

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: **JUDr. Ing. M. V.**
bytem ...

proti

žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**
sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí – dopisu náměstkyně ministryně spravedlnosti ze dne 13. 7. 2020, č. j. MSP-24/2020-ODKA-ROZ/5,

takto:

- I.** Žaloba **se odmítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Městského soudu v Praze.

Odůvodnění:

1. Návrhem označeným jako žaloba proti rozhodnutí se žalobce domáhá toho, aby soud zrušil v záhlaví uvedený dopis náměstkyně ministryně spravedlnosti. Tímto dopisem bylo žalobci (již opětovně po předchozí komunikaci) sděleno, že neuspěl u písemné části zkoušky insolvenčního správce konané dne 12. 9. 2019, neboť zodpověděl správně 74 % úloh, ale hranice úspěchu byla stanovena jako 80 % správných odpovědí. Dále bylo žalobci uvedeným dopisem sděleno, že ve věci výsledku zkoušky insolvenčního správce se nevydává správné rozhodnutí ve formálním smyslu, a nelze tedy proti takovému hypotetickému rozhodnutí ani podat rozklad, o němž by mohla rozhodovat ministryně spravedlnosti.
2. Soud po zahájení řízení žalobce vyrozuměl, že se jeho žaloba jeví jako nepřijatelná, protože nesměřuje proti rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen „**s. ř. s.**“; změna na přípustnou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem také není možná, neboť pro podání této žaloby již žalobci uplynula subjektivní lhůta; žalobce byl též poučen o relevantní judikatuře Nejvyššího správního soudu.
3. Žalobce reagoval vyjádřením ze dne 1. 10. 2020, v němž zopakoval svou procesní argumentaci uvedenou již v žalobě. Aniž by se jakkoliv vyjádřil k judikatuře Nejvyššího správního soudu, na niž jej městský soud upozornil, setrval na tvrzení, že žalovaný o zkoušce vede správní řízení, jehož výsledkem je osvědčení, „*kterým se zakládá právo*“ vykonávat činnost insolvenčního správce, z čehož dle žalobce vyplývá, že o neúspěšném složení zkoušky se vydává rozhodnutí, proti němuž je přípustný rozklad, o němž rozhodla náměstkyně ministryně spravedlnosti napadeným dopisem.

4. Žaloba je nepřipustná.
5. Žalobou proti rozhodnutí lze brojít jen proti rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy takovému aktu, kterým „*se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního musí vždy splňovat formální znak, tedy že zákon předpokládá jeho vydání, i znak materiální, tedy rozhodování o právech a povinnostech. V hraničních případech lze sice za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považovat i takové akty, které zákon výslovně za rozhodnutí neoznačuje (např. souhlasy podle stavebního zákona či výtky justičním činitelům), vždy však musí být formální znak naplněn alespoň v tom smyslu, že zákon předpokládá vydání formalizovaného aktu, jímž se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech [nejnověji dvě usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS (*Souhlasy podle stavebního zákona*), bod 31; a ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, č. 3779/2018 Sb. NSS (*Výtka státnímu zástupci*), body 73 až 75].
6. V případě konání zkoušky insolvenčního správce právní předpisy vedení správního řízení ani vydání rozhodnutí či jiného formalizovaného aktu, který by mohl naplňovat materiální znaky rozhodnutí, nepředvídá [srov. § 24 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, a vyhlášku č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců, (dále jen „**vyhláška č. 312/2007 Sb.**“); přiměřeně srov. též závěry k justiční zkoušce v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 102/2018 - 39, č. 3841/2019 Sb. NSS., bodu 21]. Jelikož právní předpisy nepředpokládají vydání rozhodnutí, nelze uvažovat ani podání rozkladu proti takovému rozhodnutí. Napadený dopis náměstkyně ministryně spravedlnosti tedy ani hypoteticky nemůže představovat rozhodnutí o takovém rozkladu.
7. Žalobce i přesto tvrdil, že neformální akt, jímž mu byl výsledek zkoušky oznámen, má představovat rozhodnutí vydané ve správním řízení, neboť „*pokud má správní orgán postupovat „lege artis“, tj. zákonným a přezkoumatelným způsobem, tak at' raději postupuje podle správního řádu, než mimo něj*“ (str. 1 vyjádření žalobce ze dne 1. 10. 2020) a „*znaky správního řízení je nutno chápat materiálně*“ (str. 5 žaloby). Žalobce správně připomněl, že podle § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „**správní řád**“) je účelem správního řízení vydání správního rozhodnutí; zcela však pominul, že dle výše citované judikatury nelze za správní rozhodnutí označit jakýkoliv akt správního orgánu bez ohledu na jeho formální znaky. Žalobce vychází z čistě materiálního pojetí správního aktu, které se uplatní například v německém právním řádu (srov. § 35 odst. 1 německého spolkového správního řádu, BGBI. I S. 102). V českém právním řádu ale platí výše shrnutá východiska, která žalobcově argumentaci nesvědčí. Jakkoliv tedy případným nezákonným postupem žalovaného v souvislosti s konáním žalobcovy zkoušky insolvenčního správce mohlo dojít k zásahu do jeho právní sféry, nemohlo se tak stát vydáním správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
8. Správným směrem nemíří ani argumentace žalobce opírající se o § 14 vyhlášky č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců, dle něž se úspěšnému uchazeči vydá osvědčení o složení zkoušky. Žalobce mylně směšuje pojmy osvědčení a rozhodnutí. Osvědčení není rozhodnutím, jímž by se autoritativně určovala práva a povinnosti; naopak se jedná pouze o akt, jímž se potvrzují právní a skutkové okolnosti, jež jsou v něm uvedeny (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84, č. 1654/2008 Sb. NSS, a ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 As 3/2013 - 63, č. 3090/2014 Sb. NSS, bod 28). Pokud by měl žalobce za to, že byl u zkoušky hodnocen jako úspěšný, a žalovaný by mu i přesto odmítal vydat osvědčení o úspěšném složení zkoušky, mohl by se domáhat vydání takového osvědčení žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu podle § 79 s. ř. s. Taková situace však evidentně nenastala, protože žalobce netvrdí, že by byl u zkoušky hodnocen jako úspěšný, a naopak polemizuje s hodnocením opačným.

9. Za daných okolností by se žalobce také mohl domáhat vydání rozhodnutí určujícího, že ve zkoušce insolvenčního správce neuspěl, a to postupem podle § 142 správního řádu. O takové žádosti by se skutečně vedlo správní řízení, které by mohlo vyústit až v konečné rozhodnutí, proti němuž by byla přípustná žaloba. Předmětem sporu by však v návaznosti na toto řízení mohla být výlučně otázka, zda deklaratorní rozhodnutí odpovídalo hodnocení žalobcovy zkoušky, o němž žalovaný informoval na svých internetových stránkách dle § 9 odst. 7 vyhlášky č. 312/2007 Sb. (srov. přiměřeně rozsudek č. 3090/2014 Sb. NSS, cit. výše, body 46 - 54, a dále též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2020, č. j. 10 A 194/2019 - 76, bod 22). O vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu však žalobci zjevně nešlo a ani o něj nežádal, neboť s žalovaným nevede spor o otázku, zda byl hodnocen jako neúspěšný (bezpochyby byl), nýbrž o otázku, zda žalovaný zasáhl do jeho práv tvrzeným nesprávným hodnocením jednotlivých úloh a podjatostí úřední osoby. Jinými slovy, mezi žalobcem a žalovaným nepanuje spor o správnost osvědčení či deklaratorního rozhodnutí o výsledku zkoušky, ale o to, zda byl samotný výsledek zkoušky žalovaným určen v souladu se zákonem.
10. Jak bylo shrnuto výše, postup žalovaného při zabezpečení konání zkoušky insolvenčního správce není správním řízením a o výsledku zkoušky se nevydává rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedinou přípustnou obranou proti výsledku zkoušky, respektive postupu žalovaného v souvislosti se zkouškou, je tedy subsidiární žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. (přípustnost této žaloby již Nejvyšší správní soud implicitně připustil v rozsudku ze dne 18. 9. 2019, č. j. 10 As 276/2018 - 72, zřejmě v návaznosti na výše citovanou judikaturu týkající se justiční zkoušky).
11. Soud zkoumal, zda není namístě umožnit žalobci změnu žalobního typu v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. Dospěl však k závěru, že k takovému postupu nejsou splněny podmínky, neboť k podání zásahové žaloby již žalobci bezpochyby uplynula subjektivní dvouměsíční lhůta podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Postup žalovaného při zajištění konání zkoušky insolvenčního správce lze považovat za jednorázový zásah s trvajícím důsledkem, o němž se žalobce dozví v okamžiku, kdy je mu sdělen výsledek zkoušky (srov. přiměřeně závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Žalobce byl o neúspěchu u zkoušky informován na internetové stránce žalovaného v souladu s § 9 odst. 7 vyhlášky č. 312/2007 Sb. V žalobě sice výslovně netvrdil, kdy se s tímto sdělením seznámil, uvedl však, že již dne 30. 10. 2019 poprvé žádal žalovaného o přehodnocení výsledku zkoušky. O výsledku zkoušky se tedy zjevně dověděl nejpozději tohoto dne, a subjektivní lhůta k podání žaloby mu tak uplynula nejpozději dne 30. 12. 2019. Nyní projednávaná žaloba však byla podána až dne 18. 9. 2020, a i kdyby tedy soud žalobce vyzval k její změně na žalobu zásahovou, musela by být odmítnuta jako opožděná. Proto soud žalobce ke změně žalobního typu nevyzýval.
12. Konečně je třeba uvést, že soud neměl prostor zabývat se otázkou, zda lze ve správním soudnictví přezkoumávat vlastní hodnocení části zkoušky insolvenčního správce konané formou didaktického testu. Žalobce má pravdu, že se nabízí analogie s maturitní zkouškou konanou formou didaktického testu, u níž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu soudní přezkum vlastního hodnocení připustil v usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 Sb. NSS. Příléhavostí této analogie by se však soud mohl zabývat výhradně na podkladě včasné žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Jelikož žalobce takovou žalobu nepodal, bylo by nyní řešení uvedené otázky nadbytečné.
13. Lze tedy shrnout, že žalobce mohl proti postupu žalovaného, v němž spatřuje nezákonný zásah do své právní sféry, brojit zásahovou žalobou, kterou však včas nepodal. Místo toho se opakovaně na žalovaného obrátil s rozkladem proti neexistujícímu rozhodnutí, o jehož přípustnosti nebyl nikdy žalovaným poučen (naopak byl, jak sám v žalobě přiznává, opakovaně poučován o nepřípustnosti takového postupu). Dopis, jímž byl vyřízen neexistující opravný prostředek proti neexistujícímu rozhodnutí, však nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Jelikož tedy žaloba směřovala proti aktu, který není rozhodnutím, a zároveň nebylo možné žalobce vyzvat ke změně žalobního typu, odmítl soud žalobu pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e), § 70 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s.

14. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 3 větu první s. ř. s., dle níž žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo, byla-li žaloba odmítnuta.
15. V souladu s § 10 odst. 3 větou poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud rozhodl o vrácení celého zaplaceného soudního poplatku. **Soud vyzývá žalobce, aby obratem sdělil číslo účtu, na nějž mu má být poplatek vrácen.**

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 21. října 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.

předsedkyně senátu