



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **JUDr. R. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2013, čj. 5 A 90/2012 – 33,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Žalobce podal dne 24. 5. 2012 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, resp. zkušební komise pro odbornou justiční zkoušku. Uvedl, že ve dnech 11. až 14. 10. 2011 neúspěšně vykonal odbornou justiční zkoušku podle § 114 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. Žalobce nesouhlasil se sdělením hodnocení písemné části zkoušky, ale ztotožnil se s hodnocením, že neúspěšně složil ústní část zkoušky.

2. Zdůraznil, že dosud neobdržel písemné rozhodnutí o výsledku zkoušky ani informaci, v jakém rozsahu je povinen případně opakovat i písemnou část zkoušky. Při hodnocení zkoušky stupněm „*nezpůsobilý*“ je zkušební komise povinna vydat písemné rozhodnutí (§ 17 odst. 3 a § 18 vyhlášky č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů, ve znění pozdějších předpisů).

3. Žalobce uvedl, že dne 16. 3. 2012 požádal žalovaného o změnu hodnocení justiční zkoušky, o vydání písemného rozhodnutí zkušební komisí a o umožnění opravy justiční zkoušky v rozsahu, který bude určen v písemném rozhodnutí zkušební komise. Žalovaný pouze sdělil, že rozhodující je zápis o průběhu justiční zkoušky podepsaný všemi členy zkušební komise. Podle žalobce však nelze zápis podle § 17 odst. 4 vyhlášky č. 303/2002 Sb. ztotožňovat s rozhodnutím ve smyslu § 17 odst. 1 a 3 téže vyhlášky. Žalovaný stanovil termín opravy justiční zkoušky na dny 5. až 8. 6. 2012, aniž by učinil jakoukoliv nápravu v prodlení zkušební komise s vydáním rozhodnutí.

4. Nečinnost zkušební komise znemožňuje případný přezkum rozhodnutí nezávislým soudem a zamezuje řádné opravě justiční zkoušky v určeném rozsahu. Podle žalobce tak dochází k nezákonnému zásahu do jeho osobní i profesní sféry. Žalobce byl přesvědčen, že zkušební komise má postavení orgánu veřejné moci a její nečinností i samotným rozhodnutím jsou přímo dotčena jeho subjektivní veřejná práva.

II.

5. Městský soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2013, čj. 5 A 90/2012 – 33, uložil žalovanému („*Ministerstvu spravedlnosti – zkušební komisi pro odbornou justiční zkoušku*“), aby ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky konané žalobcem ve dnech 11. až 14. 10. 2011. Rozsudek městského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

6. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

7. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že zkušební komise pro odbornou justiční zkoušku má postavení správního orgánu. Podle stěžovatele se jedná o orgán *sui generis*, který je ustaven a vykonává činnost pouze po dobu justičních zkoušek, následně je tento orgán rozpuštěn. Složení zkušební komise pro následující justiční zkoušky závisí na tom, koho ministr spravedlnosti jmenuje do funkce zkušebních komisařů. Trval-li soud na formalistickém požadavku, aby rozhodnutí o výsledku zkoušky vydala výlučně zkušební komise a podepsal jej předseda komise, může nastat situace, kdy tuto povinnost nebude mít kdo vykonat, protože osoba, které soud uložil povinnost, již nebude ve funkci zkušební komisaře.

8. Městský soud chybně přisvědčil argumentaci žalobce, že zkušební komise představuje „*odborný poradní orgán ministerstva*“. Takovou povahu má např. rozkladová komise, která pouze předkládá návrhy ministru. Oproti tomu závěry zkušební komise jsou konečné a nelze se od nich odchýlit. I městský soud správně uzavřel, že žádnému orgánu (tedy ani správnímu soudu) nepřísluší přezkoumávat samotné závěry zkušební komise.

9. Stěžovatel souhlasil, že závěr o výsledku justiční zkoušky se citelně dotýká profesní budoucnosti uchazeče, právo na vzdělání však nelze rozšířit i na úspěšné složení justiční zkoušky. Je proto přinejmenším sporné, zda jsou rozhodnutím zkušební komise o neúspěšném složení justiční zkoušky dotčena veřejná subjektivní práva žalobce.

10. Městský soud pochybil, uzavřel-li, že žalobcova údajně dotčená veřejná subjektivní práva jsou přímo navázána na působnost žalovaného v oblasti správy soudnictví. Pokud žalobce neobdržel písemné rozhodnutí o neúspěšném složení zkoušky ve formě, kterou požadoval, nelze z toho dovodit, že žalovaný porušil § 118 zákona o soudech a soudcích. Zkušební komise

je odborným orgánem, který má za úkol ověřit profesní znalosti uchazečů, nikoliv se přímo podílet na správě soudnictví.

11. Stěžovatel byl přesvědčen, že zkušební komise dodržela všechny povinnosti uložené zákonem a vyhláškou. Žalobce byl po vykonání zkoušky ústně vyrozuměn o tom, že neuspěl a že je povinen opakovat zkoušku v celém rozsahu vzhledem k velmi slabému výkonu při ústní části a nezanedbatelným nedostatkům v písemné části. Všechny tyto informace si žalobce mohl ověřit v písemném vyhotovení protokolu, který byl podepsán všemi členy zkušební komise. Následně bylo žalobci k jeho žádosti sděleno prostřednictvím dopisů ředitele justičního odboru, že v případě zájmu o opakování zkoušky, je povinen se jí podrobit v celém rozsahu.

12. Dále stěžovatel odmítl tvrzení, že nepřistupuje ke všem skupinám uchazečů o vykonání justiční zkoušky stejně. V případě úspěšného vykonání zkoušky je uchazeči zasláno osvědčení. Pokud je uchazeč uznán nezpůsobilým, žádné osvědčení logicky vydáváno není. Justičním a právním čekatelům je závěr o nesložení zkoušky sdělen dopisem ředitele justičního odboru prostřednictvím příslušného předsedy krajského soudu z důvodu úpravy budoucích pracovněprávních vztahů. Ostatním uchazečům je výsledek zkoušky pouze ústně sdělen bezprostředně po ukončení porady komise. K žádosti neúspěšného uchazeče je vždy zasláno písemné sdělení o výsledku zkoušky a o rozsahu případného opakování zkoušky. Tak se stalo i v případě žalobce.

13. Znění § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. („*písemné vyhotovení rozhodnutí o výsledku zkoušky se čekateli doručí*“) je třeba vyložit za použití teleologického výkladu tak, že úspěšnému uchazeči se doručí osvědčení, kterým prokazuje svou profesní kvalifikaci. Účelem předmětného ustanovení bezpochyby nebylo stanovení povinnosti, aby i neúspěšnému uchazeči bylo doručeno (negativní) osvědčení, které pro něj nemá žádný praktický význam, zejména s ohledem na vyloučení přezkumu. Výklad městského soudu byl restriktivní, formalistický a rozporný s účelem právní úpravy.

14. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že dopis ředitele justičního odboru ze dne 11. 5. 2012 byl pouhou polemikou s názorem žalobce. Obsah dopisu předurčil žalobce svou žádostí o přezkoumání a změnu hodnocení justiční zkoušky a o umožnění opravy zkoušky. Žalovaný informoval žalobce, že neshledal pochybení, která by případně mohl přezkoumat (např. složení komise v rozporu s § 14 odst. 1 vyhlášky č. 303/2002 Sb. nebo odepření použití pomůcek v rozporu s § 15 odst. 2 téže vyhlášky). Žalobce byl vyrozuměn o hodnocení jako nezpůsobilý a v závěru dopisu mu byl stanoven termín opravné justiční zkoušky. Stěžovatel podotkl, že žalobce se nejprve domáhal přezkoumání a změny hodnocení zkoušky, a teprve poté, kdy byl vyrozuměn, že k přezkumu nedojde, začal v následujících podáních obstrukčně požadovat vydání negativního rozhodnutí o výsledku své zkoušky.

15. Závěrem stěžovatel zdůraznil, že postup podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. nelze ztotožnit s vydáním rozhodnutí ve formálním slova smyslu. Pokud by soud dospěl k opačnému závěru, stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, čj. 7 As 83/2011 – 77, podle kterého je třeba posuzovat úkony správního orgánu podle obsahu, nikoliv podle formy. Dopis ředitele justičního odboru ze dne 11. 5. 2012 splňoval všechny náležitosti rozhodnutí. Byl v něm uveden výsledek zkoušky i případná povinnost opakovat zkoušku v celém rozsahu. Skutečnost, že dopis podepsal ředitel justičního odboru, nikoliv předseda zkušební komise, není podle stěžovatele rozhodná. Vyhláška nepřikazuje, kdo by měl předmětné „*rozhodnutí*“ zasílat.

IV.

16. Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že soudu v tomto typu řízení nepřísluší hodnotit, jak má vypadat případná procesní aktivita správního orgánu po stránce věcné. Pokud soud rozhodl o žalobě na ochranu proti nečinnosti, postačovalo uložit správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí blíže neurčeného obsahu. Případná nezákonnost nově vydaného rozhodnutí je plně pod soudní kontrolou podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního. Námitky stěžovatele týkající se neurčitosti a nesrozumitelnosti napadeného rozsudku proto nejsou důvodné.

17. Povinnost zkušební komise vydat písemné rozhodnutí je stanovena obecně závazným právním předpisem. Za obdobný případ lze považovat negativní rozhodnutí prezidenta republiky o odmítnutí jmenovat soudcem kandidáta navrženého vládou. Sdělení ředitele justičního odboru nebylo podle žalobce dostatečné. Městský soud správně uzavřel, že ředitel justičního odboru nemá pravomoc vydat rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky. Rozhodnutím zkušební komise jsou přímo dotčena žalobcova veřejná subjektivní práva zakotvená v čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Mezi veřejná subjektivní práva lze zařadit ochranu před svévolným počínáním státních orgánů. Pozitivním rozhodnutím zkušební komise je založeno veřejné subjektivní právo uchazeče, jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Tím se předmětné rozhodnutí liší od závěrečné státní zkoušky na vysoké škole.

18. Podle žalobce nebyl případný odkaz stěžovatele na ustálenou praxi. Ta nesmí být v rozporu se zákonem. Stěžovatel zneužil argument teleologickým výkladem ve svůj prospěch.

19. Městský soud správně označil druhého účastníka řízení. Správním orgánem je v této věci Ministerstvo spravedlnosti, jehož jménem jedná zkušební komise jako odborný poradní orgán. Za činnost i nečinnost zkušební komise nese odpovědnost stěžovatel. Žalobce nesouhlasil s tvrzením, že zkušební komise je rozpuštěna po ukončení určité zkoušky. Pro další termín zkoušek se pouze změní její členové.

20. Závěrem žalobce považoval za vhodné vysvětlit své přesvědčení o přezkoumatelnosti rozhodnutí zkušební komise ve správním soudnictví, přestože (jak připustil) tato otázka není předmětem současného řízení.

V.

21. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

22. Kasační stížnost není důvodná.

23. Předmětem posuzované věci je otázka, zda byl stěžovatel povinen vydat rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky žalobce. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 s. ř. s.).

24. Pro posouzení případné nečinnosti stěžovatele je třeba zabývat se nejprve povahou správního úkonu či aktu, jehož vydání se žalobce domáhá.

25. Pojmu „rozhodnutí“ uvedenému v § 79 s. ř. s. je třeba rozumět ve smyslu (legislativní zkratky) § 65 s. ř. s. Rozhodnutím jsou takové úkony správního orgánu, kterými se zakládají, mění

nebo ruší práva a povinnosti osob (konstitutivní rozhodnutí) nebo se jimi závazně určují práva a povinnosti osob (deklaratorní rozhodnutí). Zároveň se podle § 79 s. ř. s. v případě rozhodnutí musí jednat o rozhodnutí „ve věci“, tedy rozhodnutí o předmětu řízení, nikoliv o procesních právech nebo povinnostech (k výkladu pojmu „rozhodnutí ve věci“ srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 601 – 602).

26. Nejvyšší správní soud ustáleně vykládá pojem „rozhodnutí“ v materiálním slova smyslu, nikoliv formálně pouze na základě zákonného pojmenování určitého aktu jako rozhodnutí (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Uvedená judikatura klade důraz na skutečnou povahu a právní účinky, které správní úkon nebo akt vyvolá u adresáta. Podle rozšířeného senátu koncepce § 65 s. ř. s. vyžaduje, aby interpret zkoumal u každého jednotlivého úkonu správního orgánu, jaké právo napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Proto je třeba v konkrétním případě posoudit povahu příslušného aktu bez ohledu na to, jak jej právní předpis pojmenuje. Mezi klíčové aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí patří (i) definice předmětu řízení, kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) určení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 – 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 22, tento závěr rozšířený senát potvrdil i v následném rozsudku čj. 2 As 75/2009 – 113, bod 36).

27. Zároveň rozšířený senát připustil, že mohou existovat úkony správního orgánu (např. souhlasy vydávané podle stavebního zákona), které zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, čímž naplňují materiální stránku rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ale pro nedostatek předepsané formy se nejedná o správní rozhodnutí. Proti takovým úkonům se nelze bránit žalobou podle § 65 s. ř. s., ale pouze prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS).

28. Vedle možnosti domáhat se vydání rozhodnutí ve výše uvedeném smyslu soudní řád správní připouští, aby se osoby dotčené nečinností správního orgánu domáhaly prostřednictvím žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. také vydání osvědčení. Osvědčení je jedním z úkonů správního orgánu, které nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek soudu ze dne 7. 11. 2007, čj. 3 As 33/2006 – 84, č. 1654/2008 Sb. NSS). Osvědčení je upraveno v části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl.), ale správní řád ani soudní řád správní pojem osvědčení nedefinují. Právní teorie rozumí osvědčením takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to skutečnosti právní i skutkové (viz tamtéž s odkazem na publikace Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková V., Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 267).

29. Osvědčení je blízké deklaratornímu správnímu rozhodnutí. Na rozdíl od osvědčení se však deklaratorním rozhodnutím autoritativně zjišťují a potvrzují existující vztahy správního práva, jeho místo je tam, kde je existence konkrétního správního vztahu sporná či pochybná, nebo pokud potvrzení závisí na výkladu neurčitěho právního pojmu (viz např. rozsudek soudu ze dne 2. 8. 2004, čj. 2 As 83/2003 – 62, č. 383/2004 Sb. NSS). Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, je klíčovým rozlišovacím kritériem otázka, zda se jedná o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, nebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti), pak jde o deklaratorní rozhodnutí, nebo zda se jedná o akt pohybující se v rovině skutkové (potvrzující úředně, byť vyvratitelně, určité skutečnosti), pak jde o osvědčení.

30. Právní úprava považuje vydání deklaratorního rozhodnutí za subsidiární. Podle § 142 odst. 2 správního řádu správní orgán nepostupuje podle odstavce 1 téhož ustanovení a nevydá deklaratorní rozhodnutí, pokud může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení, anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení (srov. také Vedral, J., op. cit., s. 1101 – 1102 a 1226).

31. Závěry doktríny správního práva, podle nichž se osvědčení vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat, spíše je namístě uzavřít, že osvědčení se vydává ve věcech, o něž by nemělo být sporu, nebo o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl (viz rozsudek ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005 – 165, č. 981/2006 Sb. NSS).

32. Městský soud v nyní posuzované věci uzavřel, že stěžovatel byl povinen vydat správní rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky žalobce. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, zda právní úprava požaduje, aby o výsledku justiční zkoušky bylo vydáno rozhodnutí ve shora rozvedeném smyslu § 65 s. ř. s. nebo osvědčení ve smyslu § 154 správního řádu.

33. Justiční zkouška je upravena v § 114 a násl. zákona o soudech a soudcích. Zákon v podrobnostech odkazuje na podzákonnou úpravu. Tou je zejm. část čtvrtá vyhlášky č. 303/2002 Sb. Podle § 17 odst. 1 a 3 vyhlášky „[o] *hodnocení rozhoduje zkušební komise při neveřejné poradě hlasováním. [...] Rozhodnutí zkušební komise je konečné. [...] Výsledek odborné zkoušky oznámí předseda zkušební komise čekateli bezprostředně po ukončení porady podle odstavce 1. Písemné vyhotovení rozhodnutí o výsledku zkoušky se čekateli doručí.*“ Při hodnocení odborné zkoušky stupněm „*nezpůsobilý*“ zkušební komise také rozhodne, zda a v jakém rozsahu je čekatel při opakování zkoušky povinen opakovat i její písemnou část (§ 18 téže vyhlášky).

34. Rozhodnutím zkušební komise o justiční zkoušce, které je podle § 17 odst. 1 vyhlášky č. 303/2002 Sb. konečné, je třeba rozumět výsledek porady zkušební komise, který předseda zkušební komise ústně oznámí uchazeči bezprostředně po ukončení porady komise (§ 17 odst. 3 věta 1 téže vyhlášky). Průběh zkoušky a hodnocení jednotlivých částí zkoušky jsou zaznamenány v protokolu o zkoušce. V protokolu je také vymezen rozsah, v němž je uchazeč případně povinen opakovat zkoušku, byl-li shledán nezpůsobilým.

35. Hodnocení zkušební komise je výsledkem jejího uvážení, založeného mj. na odbornosti jednotlivých členů komise. Samotné hodnocení, zaznamenané v protokolu o zkoušce, nelze věcně přezkoumat ve správním řízení. Vyhláška č. 303/2002 Sb. stanoví, že rozhodnutí zkušební komise je konečné a nepřipouští možnost opravných prostředků. Možnost opravných prostředků nepředvídá ani zákon o soudech a soudcích. Neexistence opravných prostředků obecně bez dalšího nevylučuje soudní přezkum správního aktu. Ve vztahu k vlastnímu rozhodování zkušební komise o justiční zkoušce je ovšem soudní přezkum vyloučen pro neexistenci veřejného subjektivního práva, jemuž by mohla být poskytnuta ochrana.

36. Tento závěr je v souladu s judikaturou Ústavního soudu, která se zabývala možností přezkumu obdobné profesní zkoušky - zkoušky insolvenčních správců podle vyhlášky č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců, ve znění pozdějších předpisů. V usnesení ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09, Ústavní soud uzavřel, že rozhodnutí zkušební komise o tom, že uchazeč u předmětné zkoušky neuspěl, nelze považovat za akt orgánu veřejné moci. Uchazeč nemá veřejné subjektivní právo na složení zkoušky, kterému

by zkušební komise musela vyhovět. Závěr, zda uchazeč u zkoušky uspěl, je plně na uvážení zkušební komise.

37. Pro potřeby nyní posuzované věci je podstatné, že právní úprava průběhu zkoušek insolvenčních správců je v podstatných rysech podobná úpravě ve vyhlášce č. 303/2002 Sb. [zkušební komise je jmenována ministrem spravedlnosti (§ 7), výsledek zkoušky zkušební komise oznámí uchazeči bezprostředně po poradě konané po ústní části zkoušky ústním vyhlášením (§ 12 odst. 3), o průběhu a výsledku zkoušky se pořizuje protokol (§ 13)]. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že z hlediska přezkumu hodnocení justiční zkoušky zkušební komisí neexistuje důvod odchýlit se od uvedených závěrů Ústavního soudu.

38. V posuzované věci žalobce netvrdil, že zkušební komise vůbec nerozhodla o jeho justiční zkoušce a nesdělila mu její výsledek, ale domáhal se až navazujícího úkonu „*písemného rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky*“ ve smyslu § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. Městský soud na základě předmětného ustanovení uložil stěžovateli povinnost vydat rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky žalobce. V kasační stížnosti stěžovatel připustil, že o pozitivním výsledku justiční zkoušky vydává osvědčení, zpochybnil však, že by byl povinen vydat rozhodnutí či osvědčení i o negativním výsledku.

39. Nejvyšší správní soud se proto zabýval rozhodnutím podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. Přestože vyhláška hovoří o „*písemném vyhotovení rozhodnutí*“, nelze z tohoto znění automaticky dovodit, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ale je třeba se zabývat jeho materiální povahou a právními účinky (viz výše bod 26).

40. Rozhodnutí (v širším resp. obecném slova smyslu) o výsledku justiční zkoušky, tj. hodnocení zkušební komise, samo o sobě nezakládá, nemění ani neruší práva anebo povinnosti uchazeče. Účelem odborné justiční zkoušky je ověřit, zda uchazeč má potřebné vědomosti a zda je náležitě odborně připraven k výkonu funkce soudce (§ 114 zákona o soudech a soudcích). Úspěšné složení zkoušky bez dalšího nezakládá nárok na přístup k veřejné funkci soudce a nezaručuje úspěšnému uchazeči, že bude soudcem jmenován. Justiční zkouška osvědčuje odbornou způsobilost, která je pouze jedním z předpokladů, jež je třeba splnit pro ucházení se o funkci soudce (§ 60 zákona o soudech a soudcích) nebo o jinou právní profesi [viz např. § 6 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, § 7 odst. 3 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů]. Zároveň odborná justiční zkouška může být nahrazena advokátní zkouškou, závěrečnou zkouškou právního čekatela, notářskou zkouškou nebo odbornou exekutorskou zkouškou. Stejně účinky má i výkon funkce soudce Ústavního soudu alespoň po dobu 2 let (§ 60 odst. 5 zákona o soudech a soudcích).

41. Žalobce se proto mýlil, tvrdil-li, že kladné rozhodnutí zkušební komise zakládá veřejné subjektivní právo uchazeče. Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalobce dovolával čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny (právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost). Ani v tomto ohledu mu nelze přisvědčit, rozhodnutí zkušební komise o výsledku justiční zkoušky nemá bezprostřední souvislost s výkonem předmětných práv, protože samo o sobě nepřiznává úspěšnému uchazeči nárok, aby byl jmenován soudcem. V této souvislosti Nejvyšší správní soud ve shodě s Ústavním soudem opět zdůrazňuje, že uchazeč nemá ani veřejné subjektivní právo na úspěšné složení zkoušky. Ani negativní hodnocení výsledku justiční zkoušky proto nezakládá žádné subjektivní právo neúspěšnému uchazeči a samo o sobě nemění jeho právní postavení.

42. „*Rozhodnutí*“ o justiční zkoušce neukládá uchazeči ani povinnost jakkoliv konat nebo se naopak konání zdržet. V případě pozitivního hodnocení není úspěšnému uchazeči uložena žádná povinnost. Byl-li uchazeč hodnocen jako nezpůsobilý, zkušební komise vymezí rozsah, v němž je neúspěšný uchazeč povinen zkoušku opakovat. Neznamená to však, že by zkušební komise ukládala neúspěšnému uchazeči povinnost zkoušku opakovat, tím méně by mohlo být opakování zkoušky vynucováno prostředky správního práva. Je věcí uchazeče, zda se justiční zkoušce opakovaně podrobí. Pouze pro tento případ zkušební komise stanoví rozsah opakované zkoušky. Hodnocení zkušební komise o výsledku justiční zkoušky tedy není konstitutivním správním rozhodnutím.

43. I když není „*rozhodnutí*“ podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. konstitutivním rozhodnutím, může se stále ještě jednat o deklaratorní rozhodnutí nebo o osvědčení. Hranice mezi deklaratorním rozhodnutím a osvědčením je v některých případech velmi tenká, protože jejich povaha a právní účinky jsou si velmi blízké. Zároveň není vyloučena odlišná forma pozitivního a negativního správního aktu v téže věci. Může proto nastat situace, kdy právní úprava předvídá pro potvrzení vzniku určitého právního vztahu nebo skutečnosti právní formu osvědčení (případně jiné správního úkonu podle části čtvrté správního řádu), ale pro potvrzení, že daný právní vztah nevznikl nebo určitá skutečnost nenastala, vyžaduje formu deklaratorního rozhodnutí. Je tomu tak proto, že v případě negativního výsledku nelze vyloučit vznik sporu o to, zda byl předmětný správní akt vydán v souladu se zákonem. Adresátovi negativního deklaratorního rozhodnutí může být poskytnuta soudní ochrana prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s., není-li ovšem takové rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno na základě § 70 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto pro účely další argumentace posoudil zvlášť povahu pozitivního a negativního „*rozhodnutí*“ o výsledku justiční zkoušky.

44. V případě pozitivního hodnocení zkušební komise písemný doklad o výsledku zkoušky, předvídaný ustanovením § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb., plně odpovídá povaze osvědčení podle § 154 a násl. správního řádu. Osvědčení o výsledku justiční zkoušky nemá normativní povahu. Tento akt se pohybuje pouze v rovině skutkové. Vydání předmětného osvědčení nevyžaduje právní hodnocení nebo dokazování, není třeba vyložit neurčitý právní pojem ani použít správní uvážení. Osvědčení je vydáváno na základě hodnocení zkušební komise, které je s konečnou platností zaznamenáno v protokolu o zkoušce. Při vydání osvědčení již nelze výsledek zkoušky ani rozsah případného opakování jakkoliv přehodnotit, protože neosvědčuje průběh zkoušky, ale jen její výsledek - je proto třeba úředně potvrdit pouze to, že uchazeč byl komisí v rámci zkoušky shledán způsobilým. Pro srovnání lze opět odkázat na právní úpravu zkoušek insolvenčních správců posuzovanou Ústavním soudem ve věci sp. zn. I. ÚS 1910/09. Vyhláška č. 312/2007 Sb. výslovně stanoví v § 14, že dokladem o úspěšném vykonání zkoušky je osvědčení.

45. Pokud je výsledek justiční zkoušky kladný, není třeba prostřednictvím deklaratorního rozhodnutí autoritativně zjišťovat existující vztahy správního práva nebo vyložit neurčitý právní pojem. Nejedná se ani o situaci, kdy by byla existence konkrétního správního vztahu sporná. Osvědčení o kladném výsledku justiční zkoušky je vydáno pouze na základě protokolu o zkoušce bez toho, aby se o věci vedlo řízení nebo prováděly důkazy. Vydání osvědčení má přednost tam, kde o věci není sporu a kde o skutečnostech, které mají být osvědčeny, nejsou pochybnosti (viz výše body 29 a 30). Jedná se o úkon, který správní orgán činí ve prospěch osoby, jíž se týká, je proto namísto upřednostnit méně formální postup, jímž je vydání osvědčení.

46. Částečně odlišná situace nastává v případě, kdy je uchazeč shledán zkušební komisí nezpůsobilým. I v tomto případě platí, že vydání negativního „*rozhodnutí*“ o výsledku justiční zkoušky nevyžaduje právní hodnocení nebo dokazování, není třeba vyložit neurčitý právní pojem

ani použít správní uvážení. Hodnocení zkušební komise o nezpůsobilosti uchazeče je s konečnou platností zaznamenáno v protokolu o zkoušce a nelze jej přezkoumat ve správním řízení. S ohledem na skutečnost, že „rozhodnutí“ podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. o nezpůsobilosti uchazeče není vydáno v jeho prospěch, však nelze vyloučit vznik sporu o to, zda bylo předmětné „rozhodnutí“ vydáno v souladu se zákonem, resp. vyhláškou.

47. Kromě samotného hodnocení uchazeče stupněm „*nezpůsobilý*“ zkušební komise závazně určí v „rozhodnutí“ podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. také rozsah případného opakování justiční zkoušky. V této souvislosti je třeba zopakovat, že se nejedná u uložení povinnosti ve smyslu konstitutivního rozhodnutí, ale pouze o vymezení rozsahu opakování justiční zkoušky pro případ, že se uchazeč dobrovolně rozhodne zkoušku opakovat (viz výše bod 42). Rozsah opakování justiční zkoušky je v předmětném „rozhodnutí“ vymezen na základě údajů zaznamenaných v protokolu a stejně jako u hodnocení stupněm „*nezpůsobilý*“ jej nelze přezkoumat ve správním řízení.

48. Tyto skutečnosti ovšem do určité míry mění povahu negativního „rozhodnutí“ o výsledku justiční zkoušky a jeho právní účinky pro adresáta oproti osvědčení o kladném výsledku justiční zkoušky. S ohledem na ochranu práv prostřednictvím soudního přezkumu v případě správních aktů, které se mohou negativním způsobem dotknout právní sféry adresáta, se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že v případě negativního hodnocení je třeba vydat deklaratorní rozhodnutí.

49. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že obecně se deklaratorní rozhodnutí podle § 142 správního řádu vydává pouze k žádosti. Tato skutečnost ovšem nebrání, aby zvláštní právní úprava zakotvila i povinnost vydat deklaratorní rozhodnutí z moci úřední (srov. Vedral, J., op. cit., s. 1099). Nebýt výslovné právní úpravy ve vyhlášce č. 303/2002 Sb., postačovalo by vydat deklaratorní rozhodnutí o neúspěšném složení justiční zkoušky pouze v případě žádosti neúspěšného uchazeče, nikoliv ve všech případech. Vyhláška č. 303/2002 Sb. ovšem předpokládá v § 17 odst. 3 vydání „rozhodnutí“ z moci úřední bez ohledu na výsledek justiční zkoušky. Nastavení konkrétních procesních pravidel bylo volbou zákonodárce, resp. orgánu moci výkonné, kterému byla svěřena pravomoc upravit podrobnosti o průběhu justiční zkoušky podzákonným předpisem (jímž je shodou okolností sám stěžovatel).

50. Deklaratorní rozhodnutí o neúspěšném složení justiční zkoušky je přezkoumatelné ve správním soudnictví prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s., který zakládá žalobní legitimaci mimo jiné toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Rozsah přezkumu je ovšem dán obsahem a povahou předmětného aktu. Neúspěšný uchazeč by se tak mohl domáhat např. toho, že hodnocení „*nezpůsobilý*“ zaznamenané v předmětném rozhodnutí neodpovídá skutečnosti, tedy hodnocení uvedenému v protokolu, nebo že rozsah opakování justiční zkoušky byl v rozhodnutí vymezen jinak než v protokolu. Uchazeč však nemůže v rámci soudního přezkumu negativního deklaratorního rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky napadnout samotné hodnocení zkušební komise a požadovat jeho změnu, ani požadovat změnu rozsahu zkoušky, který byl stanoven pro případné opakování. Předmětné rozhodnutí totiž závazně deklaruje pouze výsledek zkoušky a rozsah případného opakování, nikoliv průběh zkoušky.

51. Další spornou otázkou v nyní posuzované věci bylo určení správního orgánu, který je povinen vydat deklaratorní rozhodnutí o negativním výsledku justiční zkoušky.

52. Samotná zkušební komise pro odbornou justiční zkoušku nemá postavení správního orgánu, proto nemůže vydávat deklaratorní rozhodnutí ani osvědčení. Správním orgánem

příslušným pro vydání těchto správních aktu je Ministerstvo spravedlnosti [viz § 123 odst. 1 písm. g) zákona o soudech a soudcích]. Ministerstvo vydá deklaratorní rozhodnutí nebo osvědčení na základě hodnocení zaznamenaného v protokolu zkušební komise, které je konečné a které ani ministerstvu nepřísluší přezkoumávat. Ministerstvo je proto také správním orgánem, proti jehož nečinnosti lze při nevydání deklaratorního rozhodnutí nebo osvědčení brojit žalobou podle § 79 s. ř. s.

53. Deklaratorní rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky podepisuje předseda zkušební komise jako oprávněná úřední osoba v dané věci. Tento postup ostatně odpovídá ustálené praxi stěžovatele v případě vydávání osvědčení o úspěšném složení justiční zkoušky, jak stěžovatel připustil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že funkce předsedy komise po skončení konkrétního termínu justičních zkoušek skončila a že by předseda komise musel být znovu jmenován do funkce zkušební komisaře pouze pro podepsání osvědčení o zkoušce žalobce, přičemž by mohl toto jmenování odepřít. Funkce předsedy komise v sobě zahrnuje i povinnost podepsat osvědčení, resp. rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky, v tomto rozsahu proto funkce předsedy zkušební komise nadále trvá.

54. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že městský soud nesprávně označil zkušební komisi pro odbornou justiční zkoušku za samostatný správní orgán. Takový závěr z napadeného rozsudku městského soudu nevyplývá. Městský soud uvedl, že „žalovaný vystupoval v žalobcově věci prostřednictvím zkušební komise (ministrem jmenovaného odborného orgánu) jako správní orgán“. Je zřejmé, že městský soud považoval za správní orgán Ministerstvo spravedlnosti, které jednalo prostřednictvím zkušební komise. Byť v hlavičce městský soud označil žalovaného jako „*Ministerstvo spravedlnosti – zkušební komise pro odbornou justiční zkoušku*“, Nejvyšší správní soud nepovažuje toto označení za vadu, která by sama o sobě způsobila nezákonnost nebo nesrozumitelnost předmětného rozsudku.

55. Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se k námitce stěžovatele, že splnil povinnost doručit žalobci písemné rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. dopisem ze dne 11. 5. 2012, na který je třeba podle stěžovatele nahlížet v materiálním slova smyslu.

56. V předmětném dopisu ředitel justičního odboru sdělil žalobci, že neshledal porušení zákona o soudech a soudcích ani vyhlášky č. 303/2002 Sb., že písemné práce žalobce byly hodnoceny jako nevyhovující, že toto hodnocení zkušební komise nelze přezkoumat a že rozhodující je „*Zápis o průběhu justiční zkoušky*“. Závěrem pak stanovil termín pro opakování justiční zkoušky. Z předmětného dopisu je zřejmé, že ředitel justičního odboru se nevyjádřil ke konečnému výsledku celé justiční zkoušky žalobce, ale pouze k její písemné části. Byť negativní hodnocení z předmětného dopisu implicitně vyplývá, není v něm zřetelně uveden celkový výsledek zkoušky s hodnocením „*nezpůsobilý*“. Už jen z tohoto důvodu nelze uvažovat o tom, že by předmětný dopis mohl být deklaratorním rozhodnutím o výsledku justiční zkoušky žalobce v materiálním slova smyslu. Nejvyšší správní soud již proto dále nezkoumal další náležitosti, které by případné deklaratorní rozhodnutí v materiálním slova smyslu muselo splňovat.

57. Nejvyšší správní soud uzavřel, že rozhodnutí zkušební komise o tom, že uchazeč u odborné justiční zkoušky neuspěl je deklaratorním správním rozhodnutím. Městský soud proto nepochybil, pokud uložil stěžovateli povinnost vydat rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Přestože z rozhodnutí městského soudu není jednoznačně zřejmé, zda městský soud považoval rozhodnutí podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. za konstitutivní nebo deklaratorní rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto skutečnost za tak závažnou vadu, která

by odůvodnila zrušení napadeného rozsudku. V dalším řízení proto stěžovatel bude vázán právním názorem městského soudu ve spojení s upřesňujícími závěry Nejvyššího správního soudu.

58. Otázka případného budoucího přezkumu rozhodnutí vydaného žalovaným a jeho možného rozsahu by nad shora rozebraný rámec přesáhla nutnou argumentaci tohoto rozsudku a soud se jí proto podrobněji nezabýval.

59. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

60. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu těchto nákladů nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu žádné uznatelné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně 9. dubna 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu