



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce JUDr. Romana Říčky, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Mgr. M. R.**

proti

žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**
se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2

o žalobě ze dne 11. 6. 2020 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou ze dne 11.6.2020 podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje v tom, že mu žalovaný dosud neumožnil vykonat opakovanou obecnou zkoušku insolvenčního správce. V žalobě uvedl, že u prvního termínu zkoušky insolvenčního správce dne 12. 9. 2019 neuspěl, a proto dne 11. 10. 2019, tedy ve lhůtě stanovené v § 24 odst. 2 větě první zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIS“) podal žádost o

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

opakování zkoušky insolvenčního správce. Dne 10. 10. 2019 uhradil bankovním převodem na účet žalovaného poplatek za opakovanou zkoušku ve výši 7000 Kč.

2. Podle § 24 odst. 2 věty druhé před středníkem ZIS ministerstvo umožní opakování zkoušky insolvenčního správce žadateli, který uhradil ministerstvu poplatek za umožnění opakování této zkoušky ve výši 7000 Kč, a to nejdříve po uplynutí 6 měsíců ode dne konání zkoušky, při které žadatel neuspěl. Žalobce tedy očekával, že bude pozván na opakovaný termín zkoušky nejdříve po 12. 3. 2020. Z termínů zkoušek zveřejněných na webových stránkách žalovaného, u kterých tak připadala žalobcova účast v úvahu, byl nejbližší termín dne 6. 5. 2020 pro písemnou část zkoušky a na to případně navazující termín pro ústní část zkoušky dne 10. 6. 2020. Žalovaný však dne 23. 3. 2020 v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu usnesením vlády č. 194 ze dne 12. 3. 2020 a v rámci zamezení šíření infekce napříč regiony rozhodl o zrušení jarních termínů zkoušek insolvenčních správců, tedy termínu písemné části 6. 5. 2020 a termínu ústní části 10. 6. 2020. Dne 21. 5. 2020 žalovaný rozhodl o vypsání nových termínů zkoušek insolvenčních správců jako náhrady za shora uvedené zrušené termíny. Termín písemné části obecné zkoušky stanovil na 16. 7. 2020 a termín navazující ústní části obecné zkoušky na 13. 8. 2020. Tyto nové termíny ovšem omezil pouze pro uchazeče, kteří dosud nebyli pozváni na žádný termín. To ostatně žalobci potvrdil i v dopise ze dne 9. 6. 2020, v němž uvedl, že ho ke zkoušce v červencovém termínu pozvat nehodlá. Tento postup žalovaného považuje žalobce za nezákonný a svévolný. Má za to, že splnil všechny podmínky stanovené ZIS, aby mu bylo ze strany žalovaného umožněno opakovanou zkoušku vykonat. Žádné ustanovení ZIS neumožňuje žalovanému, aby rozlišoval mezi uchazeči, „kteří dosud nebyli pozváni na žádný termín“ a uchazeči ostatními co do přednosti v čase, kdy mohou zkoušku vykonat. Jediný rozdíl oproti prvnímu pokusu zkoušky (ponecháme-li stranou výši poplatku) je u opakované zkoušky ten, že musí uplynout lhůta 6 měsíců ode dne konání zkoušky, při které uchazeč neuspěl. Tato lhůta ovšem u žalobce uplynula již dnem 12. 3. 2020. Žalobce v této souvislosti klade řečnickou otázku, zda ZIS dle názoru žalovaného umožňuje, aby byla žalobcova účast na opakované zkoušce odkládána „do nekonečna“, neboť dozajista zde budou vždy uchazeči, kteří dosud nebyli pozváni na žádný termín.
3. Žalobce podotkl, že si je realisticky vědom toho, že touto žalobou si účast na termínu písemné části zkoušky dne 16. 7. 2020 a navazující ústní části zkoušky dne 13. 8. 2020 vzhledem k délce soudního řízení nevynutí, tuto žalobu nicméně pojímá jako preventivní prostředek ochrany jeho veřejného subjektivního práva vykonat opakovanou obecnou zkoušku insolvenčního správce. Lze si totiž dobře představit situaci, že žalobci bude ze strany žalovaného znemožněna účast i na nejbližším dalším termínu zkoušky – 14. 10. 2020 (písemná část) a 18. 11. 2020 (ústní část), a to znovu s poukazem na kapacitní a hygienická opatření (v rámci tzv. druhé vlny šíření infekce). Žalobce vzhledem k výše uvedeným skutečnostem navrhl, aby soud rozsudkem 1. určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že nepozval žalobce na termín písemné části obecné zkoušky insolvenčního správce na den 16. 7. 2020 a navazující ústní části obecné zkoušky insolvenčního správce na den 13. 8. 2020, byl nezákonný, a 2. aby žalovanému zakázal pokračovat v porušování práva žalobce na vykonání opakované obecné zkoušky insolvenčního správce.
4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že poté, co mu byla dne 11. 10. 2019 doručena žádost žalobce o umožnění opakování zkoušky, byl žalobce zařazen na seznam uchazečů o zkoušku insolvenčního správce, kteří

se v minulosti z termínu zkoušky omluvili či požádali o její opakování (tedy uchazečů, kteří již byli v minulosti pozváni na alespoň jeden termín zkoušky). S ohledem na § 24 odst. 3 věty druhé ZIS mohl žalovaný žalobci umožnit opakování zkoušky nejdříve po dni 12. 3. 2020. Usnesením vlády České republiky ze dne 12. 3. 2020 č. 194 byl pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu viru SARS CoV-2 vyhlášen nouzový stav a vláda České republiky nařídila pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření. S účinností ode dne 16. 3. 2020 bylo orgánům veřejné moci a správním orgánům uloženo, aby v rámci všech svých pracovišť zahájily omezený provoz vyplývající z nouzového stavu, spočívající mimo jiné v omezení práce státní služby zejména na ty agendy, jejichž výkon musí být bezpodmínečně kontinuálně zajišťován, zejména k zajištění chodu veřejné správy a služeb veřejné správy v nezbytně nutném rozsahu a plnění úkolů vlády České republiky směřujících k dosažení cílů nouzového stavu. Vzhledem k nastalé situaci přistoupil žalovaný ke zrušení vyhlášených jarních termínů zkoušek insolvenčních správců, konkrétně písemné části dne 6. 5. 2020 a navazující ústní části dne 10. 6. 2020 a prozatímnímu nevyhlášení nových termínů. Ve vztahu ke zvláštní zkoušce pak ministryně spravedlnosti schválila určení jejího termínu až na podzim 2020. O této skutečnosti informoval žalovaný obratem na svých webových stránkách na adrese <https://insolvency.justice.cz/nove-terminy-zkousek-insolvencnich-spravcu/>. Žalovaný zdůraznil, že tyto kroky byly reakcí na zcela bezprecedentní situaci vynucenou okolnostmi, nikoliv jeho svévolí.

5. Nouzový stav byl ukončen dne 17. 5. 2020. V návaznosti na ukončení nouzového stavu žalovaný přistoupil k vyhlášení nových termínů zkoušek, které měly představovat náhradu za zrušené termíny. Nový termín písemné části zkoušky byl vyhlášen na den 16. 7. 2020 a nový termín ústní části na den 13. 8. 2020. Vzhledem ke skutečnosti, že § 24 odst. 1 ZIS ukládá žalovanému povinnost umožnit vykonat zkoušku takzvanému prvožadateli, tedy uchazeči, který dosud nebyl pozván na žádný termín zkoušky, do 6 měsíců od podání (úplné) žádosti, byl termín písemné části zkoušky určen právě pouze pro tyto prvožadatele. O této skutečnosti rovněž žalovaný informoval dne 21. 5. 2020 na svých webových stránkách, přičemž výslovně uvedl, že „Vzhledem k trvajícím hygienickým opatřením je červencový termín písemné části zkoušky určen pouze pro uchazeče, kteří dosud nebyli pozváni na žádný termín“. Dne 1. 6. 2019 se žalobce žalovaného dotázal, zda bude pozván na termín písemné části zkoušky konané dne 16. 7. 2020. Přípisem žalovaného ze dne 9. 6. 2020 č. j. MSP-47/2019-OINS-ZK/18 byl žalobce vyrozuměn, že tento termín je určen pouze pro prvožadatele. Jak vyplývá ze seznamu pozvaných účastníků na termín písemné části zkoušky dne 16. 7. 2020, který je veřejně dostupný na webu žalovaného, a též z jeho srovnání se seznamy pozvaných účastníků na předchozí termíny písemných částí zkoušky, na termín písemné části zkoušky dne 16. 7. 2020 nebyl pozván žádný uchazeč, který v minulosti pozvánku obdržel, ale z termínu se omluvil, nebo při zkoušce nebyl úspěšný. Stejně jako se žadatelem tedy bylo zacházeno i s ostatními uchazeči, kteří byli v minulosti pozváni na termín písemné části.
6. Žalovaný je toho názoru, že žaloba v této věci není přípustná, a měla by být soudem odmítnuta. Zásahovou žalobou se totiž nelze preventivně bránit proti žalobcem odhadovanému budoucímu postupu správního orgánu. Skutečnost, že jeho žaloba má toliko preventivní charakter, přitom žalobce v žalobě sám zdůrazňuje. V žalobě dále směšuje veřejné subjektivní právo na to, aby byl žalovaným pozván k opakované zkoušce,

s domnělým právem na pozvání na nejbližší, respektive jím preferovaný termín konání zkoušek insolvenčních správců. Žalobci lze přisvědčit v tom, že mu za splnění podmínek stanovených § 24 odst. 3 věty druhé ZIS obecně svědčí veřejné subjektivní právo na opakování zkoušky insolvenčního správce. Žalobce však dle žalobního návrhu nezákonný zásah spatřuje v neumožnění jejího vykonání v konkrétním jím vybraném termínu. Je tedy zjevné, že se domnívá, že má veřejné subjektivní právo na vykonání opakované zkoušky v konkrétním termínu; žalovanému však není zřejmé, na jaké argumentaci tento svůj právní názor staví. Zákon o insolvenčních správcích ve vztahu k termínu opakování zkoušky insolvenčního správce výslovně uvádí, že opakování zkoušky žalovaný žadateli umožní nejdříve po uplynutí 6 měsíců ode dne konání zkoušky, při které žadatel naposledy neuspěl. Tato lhůta je tedy konstruována jako minimální, nikoliv jako maximální či přesná. V případě žalobce tato lhůta uplynula dne 12. 3. 2020. Od tohoto dne tedy žalobce může být pozván k vykonání opakované zkoušky, avšak žádný právní předpis neukládá žalovanému maximální lhůtu, ve které tak má učinit, tedy na který termín má žalobce pozvat. Podle názoru žalovaného proto žalobci nesvědčí veřejné subjektivní právo opakovat zkoušku insolvenčního správce v určitém jím vybraném termínu. K tomu žalovaný pro úplnost dodal, že přestože žádný právní předpis nestanovuje maximální délku lhůty, ve které musí být žalobce k opakování zkoušky pozván, platí samozřejmě, že tato lhůta musí být ve smyslu § 6 odst. 1 správního řádu přiměřená. Její přiměřenost je přitom třeba posuzovat v kontextu lhůt, které ZIS stanoví ve vztahu ke zkoušce. Lze proto dospět k závěru, že nepřiměřená by byla např. lhůta delší než tři roky, neboť to je časový úsek, po který uchazeč, který neúspěšně absolvoval všechny tři pokusy, nesmí podat novou žádost o její vykonání (srov. § 24 odst. 3 ZIS). Lze tedy souhlasit se žalobcem, že není přípustné, aby byla jeho účast na opakované zkoušce odkládána „do nekonečna“; taková situace však v posuzovaném případě nenastala. Naopak od okamžiku, kdy mohl žalovaný poprvé žalobce k opakované zkoušce pozvat, uplynulo pouze několik měsíců. Zároveň je žalovaný povinen respektovat i zásadu v obdobných případech obdobně a zákazu svévole ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Výběr uchazečů, kteří budou pozváni na konkrétní termín, se tak musí v mezích zákona řídit určitým klíčem. Žalovaný proto uchazeče vybírá striktně podle pořadí žádostí daného datem jejich doručení (podrobněji viz níže). S ohledem na výše uvedené má žalovaný za to, že k zásahu do práv žalobce dojít nemohlo, neboť žalobce nemá veřejné subjektivní právo na pozvání k jím vybranému termínu opakované zkoušky insolvenčního správce. V žalobě nadto absentuje dostatečné tvrzení stran existujícího zásahu žalovaného do jeho práv, když žalobce podle svých slov podává žalobu z důvodu prevence.

7. Svůj závěr o nezákonnosti postupu žalovaného staví žalobce na argumentu, že žádné ustanovení ZIS neumožňuje žalovanému, aby rozlišoval mezi uchazeči, kteří dosud nebyli pozváni na žádný termín, a uchazeči ostatními, co do přednosti v čase, kdy mohou zkoušku vykonat. S tímto tvrzením žalovaný nesouhlasí. Ustanovení § 24 odst. 1 ZIS výslovně uvádí, že ministerstvo umožní do 6 měsíců od doručení písemné žádosti vykonat zkoušku insolvenčního správce každé fyzické osobě, která a) splňuje podmínky uvedené v § 6 odst. 1 písm. b) a e) [vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu a výkon odborné praxe v oblasti související s výkonem funkce insolvenčního správce po dobu alespoň 3 let], a b) uhradila ministerstvu poplatek za připuštění ke zkoušce insolvenčního správce ve výši 5 000 Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení zákona, včetně maximálně šestiměsíční lhůty pro umožnění

vykonání zkoušky, jsou stanoveny kumulativně, je pojmově vyloučeno, aby se tyto podmínky vztahovaly i na případy uvedené v dalších odstavcích § 24 ZIS, tedy na případy opakování zkoušky a vykonání zkoušky v jiném či jiném náhradním termínu. ZIS (ani jiný právní předpis) nestanoví lhůtu, ve které musí být uchazeči vykonání opakované zkoušky umožněno, ani neobsahuje jakýkoli odkaz na přiměřené či obdobné použití § 24 odst. 1 téhož zákona. Oproti tvrzení žalobce tedy ZIS výslovně rozlišuje mezi uchazeči, kterým dosud vykonání zkoušky nebylo umožněno (tedy nebyli pozváni na žádný termín), a uchazeči, kterým již vykonání zkoušky umožněno bylo, avšak neuspěli a musí zkoušku opakovat, či se k ní (opakovaně) nedostavili a požádali o stanovení jiného (náhradního) termínu.

8. Jak již žalovaný uvedl, uchazeče pro konkrétní termín vybírá striktně podle pořadí žádostí dané datem doručení žádostí, přičemž pořadí je vedeno samostatně pro uchazeče, kterým vykonání zkoušky dosud nebylo umožněno (prvožadatele), a uchazeče, kterým již umožněno bylo, tedy pro uchazeče, kteří žádají o opakování zkoušky či její vykonání v jiném (náhradním) termínu. Tento postup zaručuje, že ve vztahu k oběma skupinám budou dodrženy zákonné normy (maximální lhůty pro umožnění vykonání zkoušky pro prvožadatele a minimální povinný odstup od posledního neúspěšného termínu pro uchazeče opakující), a zároveň že se všemi uchazeči v rámci jedné skupiny bude zacházeno stejně. Žalobce již jeden pokus neúspěšně vykonal, a je tedy zařazen do druhého seznamu. Platí, že pořadí v seznamu je odvozeno od data doručení žádosti. Je-li žalovanému doručeno více žádostí v jeden den, rozhoduje datum odeslání žádosti, resp. datum podání první žádosti (tedy žádosti o vykonání zkoušky). Zkoušky se konají v průměru třikrát až čtyřikrát ročně. Konkrétní termíny zkoušek žalovaný oznamuje vždy na podzim předchozího kalendářního roku, a to prostřednictvím webových stránek. Množství pozvaných uchazečů na jednotlivé termíny vychází vždy z kapacit zkušebních místností a zkušební komise. Pouze výjimečně jsou při organizaci zkoušek zohledňovány i jiné skutečnosti (např. krizová opatření vlády, epidemiologická opatření jednotlivých ministerstev apod.), o kterých žalovaný informuje na webových stránkách. Písemná část zkoušky se standardně koná v Kroměříži ve dvou počítačových učebnách, které mají celkovou kapacitu 40 osob. Ústní část zkoušky se standardně koná v Justičním areálu Na Míčáncích. Vzhledem k maximální dovolené délce konání ústní zkoušky, která podle § 10 odst. 3 vyhlášky o zkouškách činí 2 hodiny, je standardně zváno 10 osob. Při přípravě seznamu účastníků konkrétního termínu tak žalovaný s ohledem na šestiměsíční lhůtu stanovenou v § 24 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích vyhradí kapacitu primárně pro prvožadatele; zbylá místa jsou pak určena pro uchazeče, kteří žádají o opakování zkoušky či její vykonání v jiném (náhradním) termínu. Pozvánku na zkoušku s uvedením termínu, času a místa konání písemné části zkoušky zašle žalovaný žadateli nejpozději 4 týdny přede dnem konání písemné části zkoušky (§ 6 odst. 1 vyhlášky o zkouškách); v případě ústní části zkoušky činí tato lhůta 3 týdny (§ 6 odst. 2 vyhlášky o zkouškách). Žalovaný zasílá pozvánky všem žadatelům ve stejný den. Zároveň je po odeslání pozvánek seznam pozvaných uchazečů „zakonzervován“ a nedochází k pozvání dalšího uchazeče v pořadí ani v případě, že se některý z uchazečů z termínu omluví. Žalovaný tak zajišťuje všem pozvaným uchazečům stejné podmínky, zejména stejný čas na studium před termínem zkoušky. Vzhledem k výše uvedenému je žadatelům, kteří podali žádost o opakování zkoušky nebo o stanovení jiného (náhradního) termínu, umožněno účastnit se zkoušky v průměru jedenkrát ročně. Tuto skutečnost je možno ověřit z veřejně dostupné webové

stránky žalovaného <https://insolvency.justice.cz/zkousky-insolvenčních-spravcu/>. S ohledem na tuto skutečnost nelze souhlasit s námitkou žalobce, že jeho účast na zkoušce byla či mohla být soustavně odkládána z důvodu upřednostňování prvožadatelů. Ve vztahu k žadateli bylo totiž žalovaným přistupováno stejně jako k ostatním uchazečům a v souladu s užívanou správní praxí.

9. S ohledem na výše uvedené má žalovaný za to, že v posuzovaném případě nejsou naplněny podmínky pro projednání žaloby, neboť absentuje existence zásahu správního orgánu, jakož i jeho dostatečné tvrzení ze strany žalobce. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nepřipustnou odmítl. Pokud soud dospěje k závěru, že žaloba je projednatelná, žalovaný navrhl, aby žaloby byla jako nedůvodná zamítnuta, neboť k zásahu do práv žalobce vůbec nedošlo, natož pak nezákonně.
10. V podání ze dne 18.9.2020 označeném jako „Změna žaloby a duplika žalobce“ žalobce konstatoval, že jeho obavy, že se bude zásah žalovaného spočívající v nepozvání na písemnou část obecné zkoušky insolvenčního správce opakovat, se naplnily. Žalovaný totiž do dne 18. 9. 2020 nepozval žalobce na termín zkoušky dne 14. 10. 2020. V reakci na vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že nesouhlasí s názorem žalovaného, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je v posuzovaném případě nepřipustná. Poukázal přitom na to, že dle jím provedené rešerše neexistuje judikatura, která by řešila otázku (ne)připustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu v případě nepozvání na zkoušku insolvenčního správce. V obecné rovině souhlasí se žalovaným v tom, že není možné brojit proti aktuálně neexistujícímu zásahu, tedy proti pouhé hrozbě budoucího zasažení do práv. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2010, č.j. 9 Aps 1/2010 – 78 se ovšem k tomu dodává, že to platí pouze v případě, že nejde o hrozbu opakování již učiněného zásahu. Proto také § 87 odst. 2 věty první s.ř.s. dává správnímu soudu pravomoc v případě, že hrozí opakování nezákonného zásahu, zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval. Vzhledem k tomu, že žalovaný označený zásah zopakoval, tak hrozba opakování zásahu byla dokonce naplněna. Žalobce navrhl, aby soud připustil změnu žaloby, již se nově domáhá toho, aby soud rozsudkem 1. určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že nepozval žalobce na termín písemné části obecné zkoušky insolvenčního správce na den 16. 7. 2020 a navazující ústní části obecné zkoušky insolvenčního správce na den 13. 8. 2020, byl nezákonný; 2. určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že nepozval žalobce na termín písemné části obecné zkoušky insolvenčního správce na den 14. 10. 2020 a navazující ústní části obecné zkoušky insolvenčního správce na den 18. 11. 2020, byl nezákonný; 3. zakázal žalovanému pokračovat v porušování práva žalobce na vykonání opakované obecné zkoušky insolvenčního správce.
11. Při ústním jednání před soudem konaném dne 8. října 2020 odkázaly obě strany na svá dosavadní písemná podání a setrvaly na svých procesních stanoviscích. Soud při jednání připustil změnu žaloby provedenou podáním žalobce ze dne 18. 9. 2020 a zamítl veškeré důkazní návrhy, neboť dospěl k závěru, že o žalobě lze rozhodnout na základě skutkových zjištění, která čerpal ze shodných (nesporných) skutkových tvrzení účastníků (§ 120 odst. 3 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).
12. Soud při rozhodování ve věci samé vycházel z následně uvedené právní úpravy:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

13. Podle § 24 odst. 1 ZIS není-li dále stanoveno jinak, ministerstvo umožní do 6 měsíců od doručení písemné žádosti vykonat zkoušku insolvenčního správce každé fyzické osobě, která a) splňuje podmínky uvedené v § 6 odst. 1 písm. b) a e), a b) uhradila ministerstvu poplatek za připuštění ke zkoušce insolvenčního správce ve výši 5 000 Kč.
14. Podle § 24 odst. 2 ZIS ten, kdo při zkoušce insolvenčního správce neuspěl, může do 30 dnů ode dne jejího konání písemně požádat ministerstvo, aby mu umožnilo její opakování. Ministerstvo umožní opakování zkoušky insolvenčního správce žadateli, který uhradil ministerstvu poplatek za umožnění opakování této zkoušky ve výši 7 000 Kč, a to nejdříve po uplynutí 6 měsíců ode dne konání zkoušky, při které žadatel neuspěl; zkoušku lze opakovat pouze dvakrát.
15. Podle § 24 odst. 3 ZIS ten, kdo při zkoušce insolvenčního správce neuspěl a nepodal ve lhůtě podle odstavce 2 žádost o její opakování, nebo ten, kdo při zkoušce insolvenčního správce neuspěl ani při jejím druhém opakování, může podat novou žádost o vykonání zkoušky až po uplynutí 3 let ode dne konání zkoušky, při které naposled neuspěl.
16. Podle § 82 s.ř.s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
17. Podle § 87 odst. 1 s.ř.s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
18. Podle § 87 odst. 2 s.ř.s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.
19. Podle § 87 odst. 3 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.
20. Na rozdíl od žalovaného soud nepovažuje žalobu za nepřípustnou. Není pochyb o tom, že žalobce má veřejné subjektivní právo na to, aby mu žalovaný umožnil vykonat opakovanou zkoušku insolvenčního správce. Nepozvání žalobce k vykonání opakované zkoušky ve vypsáném termínu do tohoto práva zasahuje a negativně se promítá v právní sféře žalobce, jehož aktivní žalobní legitimace je založena na samotném tvrzení o přímém zkrácení na právech tímto zásahem. V dané věci se nejedná o případ, kdy by v žalobě popsání jednání žalovaného, v němž žalobce spatřuje nezákonný zásah, z povahy věci zjevně nemohlo být zásahem ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 82 s.ř.s. Soud proto žalobu neodmítl, ale meritorně ji projednal. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

21. K tomu, aby soud zásahové žalobě vyhověl, musí být kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka); v případě zápůřčí zásahové žaloby je pak nutno, aby zásah nebo jeho důsledky trvaly, případně aby hrozilo opakování zásahu (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. žalobci poskytnout (srov. rozsudky ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005 - 69 či ze dne 3. 11. 2015, č. j. 4 Azs 155/2017-20 atp.).
22. Z konstantní judikatury správních soudů plyne, že zásah nemusí spočívat pouze v konání orgánu veřejné moci. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98, *„[n]emusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č.j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“* (viz následně též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č.j. 5 Aps 5/2010-293, publ. pod č. 2386/2011 Sb. NSS, ze dne 22. 9. 2011, č.j. 5 Aps 4/2011-326, publ. pod č. 2458/2012 Sb. NSS). Kategorie „zásahů“ orgánů veřejné moci, proti nimž soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu, je velmi široká, jedná se fakticky o „jakékoli jiné akty či úkony veřejné správy směřující proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení“ (cit. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98).
23. Mezi stranami není sporu o skutkovém stavu věci, tedy o tom, že žalobce, který při (první) zkoušce insolvenčního správce dne 12.9.2019 neuspěl, požádal ve stanovené třicetidenní lhůtě žalovaného, aby mu umožnil opakování zkoušky, a zároveň uhradil poplatek za umožnění opakování zkoušky ve výši 7 000 Kč. Nesporné je i to, že žalobce dosud nebyl žalovaným k opakování zkoušky pozván.
24. Jak již bylo soudem konstatováno shora, žalobci svědčí veřejné subjektivní právo na to, aby mu žalovaný umožnil vykonat opakovanou zkoušku insolvenčního správce. Podle § 24 odst. 2 ZIS mohl žalovaný umožnit žalobci opakování zkoušky nejdříve po uplynutí 6 měsíců ode dne konání zkoušky, při které žadatel neuspěl. Prvním v úvahu přicházejícím dnem tak byl den 13.3.2020. Je zřejmé, že nepozvání žalobce k opakované zkoušce v termínech, které byly žalovaným po uvedeném datu vypsány, zasahuje přímo právní sféru žalobce. Soud má nicméně za to, že tento zásah nelze označit za nezákonný, neboť zákon žalobci nepřiznává právo na to, aby byl k opakování zkoušky pozván v konkrétním, co možná nejbližším termínu, který žalovaný pro zkoušky insolvenčního správce vypíše počínaje dnem 13.3.2020.

25. Žalovanému je nutno přisvědčit v tom, že jedinou lhůtou stanovenou v ZIS, která dopadá na žalobcův případ, je již zmíněná šestiměsíční lhůta běžící ode dne konání první zkoušky, v níž nelze opakování zkoušky neúspěšnému žadateli umožnit. Zákon však nestanoví žádnou (maximální) lhůtu, ve které musí být žalobci jakožto neúspěšnému žadateli opakování zkoušky umožněno. Lhůta 6 měsíců od doručení písemné žádosti zakotvená v § 24 odst. 1 ZIS na žalobce nedopadá – ze systematiky daného ustanovení a též s ohledem na jeho jazykové znění je zjevné, že tato lhůta se vztahuje výlučně na vykonání první zkoušky insolvenčního správce a nikoliv na opakování zkoušky. Ustanovení § 24 odst. 1 ZIS je zároveň důkazem toho, že mezi prvožadatelem o vykonání zkoušky insolvenčního správce a žadateli o umožnění opakování zkoušky je podstatný rozdíl spočívající v tom, že prvně zmíněným, splňují-li zákonem stanovené podmínky, je žalovaný povinen umožnit vykonání zkoušky insolvenčního správce v konkrétní 6měsíční lhůtě běžící od doručení písemné žádosti, zatímco ve vztahu k žadatelům o umožnění opakování zkoušky zákon podobnou lhůtu neupravuje.
26. Vzhledem k absenci zákonem stanovené lhůty je třeba ze zásady dobré správy dovodit, že lhůta, ve které žalovaný umožní žadateli vykonat opakovanou zkoušku insolvenčního správce, musí být lhůtou *přiměřenou*. Za takovou přiměřenou lhůtu lze dle náhledu soudu za standardních okolností považovat lhůtu jednoho roku běžící ode dne, kdy lze podle § 24 odst. 2 ZIS nejdříve umožnit žadateli opakování zkoušky. Lhůta 6 měsíců by byla nepřiměřeně krátká jak s ohledem na kapacitní možnosti žalovaného (detailně popsané v jeho vyjádření k žalobě), tak i s přihlédnutím k jeho povinnosti umožnit v zákonem stanovené šestiměsíční lhůtě vykonání zkoušky prvožadatelům. Zákonodárci jistě nic nebránilo v tom, aby stejnou lhůtu zakotvil i pro umožnění opakování zkoušky; z toho, že tak neučinil, nepřímo plyne, že tento záměr nesledoval a že lhůta pro umožnění opakování zkoušky může být delší než šestiměsíční. Zároveň je nutno přisvědčit názoru žalovaného, že kupříkladu tříletá lhůta by pro opakování zkoušky byla již nepřiměřená, neboť by naprosto nekorespondovala lhůtě 6 měsíců zakotvené v § 24 odst. 2 ZIS, po které nejdříve lze opakovanou zkoušku konat.
27. Z výše uvedeného plyne, že soud nesdílí přesvědčení žalobce, že bylo povinností žalovaného umožnit mu opakování zkoušky v nejbližším možném termínu počínaje dnem 13.3.2020, a že pokud tak žalovaný dosud neučinil, nezákonně zasáhl do práv žalobce. Skutečnost, že žalobce nebyl pozván k opakování písemné části zkoušky dne 16.7.2020 (a navazující ústní zkoušce dne 13.8.2020), je logickým důsledkem toho, že tento termín byl žalovaným určen výlučně pro prvožadatele o zkoušku, jimž byl žalovaný povinen umožnit vykonání zkoušky insolvenčního správce ve lhůtě stanovené v § 24 odst. 1 ZIS. Podstatné je, že zákon žalovanému nestanovil povinnost pozvat žalobce k opakování zkoušky již v tomto termínu. Ani nepozvání žalobce k opakování písemné části zkoušky dne 14.10.2020 (a navazující ústní zkoušce dne 18.11.2020) soud nepovažuje za nezákonný zásah žalovaného namířený vůči žalobci. Zákon žalobci nepřiznává právo být pozván k opakování zkoušky v některém z výše zmíněných termínů (2. podmínka), a namítaný zásah žalovaného tak nemůže být označen za nezákonný (3. podmínka).
28. S přihlédnutím k tomu, že dosud neuplynula přiměřená jednorocní lhůta (viz výše), ve které by měl žalovaný opakování zkoušky žalobci umožnit, nelze postup žalovaného v této věci označit za nezákonné porušování práva žalobce na vykonání opakované obecné

zkoušky insolvenčního správce. Soud proto nevyhověl návrhu žalobce na vydání deklaratorního výroku, kterým by určil nezákonnost zásahu spočívajícího v nepozvání žalobce k opakování zkoušky ve shora uvedených termínech, a nevyhověl ani návrhu žalobce na vydání záporního výroku, jímž by žalovanému zakázal pokračovat v porušování uvedeného žalobcova práva, neboť ze strany žalovaného dosud k ničemu takovému nedochází.

29. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl.
30. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 8. října 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu