

## **Zpráva o šetření**

### **ve věci Mgr. A. M.**

---

Stěžovatel Mgr. A. M. (dále jen „stěžovatel“) nesouhlasí s názorem Ministerstva spravedlnosti, podle kterého nemůže bez absolvování právnické fakulty v České republice vykonávat funkci státního zástupce, aniž by jeho vzdělání Ministerstvo spravedlnosti předem uznalo.

### **A - Předmět šetření**

Stěžovatel je českým občanem polské národnosti. Základní a středoškolské vzdělání absolvoval v České republice, ale s polským vyučovacím jazykem. Poté také z jazykových důvodů vystudoval Právnickou fakultu Jagellonské univerzity v Krakově.

Po ukončení studia v roce 2004 se vrátil do České republiky, kde mu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydalo osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání absolvovaného na zahraniční škole. Následně Česká advokátní komora (dále též „ČAK“) stěžovatele zapsala do seznamu advokátních koncipientů. V roce 2011 úspěšně složil advokátní zkoušky. Od té doby je v České republice činný jako advokát.

Počátkem roku 2014 se stěžovatel zúčastnil výběrového řízení na pozici státního zástupce s přidělením k výkonu funkce k okresnímu státnímu zastupitelství v obvodu Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem. Členy výběrové komise přitom byli i zástupci Ministerstva spravedlnosti. Krajský státní zástupce informoval stěžovatele o jeho úspěchu ve výběrovém řízení a oznámil mu, že je rozhodnut podat návrh na jeho jmenování státním zástupcem v Děčíně.

Krajský státní zástupce ale bez bližšího vysvětlení poukázal na fakt, že jmenování by mohlo komplikovat stěžovatelovo vzdělání v zahraničí. Z tohoto důvodu požádal krajský státní zástupce Ministerstvo spravedlnosti (dále také „ministerstvo“) o stanovisko ve věci kvalifikačního předpokladu vysokoškolského právnického vzdělání pro výkon funkce státního zástupce. Ministerstvo jednoznačně vyjádřilo názor, že studium oboru právo na Jagellonské univerzitě bez náležitého uznání ze strany ministerstva považuje za nedostatečné, a jelikož stěžovatel nesplňuje základní předpoklad pro výkon funkce státního zástupce (vzdělání na české vysoké škole), nemůže být jmenován.

Na základě tohoto stanoviska se krajský státní zástupce rozhodl nejmenovat stěžovatele státním zástupcem. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že návrh nemá smysl podávat, neboť je již nyní jasné, že by byl zamítnut. Krajský státní zástupce navíc nechtěl vyvolávat nepatřičnou polemiku a kontroverzi.

Na základě těchto informací jsem zahájil šetření, abych zjistil, jaké skutečnosti brání podle ministerstva jmenování stěžovatele státním zástupcem a posoudil, zda ministerstvo nepochybně tím, že se jmenováním nesouhlasí.

## B - Skutková zjištění

V rámci šetření jsem si vyžádal stanovisko ministerstva. Ministr spravedlnosti JUDr. Robert Pelikán, Ph.D., (z pozice prvního náměstka ministryně spravedlnosti) mi odpověděl,<sup>1</sup> že na případ stěžovatele se neaplikuje úmluva o uznávání odborných kvalifikací mezi Českou republikou a Polskem. Dále odkázal na výkladové stanovisko ministerstva,<sup>2</sup> podle kterého pro účely výkonu právnických profesí za obor právo lze považovat výlučně právo české, přičemž stěžovatel dosáhl magisterského vzdělání v oboru práva polského. Zdůrazňuje při tom rozdíl mezi akademickou a profesní rovnocenností dosaženého vzdělání. Závěrečná zkouška je dle něj pouze jedním z předpokladů pro výkon funkce státního zástupce, její složení tak nenapraví nedostatek způsobený absolvováním právního vzdělání v zahraničí. Ministerstvo dle něj není vázáno postupem České advokátní komory.

Obdobně se v dopisu stěžovateli vyjádřila i tehdejší ministryně spravedlnosti prof. JUDr. Helena Válková, CSc., kdy mu sdělila, že nepochybně jeho právní znalosti, které dostatečně prokázal. Fakt, že stěžovatel do dnešní doby nepožádal Ministerstvo spravedlnosti o uznání zahraničního vzdělání, považuje za překážku jmenování státním zástupcem.

## C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

### C.1 Uznávání zahraničního vzdělání

*Zákon o státním zastupitelství<sup>3</sup> stanoví, že státním zástupcem může být jmenován státní občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům, bezúhonný, ke dni jmenování dosáhl věku nejméně 25 let, získal vysokoškolské vzdělání studiem magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, úspěšně složil závěrečnou zkoušku, jeho morální vlastnosti dávají záruku, že bude funkci řádně zastávat, a souhlasí se svým jmenováním do funkce státního zástupce a s přidělením k určitému státnímu zastupitelství.<sup>4</sup>*

Zákon o advokacii<sup>5</sup> a zákon o soudech a soudcích<sup>6</sup> umožňují výkon funkce i absolventům zahraničních škol, jejichž vzdělání bylo náležitě uznáno. Není žádný důvod, aby právě pro výkon funkce státního zástupce platilo něco jiného. Ani v důvodové zprávě k zákonu o státním zastupitelství se zákonodárce k této odlišnosti nevyjádřil a nijak ji neodůvodnil. Lze tak dovodit, že se jedná spíše o opomenutí

<sup>1</sup> Dopisem č. j. MSP-110/2014-OJ-SZ/8, ze dne 14. 10. 2014.

<sup>2</sup> Stanovisko Ministerstva spravedlnosti k interpretaci právní úpravy kvalifikačního předpokladu vysokoškolského právního vzdělání pro přístup k právnickým profesím dostupné na <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=5938&d=321108>.

<sup>3</sup> Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> Viz ustanovení § 17 odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

<sup>5</sup> Viz ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Viz ustanovení § 180 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

a požadavek na vzdělání na české vysoké škole může být i u státních zástupců splněn i uznáním zahraničního vzdělání.

Současně lze, jako zvláštní zákony, aplikovat zákon o vysokých školách<sup>7</sup> a zákon o uznávání odborné kvalifikace, které upravují uznávání zahraničního vzdělání jako rovnocenného vzdělání českému.<sup>8</sup> Proti tomu se nevyjádřilo ani ministerstvo.

Co se týče uznávání zahraničního vzdělání, ministerstvo zastává názor, že **uznávání zahraničního vzdělání probíhá ve dvou režimech**, a to pro účely pokračování ve studiu (**akademická rovnocennost**), nebo pro účely výkonu povolání a odborné činnosti (**profesní rovnocennost**). K uznávání jsou pak příslušné různé správní orgány (v případě právnických profesí Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo spravedlnosti). S tímto výkladem jsem již opakovaně souhlasil v případech týkajících se justičních čekatelů.<sup>9</sup>

Ve svých předchozích zprávách jsem se vyslovil, že uznání akademické rovnocennosti zahraničního vysokoškolského vzdělání je irelevantní pro vstup do profese, jelikož dané rozhodnutí má umožnit bezproblémové pokračování ve studiu stejného oboru na vysoké škole v České republice (např. absolvovat navazující magisterské studium v České republice po bakalářském studiu ukončeném v zahraničí).<sup>10</sup> Pokud se však jedná o **přístup k regulovanému povolání**, musí být vzdělání **uznáno v rámci tzv. profesní rovnocennosti**.

**Uznání profesní rovnocennosti** vzdělání získaného na zahraniční vysoké škole se uskutečňuje **postupem dle zákona o uznávání odborné kvalifikace**. Osoba, která získala odbornou kvalifikaci v zahraničí<sup>11</sup> a hodlá vykonávat regulovanou činnost<sup>12</sup> v České republice, musí žádat o uznání své odborné kvalifikace jako rovnocenné odborné kvalifikace vyžadované v České republice postupem dle § 22 až 25 zákona o uznávání odborné kvalifikace. Splňuje-li žádost zákonem stanovené předpoklady, vydá uznávací orgán, kterým je v případě státních zástupců Ministerstvo spravedlnosti,<sup>13</sup> rozhodnutí o uznání odborné kvalifikace, případně rozhodnutí zamítnutí žádosti.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Viz ustanovení § 89 zákona č. 210/2000 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> Viz zákon 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.

<sup>9</sup> Viz Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 17. 3. 2015, sp. zn. 6804/2014/VOP/MFR, nebo zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 21. 8. 2014, sp. zn. 2193/2014/VOP/PN, dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2108>.

<sup>10</sup> Daný postup je upraven v ustanovení § 89 a 90 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Může se jednat i o občana České republiky, který využil svobodu pohybu garantovanou unijním právem a absolvoval vysokoškolské studium v jiném členském státě EU.

<sup>12</sup> Dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o uznávání odborné kvalifikace se za regulovanou činnost považuje činnost: „je-li její výkon ve formě zamýšlené uchazečem právními předpisy členského státu vyhrazen držitelé stanoveného dokladu o dosažené kvalifikaci.“

<sup>13</sup> Viz ustanovení § 29 odst. 1 věta první zákona o uznávání odborné kvalifikace: „Uznávacím orgánem, oprávněným rozhodnout v konkrétní věci o uznání odborné kvalifikace, je ústřední správní úřad České republiky, do jehož působnosti regulovaná činnost náleží nebo jehož působnost je regulované činnosti nejbližší.“

<sup>14</sup> Viz ustanovení § 24 odst. 1 a 3 zákona o uznávání odborné kvalifikace.

## C.2 Postavení stěžovatele

Stěžovatel je přesvědčen, že uznání jeho vzdělání ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je dostatečné i pro profesní účely, když na jeho základě byl zapsán do seznamu advokátních koncipientů a později i advokátů. Nelze však než souhlasit s názorem ministerstva, že postup ČAK jej nezavazuje. Jelikož tedy stěžovatel nesplnil předepsaný proces uznávání, nelze mu přisvědčit, že by uznání Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy bylo profesního charakteru. Nicméně, jsem přesvědčen, že postup dvojího uznávání pro akademické a profesní účely nelze aplikovat v případě stěžovatele.

Ústavní soud dlouhodobě přizvukuje, že gramatický výklad zákona je pouze prvotním přiblížením k zákonu. „*Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad de ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevědomosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“<sup>15</sup> Konečný výklad právní normy by tedy měl být průnikem a vyvážením jednotlivých výkladových metod – logické, systematické, historické, teleologické, srovnání v právu aj.<sup>16</sup>

Proto je zásadní zamyslet se i nad účelem zákona a důvodem jeho přijetí. Účelem požadavku právnického vzdělání na české vysoké škole je pak očividně zajištění kvality znalostí českého práva státním zástupcem jako základního předpokladu pro výkon této funkce. Jednoznačně souhlasím s názorem, že pro výkon právnického povolání musí stát vyžadovat vysokou míru znalostí českého právního řádu. Současně je zřejmé, že na zahraničních právnických fakultách se nevyučuje české právo, ale právo státu, ve kterém se daná vysoká škola nachází. Proto se po absolventech zahraničních škol standardně žádá, aby absolvovali adaptační období, anebo složili rozdílovou zkoušku.<sup>17</sup> Tímto opatřením žadatel doloží, že jeho znalosti právního řádu se neomezují na zahraniční právní řád, ale ovládá i české právo. V případě, že tyto skutečnosti prokáže, vzdělání mu bude uznáno. Hlavním cílem totiž je kvalita výkonu dané profese.

Jsem přesvědčený, že **absolvování advokátní zkoušky a letitá praxe stěžovatele dostatečně prokazují stěžovatelovu znalost českého práva**, což ostatně nerozporuje ani Ministerstvo spravedlnosti. Účel zákonného požadavku na získání právnického vzdělání v České republice tak byl naplněn.

Jak Ústavní soud opakovaně judikoval, *základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo*

---

<sup>15</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1133/07 (N 233/47 SbNU 1029), <http://nalus.usoud.cz>.

<sup>16</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46, publikovaný pod č. 20/2003 Sb. NSS, rozsudek ze dne 11. 2. 2004, č. j. 7 A 72/2001-53, publikovaný pod č. 576/2005 Sb. NSS a dále též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS; všechny dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>17</sup> Viz ustanovení § 10 zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie, ve znění pozdějších předpisů.

*v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá „porušení základního práva a svobody.“<sup>18</sup>*

V případě stěžovatele, který má za sebou 10 let právní praxe v České republice, kdy jeho znalosti byly prověřeny jak advokátní zkouškou, tak i výběrovým řízením na státního zástupce, považují trvání na podmínce dosažení vzdělání na české právnické fakultě za přepjatý právní formalismus, který jej omezuje v právu na přístup k povolání. Lpění na formálním požadavku dodržení zákona jde proti jeho účelu a smyslu.

Současně je nutno si uvědomit, že **stěžovatel splňuje všechny náležitosti pro uznání vzdělání dle § 8 až 10 zákona o uznávání odborné kvalifikace**, s výjimkou podání samotné žádosti. Stěžovatel je ve smyslu zákona držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci nejméně druhého stupně podle ustanovení § 4 vydaného mu po úspěšném ukončení regulovaného vzdělávání, které jej odborně připravuje v členském státě původu pro výkon předmětné činnosti, přičemž tento doklad je stejného stupně jako doklad o dosažené kvalifikaci vyžadovaný v České republice. Vzdělání mu už uznalo jak Ministerstvo školství, tak i Česká advokátní komora. Současně délka jeho praxe odpovídá požadavku absolvování adaptačního období podle ustanovení § 10 zákona o uznávání odborné kvalifikace.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Krzysztof Peśla ca Justizministerium Mecklemburg-Vorpommern<sup>19</sup>, na které ministerstvo opakovaně odkazuje, na tento případ jednoznačně nelze aplikovat, neboť stěžovatel se nenachází ve srovnatelné situaci. Pan Peśla se domáhal přístupu k právnickým povoláním bez složení povinné státní zkoušky. Naopak stěžovatel již nejen absolvoval přípravnou praxi, ale i složil zákonem předepsanou zkoušku, která je postavena naroveň závěrečné zkoušky státních zástupců. Jeho situace je tak odlišná od situace pana Pešly.

Za absurdní považují lpění na formálním požadavku obzvlášť v situaci, kdy v nedávné době bylo v Ústeckém kraji vypsáno výběrové řízení na 6 státních zástupců okresních státních zastupitelství současně. Pokud je tedy personální stav státních zástupců kraje extrémně nedostatečný, vyloučení vítěze výběrového řízení pro nesplnění formálního požadavku odporuje povinnosti ministerstva zabezpečit činnost státního zastupitelství.

Jsem proto přesvědčen, že **Ministerstvo spravedlnosti chybí, když vyžaduje splnění zákonné podmínky „vysokoškolské vzdělání studiem magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice“ bez přihlídnutí ke konkrétním znalostem stěžovatele, které prokázal v průběhu své dlouholeté právní praxe v České republice absolvováním advokátské zkoušky a během výběrového řízení.**

---

<sup>18</sup> Viz například náleží Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. I. Ús 563/11, bod 12.

<sup>19</sup> Viz rozsudek Soudního dvora (třetího senátu), Krzysztof Peśla proti Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern, ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. C-345/08, Sběrka soudních rozhodnutí 2009 I-11677, dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=cs&num=C-345/08>.

### C.3 Neinformování stěžovatele během výběrového řízení

Pokud bylo Ministerstvo spravedlnosti přesvědčeno, že stěžovatel nesplňuje zákonné požadavky pro výkon funkce státního zástupce, mělo možnost jej upozornit již na začátku výběrového řízení, a vyloučit jej z něj. Současně jej měli zástupci ministerstva poučit, jakým způsobem může tento nedostatek zhojit. Neučinili tak však ani po jeho opakovaných stížnostech na postup ministerstva.

Ačkoliv uznávám, že od osob, které vykonávají určité právnícké povolání, lze legitimně očekávat, že znají platné právo, jakož i procesní postup k uplatnění svých subjektivních práv, domnívám se, že i v případě stěžovatele **mělo ministerstvo v souladu s principy dobré správy**,<sup>20</sup> zejména s principem přesvědčivosti, **informovat stěžovatele o řádném postupu při uznání jeho zahraničního vzdělání**. Platí-li totiž, že osoba s právníckým vzděláním má znát platné právo, platí to dvojnásob o správním orgánu, zejména pak ve vztahu k právním předpisům, které se přímo týkají jeho působnosti.

Ministerstvo spravedlnosti tak **pochybilo, když stěžovatele během výběrového řízení neupozornilo, že nesplňuje zákonné podmínky pro jmenování státním zástupcem a nepoučilo ho o řádném postupu při uznání jeho zahraničního vzdělání**.

### D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Ministerstvo spravedlnosti **dopustilo pochybení, když nezohlednilo specifickou situaci stěžovatele při posuzování splnění předpokladů pro výkon funkce státního zástupce. Pokud však Ministerstvo spravedlnosti bylo přesvědčeno, že stěžovatel nesplňuje zákonné požadavky pro výkon funkce, pochybilo, když ho nepoučilo o tom, jak může vytykány nedostatek napravit.**

Zprávu o šetření zasílám ministrovi spravedlnosti a žádám, aby se v **zákoně lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil** ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

JUDr. Stanislav K ř e č e k  
zástupce veřejné ochránkyně práv

---

<sup>20</sup> K principům dobré správy viz <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.