

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele **Mgr. D. B.**, zastoupeného Mgr. Zbigniewem Czudkem, advokátem se sídlem nám. Míru 551, Trinec, proti rozsudku **Obvodního soudu pro Prahu 1** ze dne 19. 2. 2013 č. j. 17 C 261/2011-60, rozsudku **Městského soudu v Praze** ze dne 5. 11. 2013 č. j. 30 Co 379/2013-97 a rozsudku **Nejvyššího soudu** ze dne 25. 11. 2015 č. j. 33 Cdo 2819/2014-148, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 1, Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a **České advokátní komory**, zastoupené JUDr. Milanem Hokem, advokátem se sídlem Tyršova 2071, Benešov, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2015 č. j. 33 Cdo 2819/2014-148, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2013 č. j. 30 Co 379/2013-97, a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. 2. 2013 č. j. 17 C 261/2011-60, bylo porušeno právo stěžovatele na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace průběhu řízení

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 11. 5. 2016, stěžovatel napadl výše uvedená rozhodnutí obecných soudů. Žalobou ze dne 9. 12. 2011 se domáhal, aby Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) uložil České advokátní komoře (dále jen „ČAK“) povinnost ho zapsat do seznamu advokátních koncipientů vedeného ČAK (dále jen „seznam koncipientů“) s účinností od 1. 1. 2009. Stěžovatel je absolventem Jagellonské univerzity v Krakově (dále jen „Jagellonská univerzita“) v magisterském studijním oboru právo. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (dále jen „MŠMT“) mu vydalo osvědčení o uznání získaného vysokoškolského vzdělání jako rovnocenného se vzděláním získaným v České republice. ČAK ho nicméně do seznamu koncipientů nezapsala. Ve sdělení ze dne 10. 3. 2008 stěžovatele informovala, že nesplnil podmínky podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění do 31. 8. 2009 (dále jen „zákon o advokacii v dřívějším znění“). Podle tohoto ustanovení platilo, že ČAK zapíše do seznamu koncipientů každého, kdo získal vzdělání v oblasti práva na vysoké škole v zahraničí, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, anebo je toto vzdělání uznáno podle zvláštních právních předpisů. Tuto podmínku stěžovatel formálně splnil. Materiálně však měla ČAK pochybnosti o jeho znalostech českého práva. Dne 6. 8. 2009 stěžovatel podal novou žádost o zápis do seznamu

advokátních koncipientů. Připojil k ní i stanovisko svého zaměstnavatele Mgr. M. J., advokáta zapsaného v seznamu ČAK, v jehož advokátní kanceláři v mezidobě působil na pozici právníka. Dopisem ze dne 13. 10. 2011 však ČAK stěžovateli sdělila, že jej do seznamu koncipientů nezapíše. Nevyločila ovšem jeho zápis v budoucnu, pokud by doložil, že si osvojil vědomosti z předmětů státních závěrečných zkoušek. Stěžovatel v žalobě namítal, že přístup ČAK není souladný s požadavky práva Evropské unie a je ve svých důsledcích nepřiměřený a diskriminační. Namítal také, že ČAK v minulosti absolventy Jagellonské univerzity do seznamu koncipientů zapsala.

2. Obvodní soud žalobu stěžovatele zamítl. Stěžovatel podal obě žádosti o zápis v době, kdy ještě nebyla účinná novela zákona o advokacii provedená zákonem č. 219/2009 Sb. (dále jen „novela“). Od 1. 9. 2009 však pro tyto případy platí, že ČAK zapíše každého, kdo získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo v zahraničí, pokud bylo uznáno podle zvláštního právního předpisu a současně odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice [viz § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona č. 85/1996 Sb., ve znění od 1. 9. 2009 (dále jen „zákon o advokacii“ či „zákon o advokacii v aktuálním znění“)]. Podle obvodního soudu byl smysl a účel obou úprav stejný. Advokátní koncipient vykonává právní praxi, jejímž cílem je získat pod vedením a dohledem advokáta znalosti a osvojit si zkušenosti potřebné k výkonu advokacie. Cílem jeho činnosti je po splnění praxe a složení předepsané zkoušky a slibu dosáhnout zápisu do seznamu advokátů. Obvodní soud vzal v potaz, že unijní právo zakazuje členským státům, aby odmítly zapsat do seznamu koncipientů držitele diplomu z právnické fakulty jiného členského státu jen proto, že se nejedná o diplom z právnické fakulty vydaný a uznaný za ekvivalentní univerzitou členského státu, ve kterém chce být žadatel do seznamu koncipientů zapsán. Členský stát však podle obvodního soudu může prověřit tento diplom, přičemž bere v úvahu rozdíly zjištěné mezi národními právními systémy. Pokud shledá, že znalosti a zkušenosti potvrzené cizím diplomem odpovídají znalostem a zkušenostem vyžadovaným jeho právním řádem, uzná tento diplom jako diplom splňující požadavky stanovené národním právním řádem. Pokud ale zjistí, že si odpovídají pouze částečně, je členský stát oprávněn požadovat, aby osoba prokázala, že potřebné znalosti a kvalifikaci má.

3. Zužující výklad zákona o advokacii ze strany ČAK obvodní soud vysvětluje vysokou mírou nezbytné ochrany, kterou ČAK poskytuje všem žadatelům o právní pomoc, a prevencí porušování právních předpisů nebo jiných závažných následků [viz § 2 zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o uznávání“)]. Jagellonská univerzita poskytla stěžovateli vzdělání, které mohlo být co do rozsahu srovnatelné se studiem na české vysoké škole právního zaměření. Svým obsahem však zcela jistě neodpovídalo obsahu vzdělání na právnické fakultě v České republice. Z hlediska praxe stěžovatel prokázal své znalosti českého právního řádu, soud ani tuto skutečnost nezpochybňoval. V opačném případě by doposud nepracoval v advokátní kanceláři. Tyto znalosti však nabyt až po prvotním odmítnutí jeho zápisu do seznamu koncipientů. Po celou dobu nic nebránilo stěžovateli složit rozdílové zkoušky např. na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze (dále jen „PF UK“). Stěžovatel tvrdil, že někteří žadatelé o zápis do seznamu koncipientů, kteří absolvovali stejné studium jako on, uspěli. ČAK však uvedla, že k tomu došlo na

základě pochybení jednotlivých zaměstnanců. Tento postup nelze považovat za vědomé jednání s jednoznačným záměrem (cílem) postupovat vůči stěžovateli diskriminačně.

4. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) poté zamítl odvolání stěžovatele. Souhlasil se závěrem obvodního soudu, že se smysl a účel § 37 zákona o advokacii jeho novelou nijak nezměnil. Došlo pouze k upřesnění požadavku, aby vzdělání odpovídalo obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice. Takový zákonný požadavek zde byl i před novelou, byť v uvedeném ustanovení nebyl výslovně vyjádřen. Stěžovatel však získal svým studiem na Jagellonské univerzitě právní specializaci se zaměřením na polské právo. Nenabyl tedy vzdělání odpovídající obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice. Stěžovatel se mýlil, že by mu ČAK, aniž by k tomu byla oprávněna, ukládala povinnost k realizaci kompenzačního opatření ve smyslu § 10 zákona o uznávání spočívajícího ve složení rozdílové zkoušky. Ani výkon praxe v advokátní kanceláři a osvojení si praktických i teoretických dovedností v oblasti práva České republiky rozhodně samy o sobě nemohou nahradit vzdělání v požadovaném rozsahu. ČAK pak podle městského soudu nejednala diskriminačně. V době, kdy stěžovatel opakovaně žádal o zápis do seznamu koncipientů, neprovedla zápis žádného uchazeče, který byl absolventem zahraniční právnické fakulty. Její přístup nevedl ani k nerovnému postavení absolventů zahraničních právnických fakult a tzv. evropských advokátů. Stejně tak městský soud neshledal nerovným postavení absolventů zahraničních a vnitrostátních právnických fakult. Absolvent zahraniční právnické fakulty zde nemusí znovu absolvovat celé studium, pokud je jeho vzdělání v České republice uznáno. Stát těmto absolventům umožňuje doplnit si vzdělání v oblasti českého práva, aby splňovali podmínky pro zápis podle § 37 zákona o advokacii.

5. Nejvyšší soud následně zamítl dovolání stěžovatele. Také byl toho názoru, že žádost stěžovatele by byla posouzena shodně, ať už by byla posuzována podle zákona o advokacii v dřívějším znění nebo v aktuálním znění. Stěžovatel svoji dovolací argumentaci z velké části opřel o zákon o uznávání odborné kvalifikace. Nicméně pominul, že ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii je ve vztahu k němu *lex specialis*. Skutečnost, že získal osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace vydané MŠMT, není pro ČAK závazná. Česká advokátní komora vykonává veřejnou správu na úseku advokacie. Je v každém jednotlivém případě povolána k ověření podmínek zákona o advokacii. Ústavní soud ve své judikatuře uznal, že tato interpretace směřuje k naplnění legitimního cíle, tj. vykonávání advokacie vysoce kvalifikovanými osobami, které zajistí profesionální poskytování právních služeb (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 110/14 ze dne 7. 3. 2014). ČAK vždy zkoumá splnění podmínek pro zápis do seznamu koncipientů individuálně. Nemá pravomoc uchazeče o zápis přezkušovat. To mohou činit vysoké školy např. v rámci mimořádného studia, pokud ho vypisují. ČAK v takovém případě bere výsledky zkoušek v úvahu.

6. Nejvyšší soud upozornil, že v minulosti vzniklo právním vakuem, ve kterém chyběl jasný výklad podmínek pro zápis absolventů zahraničních vysokých škol. ČAK v reakci na narůstající počet těchto žadatelů vydala „Sdělení k žádostem o zápis absolventů zahraničních vysokých škol do seznamu advokátních koncipientů“. V něm uvedla, že koncipientská praxe nemůže nahrazovat dobu vysokoškolského studia. Advokátní koncipient může být pověřován provedením jednotlivých úkonů právních služeb. Musí

tedy být již od počátku koncipienty vybaven potřebnými znalostmi českého právního řádu, včetně procesních předpisů. ČAK dospěla k závěru, že právní řády ostatních členských států EU jsou natolik odlišné od právního řádu České republiky, že jejich znalost bez dalšího nepostačuje k řádnému výkonu koncipienty v České republice. Současně doporučila, že postačí doplnit si znalosti českého práva v základních oborech ústavního práva, trestního práva hmotného a procesního, občanského práva hmotného a procesního, obchodního práva a správního práva v rámci mimořádného studia na právnické fakultě v České republice. Skutečnost, že žádná právnická fakulta v zahraničí v současnosti neposkytuje vzdělání v oblasti českého právního řádu, nezakládá důvod pro jiný (méně restriktivní) výklad tohoto ustanovení. Absolventi oboru práva na zahraničních vysokých školách by navíc byli zvýhodněni oproti českým uchazečům, protože by nemuseli disponovat znalostí českého právního řádu. Doporučení ČAK na doplnění vzdělání nelze chápat jako uložení kompenzačního opatření. Nejde o rozdílovou zkoušku.

7. Tyto závěry nejsou podle Nejvyššího soudu v rozporu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“). Soudní dvůr ponechává úpravu přístupu k výkonu regulovaných povolání na jednotlivých členských státech. Zákon o advokacii nediskriminuje žadatele o zápis do seznamu koncipientů v porovnání s uchazeči o výkon činnosti evropského advokáta. Postavení evropského advokáta je odlišné od postavení advokáta (srov. např. § 35p odst. 1 zákona o advokacii). Výkon činnosti advokátního koncipienta je přípravou pro výkon činnosti advokáta, nikoliv evropského advokáta. Podmínky pro přístup k výkonu jejich činnosti na území České republiky nelze podle Nejvyššího soudu porovnávat. Podle Nejvyššího soudu bylo bezpředmětné, že odvolací soud vyšel z neúplně zjištěného skutkového stavu věci, odmítl-li provést důkazy listinami dokládajícími zápis jiných absolventů Jagellonské univerzity do seznamu koncipientů. Nejde totiž o uplatnění způsobilého dovolacího důvodu. Ani Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. I. ÚS 110/14 ze dne 7. 3. 2014 nepřisvědčil danému stěžovateli, že by byl diskriminován tím, že někteří absolventi stejného studijního oboru na stejné vysoké škole byli na rozdíl od něho zapsáni do seznamu advokátních koncipientů. ČAK vysvětlila, že uvedení uchazeči byli zapsáni na základě pochybení pracovníků, se kterými ukončila pracovní poměr. Jestliže došlo k neúmyslnému pochybení, nelze z toho dovozovat, že stěžovatel má na stejné zacházení nárok, nebo že by byl dokonce diskriminován. Takové jednání (pochybení) by muselo být záměrné. Nic takového však nebylo ani tvrzeno, natož prokázáno.

II. Obsah ústavní stížnosti

8. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že soudy první a druhé instance porušily jeho právo na spravedlivý proces. V řízení bezdůvodně zvýhodnily ČAK, jejíž (zcela obecná) tvrzení soudy nekriticky převzaly a vycházely z nich při svém rozhodování. Tato tvrzení ČAK v řízení přitom neprokázala. Oba soudy souhlasily s nutností provedení individuálního přezkumu, ale nevypořádaly se se skutečností, že tento přezkum ČAK fakticky vůbec neprovedla, natož v potřebném rozsahu. ČAK vůbec nezohlednila mj. dlouholetou praxi stěžovatele u jeho zaměstnavatele (v době podání žaloby v délce více než 2 roky, v době podání odvolání v délce přesahující 5 let, nyní již více než 8 let). Vzdělání stěžovatele pak ČAK posoudila jako vzdělání nevyhovující podmínkám zákona o advokacii. Soudy k nutnému individuálnímu přezkumu

nepřistoupily a zcela nekriticky převzaly závěry a zjištění ČAK. Stěžovatel v uvedeném postupu spatřuje porušení rovnosti stran řízení. Ve vztahu k jeho osobě soudy důkladně vyžadovaly plnění důkazních povinností. Ve vztahu k ČAK však byly daleko benevolentnější. V několika zásadních otázkách se spokojily s pouhými tvrzeními (navíc často velmi obecnými a nekonkrétními), aniž by trvaly na jejich prokázání.

9. ČAK měla tvrdit a prokázat, že měla legitimní důvod pro neprovedení zápisu. Pouze tvrdila, že nebyla splněna podmínka vyplývající z § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii, protože stěžovatelovo vzdělání v oblasti polského práva není srovnatelné s českým. Následně opět pouze tvrdila, že český a polský právní řád jsou odlišné, byť je jejich základ obecně zakotven v kontinentálním právním systému. Přestože k prokázání uvedených tvrzení neoznačila žádné důkazy, obecné soudy se s těmito tvrzeními ztotožnily. Jde o zjevné porušení rovnosti účastníků řízení. Stěžovatel dále namítal, že ČAK v minulosti zapsala do seznamu koncipientů řadu absolventů Jagellonské univerzity. Ti prokázali splnění povinností vyplývajících z § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii stejným způsobem jako stěžovatel. K této námitce ČAK uvedla, že se tak stalo v důsledku pochybení zaměstnanců, se kterými pak měla ukončit pracovní poměr. Přestože neoznačila žádné důkazy k prokázání tohoto tvrzení (vysvětlení), obecné soudy je bez dalšího akceptovaly a uvedenou skutečností se již dále nezabývaly. To je další důkaz zjevného porušení rovnosti stran.

10. Právě ve vztahu k jiným absolventům Jagellonské univerzity stěžovatel tvrdil, že jím uvedené osoby složily advokátní zkoušky a jsou zapsány v seznamu advokátů vedeném ČAK. Podle stěžovatele z této skutečnosti lze dovodit, že vzdělání poskytované Jagellonskou univerzitou v Krakově v oboru právo odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, poskytovanému v oboru právo na vysokých školách v České republice. Stěžovatel pak navrhoval i provedení důkazu vyžádáním si seznamu absolventů Jagellonské univerzity v Krakově v oboru právo, právní věda, případně dalších právních odvětví, kteří jsou zapsáni u ČAK jakožto koncipienti či advokáti, a to s uvedením, na základě jakých podkladů byly uvedené osoby ČAK zapsány. Podle stěžovatele se v případě důkazů označených v předchozím odstavci jednalo o zcela zásadní důkazy svědčící v jeho prospěch. Neprovedení těchto důkazů obecné soudy uspokojivě neodůvodnily. V řízení dále nebyl proveden důkaz výsledkem stěžovatelova zaměstnavatele. Neprovedení tohoto důkazu prvoinstanční soud odůvodnil pouze tím, že tento by podle jeho názoru ničeho nového nepřinesl. K prokázání skutečnosti, že mezi českým a polským právním řádem nejsou takové rozdíly, pak stěžovatel navrhl provedení důkazu zprávami od českých právnických fakult o tom, zda je vzdělání poskytované Jagellonskou univerzitou srovnatelné se vzděláním poskytovaným těmito institucemi, a dále zda existují (natolik zásadní, jak tvrdí ČAK) rozdíly mezi oběma právními řády. Ani tento důkaz však nebyl proveden, toliko se strohým odůvodněním, že je nadbytečný. Výše uvedené důkazy, které nebyly v řízení provedeny, je tak nutno považovat za důkazy opomenuté.

11. Nejvyšší soud pak porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, protože nerozpoznal otázky zásadního právního významu, které stěžovatel nastolil v dovolání. Nejvyšší soud se vyhnul jejich zodpovězení. Částečně vyřešil pouze otázku, zda lze § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii vykládat tak, že se lze zápisu do seznamu koncipientů úspěšně domáhat jen za předpokladu, že žadatel studiem na zahraniční škole získal vzdělání v oblasti právního řádu České republiky. S ostatními otázkami vznesenými v dovolání se Nejvyšší soud vůbec nevypořádal. Ani neuvedl, že tyto

otázky nelze považovat za otázky zásadního právního významu. V projednávané věci nenaplnil žádnou ze svých dvou funkcí ochránce základních práv a sjednocovatele judikatury. Právo stěžovatele na spravedlivý proces porušil přímým odepřením meritorního posouzení otázek zásadního právního významu.

12. Nejvyšší soud také jako soud poslední instance aplikující normy unijního práva zcela opomenul položit si otázku, zda by měl ve věci vznést předběžnou otázku k Soudnímu dvoru. Její nepoložení řádně neodůvodnil včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře Soudní dvůr. Ústavní soud takový postup v minulosti označil za výkon svévole. Stěžovatel proto namítá porušení svého práva na zákonného soudce, které je garantováno čl. 38 odst. 1 Listiny. Nejvyšší soud se svévolně neobrátí na Soudní dvůr s předběžnou otázkou ohledně problematiky řešené v daném řízení. Nevysvětlil a ani neodůvodnil, proč je výklad příslušných norem unijního práva, na které poukazoval stěžovatel, natolik zřejmý, že není důvodu pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Stěžovatel přitom názoru obecných soudů od počátku řízení oponoval.

III. Obsah vyjádření účastníků řízení

13. Nejvyšší soud ve vyjádření k ústavní stížnosti popřel, že by došlo k odepření spravedlnosti v důsledku nerozpoznání otázek zásadního právního významu. Zatímco ke třem vzneseným otázkám stěžovatel neuvedl žádnou argumentaci, ve vztahu k čtvrté se dovolává závěrů, které přijal Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 2723/13 ze dne 1. 10. 2014. Dovolací námítka, jimiž stěžovatel zdůvodnil požadavek, aby se Nejvyšší soud vyjadřoval ke čtvrté otázce, nepředstavovaly uplatnění jediného způsobilého dovolacího důvodu nesprávného právního posouzení věci. Týkaly se primárně správnosti, resp. úplnosti skutkových zjištění, z nichž městský soud při právním posouzení věci vycházel. Nebyly splněny požadavky § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2013 Sb., který byl v posuzovaném případě aplikován. Na řešení této otázky rozhodnutí městského soudu navíc nespočívalo. Nedůvodná je i výtka stěžovatele, že Nejvyšší soud porušil jeho právo na zákonného soudce v důsledku nevznesení předběžné otázky k Soudnímu dvoru. Předmětem revize Nejvyššího soudu byl závěr městského soudu, že stěžovatel nesplnil podmínku pro zápis do seznamu advokátních koncipientů zakotvenou v § 37 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o advokacii. K namítanému rozporu citovaného ustanovení s čl. 49 SFEU nelze než odkázat na závěry, které přijal Soudní dvůr v rozsudku ze dne 10. 12. 2009 ve věci *Pešla*, C-345/08. Nejvyšší soud je ve svém rozhodnutí respektoval.

14. Městský soud odkázal na obsah odůvodnění svého rozsudku. V řízení nebyla porušena zásada rovnosti účastníků v neprospěch stěžovatele. Pokud jde o namítané opomenuté důkazy, městský soud vysvětlil, proč tyto důkazy nebylo třeba provádět. Obvodní soud pak pouze odkázal na zasláný spisový materiál.

15. ČAK uvedla, že strany sporu jsou povinny unést nejen břemeno tvrzení, ale i břemeno důkazní. Pokud mezi stěžovatelem a ČAK byla spornou otázkou, zda stěžovatelem dosažené vzdělání je vzděláním umožňujícím jeho zápis do seznamu advokátních koncipientů, který vede ČAK, bylo na stěžovateli, aby soudům nabídl tvrzení i důkaz o tom, že jeho vzdělání takovým vzděláním je. Ústavní soud v minulosti řešil obdobnou věc v řízení vedeném pod sp. zn. I. US 110/14. Potvrdil, že interpretace

§ 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii ze strany ČAK směřuje k naplnění legitimního cíle, tj. střežit úroveň uchazečů o zápis. ČAK v každém jednotlivém případě ověřuje, zda dosažené vzdělání uchazeče o zápis odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Ústavní soud v daném rozhodnutí zmínil, že ČAK měla a má právo zabývat se obsahem a rozsahem studia žadatele o zápis. Stěžovatel sice kromě tvrzeného porušení práva na spravedlivý proces tvrdil i porušení práva rovnosti účastníků řízení a porušení práva na zákonného soudce. Obsahově ale spíše sleduje linii, že mu postupem ČAK (která ho nezapsala do svého seznamu koncipientů) a postupem soudů (které v soudním řízení přisvědčily obraně ČAK, a nikoli tvrzení stěžovatele) má být bráněno ve výkonu povolání. I k tomu se Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. I. ÚS 110/14 vyjádřil.

16. Za podstatné ČAK považuje to, že v případě uchazečů, kteří prvotně nesplňují podmínku vzdělání požadovaného zákonem o advokacii, přihlíží i k výsledkům zkoušek, kterým se uchazeči podrobují v rámci mimořádného studia poskytovaného tuzemskými vysokými školami v oboru právo. Stěžovatel v ústavní stížnosti vypočítává, kolik let po absolvování zahraničního vzdělání vykonává zaměstnání. Žalobu k obvodnímu soudu stěžovatel podal v roce 2011. Právě v tom roce ČAK veřejně publikovala své „Sdělení k žádostem o zápis absolventů zahraničních vysokých škol do seznamu advokátních koncipientů“. Brzy tak uplyne již doba pěti let, od kdy mají absolventi zahraničních vysokých škol s „právníckým vzděláním“ jednoznačný návod, jak osvědčit dosažení řádného vzdělání nutného pro zápis do seznamu koncipientů. Je jisté rozhodnutím samotného stěžovatele o volbě jeho postupu, pokud se chce stát advokátním koncipientem. Již jen z časových souvislostí je ale zřejmé, že mohl dávno dosáhnout postavení advokáta v Polsku nebo mohl absolvovat mimořádné studium na tuzemské právnické fakultě a doklad o doplnění svého vzdělání ČAK předložit. Toto studium není omezující ani z hlediska finančního, ani časového. ČAK však musí s politováním konstatovat, že stěžovatel vede spíše akademický spor, protože jím sledovaného cíle (stát se advokátním koncipientem a advokátem) mohl již dávno popsaným způsobem dosáhnout.

IV. Obsah vyjádření děkanů právnických fakult k dotazu Ústavního soudu

17. Ústavní soud se pro účely posouzení ústavní stížnosti obrátil na děkany dotázaných českých právnických fakult, zda aktuálně umožňují mimořádné studium absolventů zahraničních právnických fakult, které by mohlo sloužit k doplnění potřebných znalostí pro účely zápisu do seznamu koncipientů. Ústavní soud se jich dále ptal, za jakých podmínek takové studium probíhá, zejména v jakém jazyce může být vedeno, jaká je jeho průměrná délka a jak vysoké poplatky jsou stanoveny za eventuální „dostudování“ základních oborů práva. Reakce zástupců a zástupkyň právnických fakult poté zaslal k vyjádření stěžovateli a ČAK.

18. Děkan Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni (dále jen „FP ZČU“) Ústavnímu soudu sdělil, že chápe postoj ČAK ke vzdělávání absolventů zahraničních právnických fakult. FP ZČU však mimořádné vzdělávání dosud neposkytuje. Nebyl o něj zatím v širším měřítku zájem. Pokud takový zájem projeven bude, je fakulta připravena operativně zorganizování takového studia v krátké době zabezpečit.

19. Děkanka Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci Ústavnímu soudu sdělila, že tato fakulta v současné době mimořádné studium absolventů zahraničních právnických fakult neumožňuje.

20. Děkanka Právnické fakulty Masarykovy Univerzity (dále jen „PF MU“) Ústavní soud informovala, že tato fakulta nepořádá žádné speciální kurzy zaměřené na absolventy zahraničních právnických fakult, které by umožnily či usnadnily těmto absolventům zapsání do seznamu koncipientů. Důvodem je chybějící zájem. Dle informací univerzity nikdo o takovou službu nepožádal. Pokud by zájem byl, pak je PF MU schopna tuto poptávku uspokojit a příslušné kurzy realizovat. Podle informací plynoucích z neformálních rozhovorů se studenty, případně ze správních řízení, která na fakultě probíhají, ve kterých studenti tuto informaci sami do svých podání uvedou, se několik jednotlivých studentů rozhodlo požadavky ČAK splnit tak, že navštěvují - jako studenti či účastníci celoživotního vzdělávání - odpovídající bakalářské studijní programy, jejichž součástí jsou i předměty požadované ČAK. Pokud se jedná o účastníky celoživotního vzdělávání, pak je jim na konci vzdělávání ve smyslu ustanovení § 60 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“) a Řádu celoživotního vzdělávání Masarykovy univerzity uděleno osvědčení. Celoživotní vzdělávání probíhá dva roky, je vedeno v českém jazyce a je zpoplatněno částkou 25 000 Kč za kalendářní rok. Toto vzdělávání není zaměřeno na zahraniční absolventy. Někteří studenti navštěvují bakalářské studium, které nakonec ukončí složením státní zkoušky z předmětů, které ČAK považuje za důležité. Toto studium je celkově tříleté, probíhá v českém jazyce a není - krom zákonem stanovených poplatků ve smyslu § 58 odst. 2 zákona o vysokých školách - zpoplatněno. Informace o těchto studentech a účastnících celoživotního vzdělávání však PF MU má pouze od některých studentů (účastníků). Jejich počet totiž není možné nijak statisticky sledovat. Proto nebylo možné počty těchto osob Ústavnímu soudu poskytnout.

21. Proděkanka pro celoživotní vzdělávání PF UK pak Ústavnímu soudu sdělila, že v rámci programů celoživotního vzdělávání tato fakulta nabízí již dlouhou dobu možnost studia jednotlivých předmětů (dříve tzv. mimořádné studium). Toto studium je určeno především k doplnění znalostí a vědomostí absolventů středních a vysokých škol. V rámci uvedeného programu celoživotního vzdělávání si lze zapsat výhradně předměty vyučované katedrami fakulty. V rámci této formy vzdělávání nelze skládat státní zkoušky, klauzurní práce, ani získat ucelené vysokoškolské vzdělání. Výuka probíhá společně se studenty prezenčního magisterského studia v českém jazyce. Pokud si posluchač zapsal předmět, který je součástí státní zkoušky, vykoná v takovém případě pouze zkoušku na úrovni zkoušky postupové. Požadavky na způsob splnění studijních povinností určují jednotlivé katedry. Výsledky splněných povinností zapisuje pověřený pracovník katedry do zvláštního výkazu, který obdrží účastník studia na studijním oddělení po prokázání úhrady předepsané částky. Po úspěšném absolutoriu zvoleného předmětu získá účastník osvědčení o jeho absolvování, ve kterém se uvádí název předmětu podle schválené akreditace. Osvědčení se vystavuje vždy po skončení akademického roku (v měsíci říjnu). Studium je realizováno za úplatu, přičemž poplatek za studium jednoho akreditovaného předmětu činí 5 000 Kč. Celková výše platby za studium závisí na počtu zapsaných předmětů. Jedním předmětem se rozumí jednotlivý akreditovaný předmět např. Občanské právo I., Občanské právo II. - každý předmět má samostatné označení a zakončení. Poplatek je možné hradit po semestrech. Účastníci studia jednotlivých předmětů nemají status studenta. Přihlášky ke studiu, obsahující

odůvodnění a označení zvolených předmětů, se podávají na studijním oddělení nejpozději 15 dnů před začátkem semestru akademického roku, ve kterém je předmět vyučován. Součástí přihlášky je ověřená kopie maturitního vysvědčení. O přijetí ke studiu jednotlivého předmětu rozhodne děkan fakulty nebo z jeho pověření příslušný proděkan do zahájení výuky příslušného předmětu. Studium lze povolit nejdéle na dobu pěti semestrů.

V. Právní posouzení

22. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví Ústava a zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

23. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti i ve všech vyjádřeních účastníků řízení a zástupců právnických fakult jakož i obsahu vyžádaného spisu obecných soudů dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

24. Ústavní soud také připomíná, že ho neváže ústavněprávní kvalifikace, kterou věci přisuzuje navrhovatel v odůvodnění svého návrhu. Podle zásady *iura novit curia* se návrhem může zabývat i z pohledu ustanovení, jichž se navrhovatel či strany nedovolávají. Ústavní stížnost je charakterizována skutky, které kritizuje, resp. svým předmětem, jehož neústavnost tvrdí, a ne pouhým právním odůvodněním [viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006, bod 54 (N92/41 SbNU 173)].

25. Stěžovatel v ústavní stížnosti zejména namítá, že měl být zapsán do seznamu koncipientů. Podstatou jeho ústavní stížnosti je, že mu postup ČAK a obecných soudů brání ve výkonu povolání advokátního koncipienta. Tak podstatu ústavní stížnosti chápe podle svého vyjádření i samotná ČAK. Stěžovatel dále namítá, že přístup ČAK a obecných soudů byl vůči němu nerovný po hmotněprávní i procesní stránce. Pro přehlednost Ústavní soud doplňuje, že dotčené ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o advokacii, které ČAK a obecné soudy v této věci aplikovaly, zní: *„Komora zapíše do seznamu advokátních koncipientů každého, (...) kdo získal vysokoškolské vzdělání v 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 oboru právo na vysoké škole v České republice, (...)“*

V. a) Obecné principy plynoucí z ústavního práva

26. Čl. 26 Listiny zakotvuje právo každého na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Obsahem práva na svobodnou volbu povolání je oprávnění jedince rozhodnout se, v jaké oblasti lidských činností by chtěl realizovat svou pracovní schopnost a o takové povolání se ucházet [srov. náleží sp. zn. IV. ÚS 2427/12 ze dne 1. 2. 2013 (N 26/68 SbNU 303), bod 13; či sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008 (N 155/50 SbNU 365), bod 29]. Není tedy subjektivním právem na určité zaměstnání u určitého zaměstnavatele, ani na zaměstnání

určitého typu nebo druhu, jemuž by odpovídala povinnost příslušného státního orgánu takové zaměstnání opatřit. Stát má současně právo zákonem stanovit podmínky pro výkon určitých povolání, typicky např. kvalifikační předpoklady [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333), bod 279]. Z čl. 26 Listiny však plyne veřejné subjektivní právo jednotlivce, aby stát nekladl výběru a výkonu právem dovolených činností, pro které jsou určité předpoklady potřebné, neodůvodněné veřejnoprávní překážky (nález sp. zn. Pl. ÚS 11/08, bod 28). Je také třeba dodat, že čl. 26 Listiny je jedním z ustanovení vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny, podle nějž se lze práv, která tento článek ústavně zaručuje, domáhat jen v mezích zákonů, které je provádějí.

27. Právo na svobodnou volbu povolání však představuje jednu z tzv. liberálních svobod, kterou nelze zařadit mezi práva ve smyslu pozitivního závazku v podobě nároku na plnění ze strany státu. Jako svoboda (jak ji vymezuje i čl. 15 Listiny základních práv EU – viz níže) obsahuje i negativní závazek státu, spočívající v jeho povinnosti zdržet se zásahu do lidskoprávní sféry jednotlivce. Ústavněprávní doktrína upozorňuje, že při práci s hospodářskými a sociálními právy je mezi pozitivními a negativními závazky, které z těchto práv pro stát plynou, třeba rozlišovat (viz Kratochvíl, J. Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 12/2015, s. 1055-1059). Jan Wintř pak k právu na svobodnou volbu povolání dodává, že „*má velmi dlouhou tradici, zakotvoval je již zákon č. 142/1867 ř. z., o všeobecných právech státních občanů (součást prosincové ústavy), (...). Ačkoli Listina řadí svobodnou volbu povolání mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, již tato dlouhá tradice ukazuje, že se jedná o klasickou liberální svobodu, jež je důležitou součástí přirozenoprávně chápané svobody člověka. Není bez zajímavosti, že německý GG, který jinak hospodářská, sociální a kulturní práva neobsahuje, činí výjimku právě u svobodné volby povolání (v čl. 12 odst. 1): „Všichni Němci mají právo svobodně si zvolit povolání, pracovní místo a vzdělávací zařízení. Výkon povolání může být upraven zákonem nebo na základě zákona.“ (...). Čl. 12 GG zaručuje jako základní právo důležitou stránku utváření vlastního života a rozvoje osobnosti, totiž seberealizaci skrze práci. Tato stránka se plně utváří teprve tím, že se jednatel věnuje činnosti, která je pro něj základem a úlohou jeho života a skrze kterou přináší zároveň svůj příspěvek k celkovému výkonu společnosti (...). Jakkoli nadneseně tato formulace může znít, přece jen je z ní patrná ona spojitost mezi svobodnou volbou povolání a obecnou svobodou člověka.“ (srov. blíže Wintř, J. Čl. 26 (Hospodářská, sociální a kulturní práva). In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. s. 573). Právo na svobodnou volbu povolání v tomto chápání proto lze podřadit spíše pod základní práva, jejichž vymahatelnost se liší od jiných práv, která jsou vyjmenována v čl. 41 Listiny (srov. blíže Wintř, J. Čl. 41 (Omezená vymahatelnost některých hospodářských, sociálních a kulturních práv). In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol., cit. výše, s. 831-839).*

28. Chápání práva na svobodnou volbu povolání zejména jako svobody, ze které plyne negativní závazek státu, lze dovozovat i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Advokacie se přímo dotýká rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bigaeva proti Řecku* (28. 5. 2009, č. 26713/05). V této věci štrasburský soud zdůraznil, že čl. 8 Úmluvy chrání právo na respektování soukromého a rodinného života také chrání právo na osobní rozvoj, které může zahrnovat i aktivity profesní či obchodní

povahy (§ 24-25). Problematiky uznávání zahraničního vzdělávání a přístupu ke zvolené profesi se pak týkal např. rozsudek ve věci *Şahin Kuş proti Turecku* (7. 6. 2016, č. 33160/04). Evropský soud pro lidská práva v této věci shledal, že revokace uznání zahraničního vzdělání, kvůli které stěžovatel nemohl vykonávat zvolenou profesi, představuje zásah do práva na respektování soukromého života. Jako takový musel mít podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy zákonný podklad, musel sledovat jeden z legitimních cílů a také být vůči takovému legitimnímu cíli přiměřený. Ve věci *Şahin Kuş proti Turecku* napadený zásah podle Evropského soudu pro lidská práva neodpovídal naléhavé společenské potřebě a nebyl z toho důvodu proporcionální.

29. S ohledem na právě popsanou podstatu práva na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 Listiny a jeho chápání jako liberální svobody, chráněné i čl. 8 Úmluvy, z něhož plyne požadavek proportionality zásahu, je podle Ústavního soudu namíste posuzovat individuální zásah do tohoto práva na základě běžného testu proportionality. Ten se skládá ze tří kroků: 1) testu vhodnosti, 2) testu potřebnosti, 3) vážení v kolizi stojících hodnot. V rámci testu vhodnosti musí soud posoudit, zda je přezkoumávaný zásah schopen dosáhnout sledovaného legitimního cíle. Cestou testu potřebnosti musí posoudit, zda existuje jiné než přezkoumávané opatření, které naplňuje sledovaný cíl v podobné míře, ale je vůči dotčenému základnímu právu šetrnější. V rámci třetího kroku testu proportionality jsou pak poměřovány v kolizi stojící hodnoty (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 a ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02; z poslední doby viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14 aj.).

V. b) Obecné principy plynoucí z unijního práva

30. Na posuzovanou věc dopadá také unijní právo. Konkrétně jde o směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací (dále jen „směrnice“). S ohledem na čl. 51 Listiny základních práv EU, který zakotvuje zásadu „pokud se použije unijní právo, použije se i Listina základních práv EU (“*if EU law applies, then Charter applies*“), je třeba vycházet i z jejího čl. 15. Ten dává každému právo na svobodnou volbu povolání a říká, že každý má právo pracovat a vykonávat svobodně zvolené nebo přijaté povolání. Doplňuje, že každý občan Unie může svobodně hledat zaměstnání, pracovat, usadit se nebo poskytovat služby v kterémkoli členském státě. Čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) pak zajišťuje volný pohyb pracovníků v Unii, který zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví pak zahrnuje právo: a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa; b) pohybovat se za tím účelem volně na území členských států; c) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků; a d) zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem nařízení vydaných Komisí. V neposlední řadě je třeba upozornit i na čl. 49 SFEU, který zakotvuje svobodu usazování, zásadně zahrnující přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení.

31. Z čl. 52 Listiny základních práv EU také 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.

32. Soudní dvůr ve své relevantní judikatuře připomíná, že pokud nejsou harmonizovány podmínky přístupu k povolání, 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 *Pešla*, 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 *Pešla*, cit výše, bod 35). Podle judikatury Soudního dvora tak vnitrostátní pravidla, která stanoví kvalifikační podmínky, i když se uplatní nediskriminačně, 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 *Pešla*, C-345/08, bod 36).

33. 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).

34. 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 *Pešla*, 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 *Pešla*, bod 44).

35. Pokud lze po tomto srovnávacím přezkumu dospět k závěru, že znalosti a kvalifikace osvědčené zahraničním diplomem odpovídají znalostem a kvalifikaci požadovaným vnitrostátními předpisy, je členský stát povinen uznat, že tento diplom splňuje jimi stanovené podmínky. Pokud je naopak zřejmé, že rovnocennost mezi těmito znalostmi a kvalifikací a znalostmi a kvalifikací požadovanými vnitrostátními předpisy je pouze částečná, má hostitelský členský stát právo požadovat po dotyčné osobě, aby prokázala, že dodatečně získala chybějící znalosti a kvalifikaci (viz rozsudky *Vlassopoulou*, bod 19; *Fernández de Bobadilla*, bod 32; *Morgenbesser*, bod 70; a *Pešla*, bod 40). V tomto případě je na příslušných vnitrostátních orgánech, aby posoudily, zda znalosti získané v hostitelském členském státě, ať již v rámci studia nebo prostřednictvím praktických zkušeností, mohou být postačující jako důkaz získání chybějících znalostí (viz rozsudky *Vlassopoulou*, bod 20; *Fernández de Bobadilla*, bod 33; *Morgenbesser*, bod 71; a *Pešla*, bod 41).

36. 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).

V. c) Obecné principy plynoucí ze srovnání s jinými členskými zeměmi EU

37. Ústavní soud si za účelem hlubšího posouzení této ústavní stížnosti nechal od svého analytického odboru vypracovat srovnávací analýzu přístupu některých (srovnatelných) členských států EU k otázce zápisu absolventů zahraničních právnických fakult do seznamů obdobných seznamu koncipientů.

38. Jak plyne z vyžádané analýzy analytického odboru, i přes mnohotvárnost modelů kvalifikačních předpokladů pro výkon advokacie a vstup do přípravné koncipientské praxe v různých zemích lze vysledovat dva základní přístupy k zájemcům se zahraničním vzděláním. Soudě podle právní úpravy, část sledovaných zemí na zahraniční diplomy aplikuje obecná pravidla pro uznávání zahraničních diplomů. Někdy klade jako podmínku délku studia či oprávnění k výkonu praxe koncipienta na základě daného studia v zemi studia. Jedná se o Francii, Chorvatsko, Lotyšsko, Lucembursko (většina koncipientů jsou cizinci), Norsko, Polsko či Slovinsko. Druhá část zemí vyžaduje vedle zahraničního diplomu i nějakou formu rozdílové zkoušky. Do této skupiny patří Litva, Německo, Rakousko či Slovensko. Žádná z 11 sledovaných zemí nevyžadovala po zájemcích o koncipientskou praxi se zahraničním diplomem doplňkové studium.

39. Z judikatorních závěrů lze odkázat na rozhodnutí chorvatského ústavního soudu, který se problematikou uznávání zahraničního právnického vzdělání zabýval v rozhodnutí ze dne 3. prosince 2009 č. U-III-1026/2008. Předmětem ústavní stížnosti byl neúspěšný požadavek stěžovatelky, aby byla zapsána na seznam advokátních koncipientů Chorvatské advokátní komory. Stěžovatelce – občance Chorvatska – přitom bylo Agenturou pro vědu a vyšší vzdělání v plném rozsahu uznáno zahraniční vzdělání získané na právnické fakultě Univerzity v Mostaru (Bosna a Hercegovina). Orgány Chorvatské advokátní komory argumentovaly tím, že ve výrokové části rozhodnutí o uznání není jasně uvedeno, že by zahraniční vzdělání stěžovatelky bylo plně ekvivalentní s chorvatským právnickým vzděláním, ani že by měla všechna práva, ke kterým ji opravňuje chorvatská právní úprava. Chorvatský ústavní soud nicméně s touto argumentací nesouhlasil a konstatoval, že aplikovaný zákon o uznávání zahraničního vzdělání obraty typu „úplná ekvivalence“ či „všechna práva“ neobsahuje a byl tudíž interpretován a aplikován ústavně nesouladným způsobem. Ve svém důsledku by totiž absolventi zahraničních právnických fakult neměli v oblasti přístupu k zaměstnání na území Chorvatska stejná práva jako absolventi jiných oborů. Z těchto důvodů chorvatský ústavní soud shledal, že došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky na rovnost před zákonem a svobodný přístup k povolání.

40. Lze odkázat také na rozhodnutí Ústavního soudu Lotyšska, který v minulosti posuzoval případ týkající se požadavků na vzdělání advokátů a jiných profesí. V rozhodnutí ze dne 4. 6. 2002 prohlásil za protiústavní a v rozporu s právem na svobodnou volbu povolání mimo jiné tehdejší požadavek, aby byl k výkonu advokátní profese v Lotyšsku nutný právnický titul získaný na Lotyšské univerzitě (*Latvijas Universitāte*), případně obdobný titul z jiné vysokoškolské instituce, který byl za srovnatelný prohlášen Právnickou fakultou Lotyšské univerzity.

V. d) Aplikace obecných principů na projednávanou věc

41. Ústavní soud přistoupil k přezkumu namítaného zásahu do stěžovatelova práva na svobodnou volbu povolání na základě testu proporcionality. Jak uvedl výše, v posuzované věci jde o omezení ústavně zaručené liberální svobody, ze které plyne negativní závazek státu ji až na ústavně stanovené podmínky neomezovat. V návaznosti na výše uvedené obecné principy je třeba zopakovat, že takové omezení práva na svobodnou volbu povolání musí být v tomto 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 převážet nad ochranou ústavně zaručeného práva). V projednávané věci by tedy hodnota ochrany kvalifikovanosti a profesionality poskytování právních služeb na vnitrostátní úrovni hostitelského státu musela převážet nad hodnotou ochrany stěžovatelova práva na svobodnou volbu povolání. Nebude-li napadené opatření splňovat tyto podmínky, bude protiústavní.

42. Nejdříve se tedy Ústavní soud musel zabývat tím, zda nezapsání stěžovatele z důvodu tvrzeného nesplnění podmínek § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii vůbec mohlo dosáhnout sledovaného legitimního cíle. Tím je vykonávání advokacie vysoce kvalifikovanými osobami, které zajistí profesionální poskytování právních

služeb, jak s odkazem na usnesení sp. zn. I. ÚS 110/14 uvedl ve věci i Nejvyšší soud. Čistě z pohledu způsobilosti napadeného zásahu dosáhnout uvedeného cíle v tomto konkrétním případě Ústavní soud shledává předmětný zásah za vhodný. ČAK tímto způsobem skutečně může předejít tomu, aby se advokátním koncipientem stal někdo, v jehož případě by jednoznačně hrozilo, že nebude poskytovat právní služby na náležité úrovni. První krok testu proporcionality je proto splněn.

43. Ve druhém kroku testu proporcionality se Ústavní soud zabýval tím, zda k napadenému zásahu neexistovala alternativa, která by naplňovala sledovaný cíl v podobné míře a byla vůči dotčenému ústavně zaručenému právu šetrnější. Došel k závěru, že legitimní cíl výkonu advokacie vysoce kvalifikovanými osobami, které zajistí profesionální poskytování právních služeb, by byl v podobné míře naplněn, i pokud by stěžovatel byl do seznamu koncipientů zapsán. Při hodnocení, zda stěžovatelovo právní vzdělání, které bylo uznáno za rovnocenné s českým ze strany MŠMT, odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice, se totiž ČAK a obecné soudy zaměřily pouze na znalosti několika vybraných předmětů.

44. Z obecných principů unijního práva shrnutých výše ovšem plyne důležitý požadavek nehodnotit pouze znalosti relevantních oblastí práva, ale také dovednosti, které žadatel o zápis do seznamu koncipientů má, a jeho dosavadní praktické zkušenosti. Znalosti totiž nejsou to jediné, co se od advokátního koncipienta (a potažmo advokáta) očekává. Vedle znalostí jej charakterizují i určité právní dovednosti, jako jsou práce s informacemi (vyhledávání, sběr a zpracování), řešení právních problémů (*problem-solving*), úspěšné zvládnutí konfliktů (*conflict-management*), komunikace v psané i ústní formě, vedení pohovoru s klientem a právní poradenství (*interviewing & counselling*), vyjednávání (*negotiation*) aj. (blíže viz např. Kristková, V. (ed.). *Dovednosti ve výuce práva. Formy a metodika výuky předmětů rozvíjejících právní dovednosti*. Brno: MUNI Press, 2012. s. 14-15). Jak uvedl Petr Hajn: „Právní dovednost (...) znamená především, že odborník jí obdařený dovede rozpoznat četné a různorodé možnosti, které právo skýtá při řešení životních situací. Obrazně vyjádřeno: právo je pro něj klaviaturou, na které nebrnká jedním prstem, ale dovede vytvářet či interpretovat náročné kompozice.“ (viz Hajn, P. Jaký přívlastek patří k právníkovi, *Bulletin advokacie*, č. 4/2004, s. 91). Cílem právního vzdělávání proto nemohou být pouze znalosti, ale měly by jimi být i dovednosti a hodnoty, které si praktikující právník musí osvojit, aby v praxi uspěl a dokázal reagovat na potřeby dnešní globalizované společnosti (viz Tomoszek, M. (ed.). *Complex Law Teaching: Knowledge, Skills and Values*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 5). Navíc při neustálých změnách právního řádu a nikdy nekončících novelizacích legislativy jsou to dovednosti, nikoliv znalosti platného práva, co ve výbavě praktikujícího právníka přetrvává. Výklad, který zaujala ČAK a obecné soudy, byl z tohoto pohledu příliš zužující.

45. Tento úzký pohled na obsah a rozsah právního vzdělávání také vedl k tomu, že ČAK nezohlednila jeho obecně dobře známou a velmi vysokou úroveň v Polsku a na samotné Jagellonské univerzitě. Její právní fakulta byla v červnu letošního roku deníkem *Gazeta Prawna* již po šesté v řadě vyhlášena nejlepší polskou právní fakultou [viz Mirowska-Łoskot, M. *Na szczybie najlepszych wydziałów prawa bez zmian: Kraków i Warszawa* (online). *Gazeta Prawna*, 23. 6. 2016. Dostupné zde: <http://goo.gl/MU37Fz>]. Obecně vysoký stupeň kvality polského právního vzdělávání prokazuje i skutečnost, že všechny polské právní fakulty (včetně těch soukromých)

do svých studijních programů zakomponovaly metodu klinického právního vzdělávání, díky které si studenti již během studií mohou osvojit životně důležité právnícké dovednosti při poskytování právního poradenství reálným klientům v „živých“ případech. Polský přístup k právnímu vzdělávání a praktickým metodám výuky bývá dokonce označován za „zlatý standard“ pro (klinické) právní vzdělávání v Evropě [bliže viz Aksamović, D., Genty, P. An Examination of the Challenges, Successes and Setbacks for Clinical Legal Education in Eastern Europe, *International Journal of Clinical Legal Education*, č. 1/2014, s. 433; Krašnicka, I. Polish Legal Education in Light of the Recent Higher Education Reform, *Michigan State Law Review*, 2012, s. 699]. Jagellonská univerzita pak byla první polskou univerzitou, která pro své studenty práv založila takovou právní kliniku a patří v tomto směru k průkopníkům reformy právního vzdělávání nejen v Polsku, ale celé střední Evropě (bliže viz Szewczyk, M. Thoughts on the reform of the teaching of law. In Łomowski, D. (ed.). *The Legal Clinic. The Idea, Organization, Methodology*. Varšava: C. H. Beck, 2005. s. 17).

46. ČAK a obecné soudy při hodnocení stěžovatelova vzdělání zcela opomenuly zjistit rozhodné skutečnosti a provést dokazování ve vztahu k výše popsané úrovni právního vzdělávání v Polsku. Stěžovatelova profesní kvalifikace totiž v očích Ústavního soudu nebyla nutně nižší, než kdyby vystudoval v České republice. Nepředstavovala ani hrozbu, že by právní služby neposkytoval kvalifikovaně a profesionálně. Tento závěr dokládá hned několik skutečností. Ze spisového materiálu vyplývá, že během svého studia vykonal celkově 6 měsíců odborné praxe (získal dva zápočty za dva předměty nazvané „Odborná praxe – 3 měsíce“). K tomu je třeba připočítat i jeho postgraduální praxi. Stěžovatel působí několik let na pozici právníka české advokátní kanceláře, kde po materiální stránce vykonává praxi obdobnou praxi advokátního koncipienta, a nic nenasvědčuje tomu, že by jeho vzdělání bylo na překážku. I podání stěžovatele v této věci v řízení před obecnými soudy, kde nebyl zastoupen advokátem, jsou velmi kvalitní a dokazují naopak, že umí s právem (nejen vnitrostátním, ale i unijním) pracovat na vysoké úrovni. ČAK i obecné soudy měly podle judikatury Soudního dvora zohlednit veškeré praktické zkušenosti užitečné pro výkon povolání (viz body 32-35 výše). Tuto svou povinnost však nesplnily. Vzdělání a zkušenosti stěžovatele navíc mohou být vzhledem k místu výkonu praxe v Českém Těšíně s vysokým počtem obyvatel polské národnosti velkou výhodou, díky které může stěžovatel (a advokátní kancelář, ve které pracuje) nabízenými službami lépe reagovat na poptávku tamějších klientů. Obecné soudy by proto dále měly při novém posuzování věci zohlednit dosavadní praxi stěžovatele včetně její délky.

47. Další skutečností, dokládající obsahovou a rozsahovou rovnocennost stěžovatelova vzdělání se vzděláním českým, jsou zkušenosti jiných absolventů Jagellonské univerzity, u kterých nevznikly pochybnosti o jejich kvalifikovanosti pro výkon advokacie v České republice. Tito absolventi Jagellonské univerzity navíc úspěšně složili advokátní zkoušku (jeden z nich dokonce zastupuje stěžovatele v tomto řízení o ústavní stížnosti). ČAK v řízení o ústavní stížnosti ani nezpochybovala, že by neposkytovali své služby kvalifikovaně a profesionálně. Jen se omezila na tvrzení, že k jejich zápisu do seznamu koncipientů došlo nedopatřením, na které reagovala pracovněprávním opatřením vůči odpovědné osobě. I odtud lze dovozovat přepjaté formální nahlížení ČAK na předmětné ustanovení zákona o advokacii v jeho dřívějším i aktuálním znění. ČAK ani obecné soudy náležitě nedocenily, že k dosažení sledovaného cíle kvalitního poskytování právních služeb v rámci advokacie existují i jiné cesty.

48. Podle Ústavního soudu je také důležité, že advokát, který zaměstnává koncipienta, resp. advokát, který je společníkem či zaměstnancem společnosti, která koncipienta zaměstnává, odpovídá jako školitel za to, že právní praxe koncipienta směřuje k získání znalostí a dovedností potřebných k výkonu advokacie. Osvojení si těchto znalostí a dovedností prezentuje advokátní koncipient při advokátní zkoušce (viz Svejkovský, J., Vychopeň, M., Krym, L., Pejchal, A. a kol. *Zákon o advokacii. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307). Podle § 24 odst. 1 zákona o advokacii pak advokát odpovídá za škodu způsobenou klientovi i tehdy, byla-li škoda způsobena v souvislosti s výkonem advokacie jeho zástupcem nebo jiným jeho zaměstnancem než zaměstnaným advokátem. Advokát proto odpovídá i za škodu, kterou klientům způsobí jeho koncipient. Je proto primárně věcí advokáta, koho zaměstná jako advokátního koncipienta, pokud tento zaměstnanec splňuje předpoklady nutné pro výkon právní praxe. Podle Ústavního soudu nebylo i z tohoto úhlu pohledu nezbytné, aby ve snaze chránit kvalifikovanost a profesionalitu poskytovaných právních služeb ČAK zakročila již v momentě zápisu stěžovatele do seznamu koncipientů. ČAK ani po případném zápisu absolventa zahraniční právnické fakulty do seznamu koncipientů neztrácí kontrolu nad kvalitou poskytovaných právních služeb, kterou realizuje při advokátních zkouškách, a také dohledem nad dalším vzděláváním koncipientů a advokátů.

49. Ze všech nyní uvedených skutečností plyne, že napadený zásah ČAK nebyl vzhledem ke sledovanému legitimnímu cíli potřebný. V tomto konkrétním případě totiž existovala alternativa, která by naplňovala sledovaný cíl v podobné míře, a byla vůči dotčenému ústavně zaručenému právu šetrnější. Zapsat stěžovatele do seznamu koncipientů, nechat ho vykonávat právní praxi na odpovědnost jeho školitele a vytvořit mu prostor, aby si pod jeho vedením a dohledem osvojil znalosti a zkušenosti potřebné k výkonu advokacie, což by mohl později prokázat u advokátní zkoušky (§ 36 zákona o advokacii). Již v tomto bodě proto Ústavní soud musí dojít k závěru, že zásah ČAK do stěžovatelova práva podle čl. 26 Listiny nesplnil druhé kritérium testu proporcionality. Ústavní soud proto nemůže pokračovat dále ke třetímu kroku testu (poměrování v kolizi stojících hodnot), protože zásah ČAK pro nesplnění kritéria potřebnosti není k tomuto poměrování způsobilý. Lze proto již na tomto místě konstatovat, že došlo k porušení čl. 26 Listiny.

50. S odkazem na výše citované rozhodnutí chorvatského ústavního soudu lze ze srovnávacího pohledu říci, že ani české právo nehovoří o úplné ekvivalenci zahraničního vzdělání s právem českým a stěžovatel by v případě akceptace přístupu ČAK neměl v oblasti přístupu k zaměstnání na území České republiky stejná práva jako absolventi jiných oborů. Pokud ČAK vydala „Sdělení k žádostem o zápis absolventů zahraničních vysokých škol do seznamu advokátních koncipientů“, podle kterého právní řády ostatních členských států EU i států mimo EU jsou natolik odlišné od právního řádu České republiky, že jejich znalost bez dalšího nepostačuje k řádnému výkonu koncipientské praxe v České republice, lze její pohled přirovnat i k situaci v Lotyšsku, kterou tamější Ústavní soud shledal za protiústavní v roce 2002.

51. Ústavní soud zvažoval postup podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a podání návrhu na zrušení § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii. Na základě výše popsanych úvah ovšem došel k závěru, že lze zaujmout jeho ústavně konformní výklad, který má přednost před zrušením napadaného ustanovení [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.), či nález sp. zn. Pl. ÚS

49/10 ze dne 28. 1. 2014 (44/2014 Sb.) a mnohé další]. 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 přitom měly obecné soudy a ČAK vykládat zužujícím způsobem, který kromě výše uvedených kritérií zohlední i komparativní rozměr studia a vysokou míru harmonizace práva v zemích EU.

52. 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 o zápis do seznamu koncipientů. Jak praví známé přísloví čínského filozofa Konfucia: „*Co slyším, to zapomenu. Co vidím, to si pamatuji. Co si vyzkouším, tomu rozumím.*“ Stěžovatel prokázal, že právu rozumí. Při posuzování žádosti absolventa zahraniční fakulty o zápis do seznamu koncipientů by proto jako stěžejní kritérium mělo sloužit jeho právní vzdělání ve smyslu komplexního porozumění právu, které nutně vyžaduje i zmíněné právnické dovednosti a praktické zkušenosti, nikoliv jen studium „práva v knihách“.

53. Ústavní soud tedy zrušil rozhodnutí obecných soudů z hmotněprávního důvodu porušení čl. 26 Listiny. Za takových okolností již nebylo nutné, aby se zabýval zbylými procesními námitkami stěžovatele o porušení zásady rovnosti, zákazu opomenutých důkazů, práva na zákonného soudce a porušení práva na spravedlivý proces obecně.

54. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud shledal zásah do stěžovatelova práva podle čl. 26 Listiny za protiústavní již v kroku potřebnosti, nemohl se zabývat přiměřeností tohoto zásahu v užším smyslu. Nad rámec výše popsaných nosných důvodů tohoto nálezu by však Ústavní soud rád uvedl, že má v tomto konkrétním případě pochybnosti i o přiměřenosti požadavku ČAK, aby si stěžovatel dostudoval potřebné znalosti v rámci mimořádného studia. Z vyjádření zástupců českých právnických fakult totiž vyplynulo, že ho v určité formalizované podobě poskytuje jen PF UK. PF MU disponuje jen informacemi „neformální“ povahy, že si někteří studenti programu celoživotního vzdělávání či bakalářského studia těmito způsoby doplňují znalosti, aby splnili požadavky ČAK. Nelze tedy říci, že by ono mimořádné studium bylo tak dostupné, jak ČAK v průběhu řízení naznačovala, pokud ho prakticky nabízí jen PF UK. Stěžovatel by navíc za dostudování požadovaných předmětů musel v návaznosti na informace poskytnuté PF UK zaplatit celkově 100 000 Kč (Jde celkově o 20 dílčích předmětů zpoplatněných 5 000 Kč za každý z nich. Konkrétně jde o předměty: Ústavní právo a státověda I a II, Občanské právo hmotné I, II, III a IV, Občanské právo procesní I, II a III, Trestní právo I, II, III a IV, Obchodní právo I, II a III, a Správní právo I, II, III, a IV. Ústavní soud vycházel z informací dostupných v seznamu předmětů na webových stránkách PF UK, viz <https://goo.gl/DiuU18>). Je navíc velmi nejisté, jak dlouho by takové studium trvalo. PF UK vymezila jen jeho maximální délku na pět semestrů. Tvrzení ČAK, že by toto studium nebylo náročné po časové a finanční stránce, proto neodráží tyto skutečnosti. Ústavní soud má naopak důvodné pochybnosti o přiměřenosti požadavku, aby stěžovatel takové studium absolvoval. I na tyto skutečnosti musí být další dokazování před obecnými soudy zaměřeno.

55. Na rozdíl od jiných států, které výslovně v návaznosti na čl. 14 směrnice do svého práva zakotvily vyrovnávací opatření např. v podobě rozdílové zkoušky (viz bod 37 výše), požadavek ČAK na absolvování mimořádného studia navíc ani nemá zákonný podklad. Nelze přitom opomínat, že z čl. 26 Listiny plyne kromě negativního závazku státu, který byl v tomto případě porušen, i pozitivní povinnost státu naplňovat právo na svobodnou volbu povolání a činit konkrétní opatření k tomu, aby příslušné právo mohlo být realizováno [viz Bartoň, M. a kol. *Základní práva*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 47-48; či Wagnerová, E. Funkce (dimenze) základních práv. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol., cit. výše, s. 16-17]. Měl by proto existovat zákonem předvídaný a racionální mechanismus, jak se tohoto práva domoci, obzvláště v unijním kontextu svobody hledat zaměstnání, pracovat, usadit se nebo poskytovat služby v kterémkoli členském státě (čl. 45 SFEU), svobody usazování (čl. 49 SFEU) a základního práva na svobodnou volbu povolání (čl. 15 Listiny základních práv EU).

56. Například v Německu je ve spolkovém zákoně o soudech a soudcích (*Deutsches Richtergesetz*, dále jen „DRiG“) předvídatelně zakotveno, že osoba, která má zájem o absolvování povinné dvouleté přípravné služby pro všechny uchazeče o základní právnické profese, avšak univerzitní právnické vzdělání získala v jiném členském státě EU, nebo v jiném členském státě EHP či ve Švýcarsku, může být na žádost připuštěna k výkonu přípravné služby (*juristischer Vorbereitungsdienst*) za splnění podmínek uvedených v § 112a DRiG, resp. absolvování dvoustupňové srovnávací zkoušky (*Gleichwertigkeitsprüfung für die Zulassung zum Vorbereitungsdienst*). Není náhodou, že se této srovnávací zkoušce „lidově“ říká „*Morgenbesser – Prüfung*“ podle výše hojně citovaného rozsudku Soudního dvora, který se problematikou zápisu advokátních koncipientů z jiných členských států EU zabýval. Podobný přístup navíc odpovídajícím způsobem zohledňuje všechny dotčené zájmy ústavněprávní i unijní relevance.

VI. Závěr

57. Ústavní soud shledal, že došlo k porušení práva stěžovatele na svobodnou volbu povolání a přístup k němu, které bylo omezeno jeho nezapsáním do seznamu koncipientů, přestože s ohledem na sledovaný legitimní cíl výkonu advokacie kvalifikovanými osobami, které zajistí profesionální poskytování právních služeb, nešlo o potřebné opatření. Obecné soudy neposkytly stěžovateli náležitou ochranu uvedeného ústavně zaručeného práva proti tomuto zásahu. Ústavní soud proto stěžovatelově ústavní stížnosti vyhověl a při konstatovaném porušení ústavně zaručeného práva podle čl. 26 Listiny zrušil napadené rozsudky Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. 2. 2013 č. j. 17 C 261/2011-60, Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2013 č. j. 30 Co 379/2013-97 a Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2015 č. j. 33 Cdo 2819/2014-148 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Obvodní soud pro Prahu 1 bude v novém řízení vázán právním názorem Ústavního soudu.

58. Při hodnocení, zda vzdělání absolventa zahraniční právnické fakulty svým obsahem a rozsahem odpovídá obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice podle § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii, nelze přihlížet pouze k získaným znalostem práva, ale je nutné přihlížet i k získaným právnickým dovednostem a případné právní praxi žadatele o zápis do seznamu koncipientů.

59. Ústavní soud závěrem doplňuje, že se v rámci výkladu rozhodných kritérií pouze zmínil o některých potenciálních skutkových aspektech věci, aniž by chtěl blíže závazně určovat směr dokazování a skutkových zjištění obecných soudů. Dále Ústavní soud zdůrazňuje, že podle okolností, které budou v budoucnu zjištěny o vzdělání získaném na konkrétní vysoké škole, zůstává ČAK zachována diskrece při hodnocení zákonných požadavků vyplývajících z § 37 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o advokacii a při jejich ústavně souladné aplikaci. Závěry Ústavního soudu vychází z konkrétních okolností této věci. Nelze je zobecňovat v tom smyslu, že by právo absolventů zahraničních právnických fakult na svobodnou volbu povolání mělo vždy paušálně převážet nad zájmem na ochraně kvalifikovanosti a profesionality poskytování právních služeb v České republice. V každém konkrétním případě je naopak nutné vycházet z výše uvedených ústavněprávních principů. Jejich hodnocení může na odlišném skutkovém základě vést k opačným závěrům, než ke kterým se ve věci stěžovatele přiklonil Ústavní soud. Všechny tyto závěry jsou závazné pro obecné soudy, aniž lze vyloučit otevření otázky jejich věcné příslušnosti, v návaznosti na relevantní aspekty pravomoci soudů.

60. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez nařízení jednání, neboť dospěl k závěru, že by od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 25. října 2016

Vojtěch Šimíček, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Ivana Šmerdová