2024 (datum podání žádosti), tj. 17 měsíců, celkem se pak jedná o dobu 22 měsíců. Výpočet sporné doby soudem se shoduje s výpočtem žalované ve sdělení ze dne 3. 4. 2023 a soud jej má za správný. Je tudíž zřejmé, že žalobce nedostal již první podmínce pro přistoupení k zápočtu jiné právní praxe, neboť nevykonal minimální dvouletou právní praxe advokáta v posledních třech letech před podáním své žádosti, čímž má soud za vyvrácenou žalobcem uplatněnou námitku nesprávného zápočtu jím vykonané právní praxe. Navazující námitky žalobce, že mu měla být započtena i úplná doba výkonu pozice vyšetřovatele XXX PČR má soud za daného skutkového stavu za zcela bezpředmětné, jelikož žalovaná již k těmto předčasným úvahám ani přistoupit nemohla.

35. Soud tedy neshledal žalobcem v žalobě tvrzené jednání žalované nezákonným zásahem, tudíž v dané věci nebyla splněna třetí podmínka definice zásahového jednání vypočtená v bodě 17. tohoto rozsudku.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Z výše uvedených důvodů soud shledal žalobu dle § 87 odst. 3 s. ř. s. nedůvodnou, proto výrokem pod bodem I. žalobu zamítl.
37. Výroky pod body II. a III. o nákladech řízení jsou odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec její úřední povinnosti, proto jí soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 nejblíže 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.

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 30.09.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S.K.