



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobce JUDr. R. P., proti žalovanému Ministerstvu spravedlnosti – zkušební komisi pro odbornou justiční zkoušku, se sídlem Vyšehradská 16, 128 10 Praha 2, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žalovanému se ukládá, aby ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku vydal rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky konané žalobcem ve dnech 11. – 14. října 2011.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 2070 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 22. 5. 2012 se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného. Žalobce ve dnech 11. – 14. 10. 2011 neúspěšně podstoupil odbornou justiční zkoušku a tento výsledek mu zkušební komise sdělila na místě; dosud však žalobce neobdržel písemné rozhodnutí, které by jej informovalo jednak o výsledku zkoušky, jednak o rozsahu, v jakém je povinen případně opakovat i písemnou část zkoušky (viz § 18 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 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; dále též „vyhláška“). Žalobce se dne 16. 3. 2012 domáhal změny hodnocení zkoušky a také vydání rozhodnutí zkušební komise; bylo mu však pouze sděleno, že rozhodující je zápis o průběhu justiční zkoušky podle § 17 odst. 4 vyhlášky. Tento zápis však podle žalobce nelze ztotožňovat s konečným rozhodnutím zkušební komise podle § 17 odst. 1 a 3 vyhlášky; samotný protokol o průběhu justiční zkoušky nemůže mít rozhodující právní účinky. Naproti tomu rozhodnutí zkušební komise o výsledku zkoušky je individuálním aktem aplikace práva, který podléhá soudnímu přezkoumání. Zkušební komise

vykonává veřejnou moc: ověřuje totiž, zda má uchazeč potřebné vědomosti, a zda jsou tedy u něj splněny podmínky pro výkon veřejné funkce. Žalobce proto navrhl, aby soud žalovanému uložil vydat rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky, kterou žalobce podstoupil ve dnech 11. – 14. 10. 2011, a doručit ho žalobci ve lhůtě jednoho měsíce od vydání rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že zkušební komise přistupovala k žalobci stejně jako k ostatním kandidátům a neodchýlila se od standardní praxe, o čemž byl žalobce informován dopisem žalovaného ze dne 11. 5. 2012. Zkušební komise hodnotí výkon kandidáta v ústní a písemné části jako jeden celek; i v případě, kdy by kandidát uspěl v písemné části, a následně podá velmi slabý výkon v ústní části, může komise rozhodnout o opakování zkoušky v celém rozsahu. Žalobcovy písemné práce však byly hodnoceny jako nevyhovující (viz zápis o průběhu justiční zkoušky). Žalobce se dovolává § 17 odst. 3 vyhlášky a tvrdí, že má právo na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí o výsledku zkoušky; žalovaný však upozorňuje na to, že vyhláška měla upravovat především odbornou přípravu justičních čekatelů, jejichž postavení v systému justice je poněkud odlišné od postavení asistentů soudců (a tedy od postavení žalobce). Písemné vyrozumění o výsledku zkoušky justičního čekatela se děje formou dopisu ředitele justičního odboru, který je adresován justičnímu čekateli prostřednictvím předsedy příslušného krajského soudu; obsahem dopisu je pouze datum a výsledek zkoušky. Přiložen a zaslán je také osobní list o průběhu přípravné služby, a to za účelem budoucí úpravy pracovněprávních vztahů. U asistentů soudce a u vyšších soudních úředníků, kteří podstoupili odbornou justiční zkoušku, se naproti tomu předpokládá pouze ústní oznámení výsledku zkoušky bezprostředně po ukončení porady komise. O průběhu zkoušky se vyhotovuje písemný protokol, který obsahuje hodnocení jednotlivých částí a v případě neúspěchu i jeho zdůvodnění (zkoušená osoba může do protokolu nahlédnout). Nelze tedy přistoupit na tvrzení, že žalobce neví, proč neuspěl, neboť měl možnost konfrontace se zkoušejícími v ústní části zkoušky (kdy mu byly také sděleny nedostatky), a zároveň byly důvody hodnocení zaznamenány i v protokolu.

Nevyhotovení písemného rozhodnutí tak nelze považovat za pochybení ze strany žalovaného či zkušební komise. Ustanovení § 17 vyhlášky je třeba vykládat podle jeho účelu a s přihlédnutím k ustálené praxi. Krom toho ředitel justičního odboru vyhověl žalobcově žádosti a písemné vyrozumění o výsledku zkoušky a o rozsahu, v němž je nutno zkoušku zopakovat, mu zaslal ve svém dopisu ze dne 11. 5. 2012 (žaloba pak byla podána až 22. 5. 2012, takže nečinnost není dána). Dále žalovaný dodal, že zkušební komise není správním orgánem, a nemůže tak být pasivně legitimována. Navrhl proto, aby soud žalobu zamítl.

Žalobce v replice (kromě reakcí na postoj žalovaného k průběhu a výsledku justiční zkoušky) podotkl, že část čtvrtá vyhlášky upravuje odbornou justiční zkoušku, kterou může za zcela stejných podmínek jako justiční čekatel vykonat i jiný uchazeč splňující potřebné předpoklady; výklad žalovaného porušuje princip rovnosti. Povinnost zkušební komise vydat rozhodnutí je stanovena právním předpisem; na tom nemůže nic změnit ani „ustálená praxe“ žalovaného. (K tomu viz i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci povinnosti prezidenta republiky vydat a zdůvodnit rozhodnutí, jímž odmítá jmenovat soudce.) Žalovaným je podle žalobce ministerstvo, jehož jménem jedná zkušební komise jako jeho odborný poradní orgán.

Žalovaný v duplice zopakoval, že ke splnění povinnosti podle § 17 odst. 3 vyhlášky je postačující jeho dopis ze dne 11. 5. 2012: i neformální přípis totiž může být rozhodnutím v materiálním slova smyslu. S tím však žalobce nesouhlasil: ředitel justičního odboru (který je autorem dopisu) není oprávněn vydat rozhodnutí namísto zkušební komise. Je proto nevýznamné, zda lze dopis podle jeho obsahu považovat za rozhodnutí; i toto tvrzení

žalovaného však lze vyvrátit, neboť žádným sdělením ředitele justičního odboru nebyla žalobci stanovena povinnost opakovat i písemnou část odborné justiční zkoušky. Tato skutečnost byla žalobci vždy pouze oznámena s tím, že rozhodnutí již vydáno nebude.

Ze správního spisu soud zjistil, že podle zápisu o průběhu odborné justiční zkoušky (který je protokolem ve smyslu § 17 odst. 4 vyhlášky) ze dne 14. 10. 2011, který podepsali všichni členové zkušební komise, žalobce nevyhověl v žádné ze tří částí písemné zkoušky („*T. nevyh., O. nevyh., Spr. nevyh.*“); celkově byl žalobce hodnocen slovy „*velmi slabé znalosti ve všech oborech*“ a „*nezpůsobilý*“. K tomu zkušební komise v zápisu dodala, že je „*nutno opakovat všechny pís. práce*“. Na podání ze dne 16. 3. 2012 (tím se žalobce mj. domáhal vydání rozhodnutí zkušební komise o výsledku zkoušky a o rozsahu, v němž je žalobce povinen zkoušku opakovat) reagoval ředitel justičního odboru Ministerstva spravedlnosti dopisem ze dne 11. 5. 2012; v něm uvedl, že komise při svém hodnocení nepochybila (ostatně ministerstvo jako takové by na jejím hodnocení stejně nemohlo nic měnit) a že podle jejích závěrů podal žalobce natolik slabý výkon, že musí opakovat i písemnou část zkoušky, i když zpracovaným rozhodnutím nebyly vytýkány žádné konkrétní závady.

Žaloba je důvodná.

Podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“) se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Soud nepochybuje o tom, že žalovaný vystupoval v žalobcově věci prostřednictvím zkušební komise (ministrem jmenovaného odborného orgánu) jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“). Ministerstvo spravedlnosti je orgánem moci výkonné, který je ze zákona povinen zajišťovat agendu odborných justičních zkoušek a umožnit vykonání takové zkoušky každému justičnímu čekateli, vyššímu soudnímu úředníkovi či asistentovi soudce, který pro to splní zákonné podmínky (§ 114 – § 117 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích). Odborné hodnocení uchazečů neprovádí samo ministerstvo, nýbrž zkušební komise jmenovaná ministrem spravedlnosti (§ 114 odst. 2 zákona o soudech a soudcích). Na komisi je takto přenesena pravomoc ministerstva ověřovat vědomosti a náležitou připravenost uchazečů o funkci soudce. Úkolem komise je po přezkoušení uchazeče zhodnotit jeho vědomosti; tímto hodnocením komise rozhoduje o právech a povinnostech uchazeče – tedy o tom, zda je uchazeč odborně způsobilý k výkonu funkce soudce, nebo zda musí odbornou justiční zkoušku podstoupit znovu. Jde přitom o práva a povinnosti v oblasti veřejné správy: ministerstvo tu prostřednictvím svého odborného orgánu vykonává působnost v oblasti správy soudnictví, jejíž náplní je zajišťovat technické a personální podmínky pro výkon soudní moci.

Soud souhlasí se žalovaným v tom, že žádný orgán – ani ministerstvo jako takové, ani správní soud – není oprávněn přezkoumávat úvahy, které vedly zkušební komisi k závěru, že uchazeč není odborně způsobilý k výkonu funkce soudce: tento závěr je plně na uvážení komise a na její odborné kompetenci. Uchazeč má však právo na to, aby zkouška proběhla v souladu s předem stanovenými pravidly a aby komise při svém postupu dodržela všechny povinnosti, které jí ukládá zákon a vyhláška.

V § 14 – § 16 vyhlášky je upravena struktura a doba trvání odborné justiční zkoušky, jakož i oblasti požadovaných znalostí i rámcová kritéria pro hodnocení uchazeče; výklad těchto pravidel není mezi stranami sporný. Odlišně však strany vykládají § 17 a § 18 vyhlášky, neboť podle žalobce je zkušební komise povinna vydat (písemné) rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky, kdežto podle žalovaného komise tuto povinnost nemá.

Podle § 17 odst. 1 vyhlášky se výsledek odborné zkoušky hodnotí jedním ze tří stupňů (výtečně způsobilý, způsobilý a nezpůsobilý); o hodnocení rozhoduje zkušební komise při neveřejné poradě hlasováním a její rozhodnutí je konečné. Podle § 17 odst. 3 *[v]ýsledek odborné zkoušky oznámí předseda zkušební komise čekateli bezprostředně po ukončení porady podle odstavce 1. Písemné vyhotovení rozhodnutí o výsledku zkoušky se čekateli doručí.* Podle § 18 *[p]ři hodnocení odborné zkoušky stupněm „nezpůsobilý“ zkušební komise též rozhodne, zda a v jakém rozsahu je čekatel při opakování zkoušky povinen opakovat i její písemnou část.*

Žalobce se dovolává právě § 17 odst. 3 a § 18 vyhlášky. Není podle něj dostatečné, pokud se s hodnocením komise a s výsledkem jejích úvah mohl seznámit přímo po skončení ústní části zkoušky či formou nahlédnutí do zápisu (protokolu) o průběhu odborné justiční zkoušky a pokud mu i samo ministerstvo zopakovalo závěr komise v dopisu ředitele justičního odboru ze dne 11. 5. 2012: vyhláška totiž ukládá komisi povinnost vydat rozhodnutí.

Tomuto žalobcovu tvrzení musí soud přisvědčit. Podle § 17 odst. 3 vyhlášky je povinností zkušební komise (resp. jejího předsedy) nejen oznámit uchazeči výsledek odborné zkoušky bezprostředně po ukončení své neveřejné porady – tedy ústně – ale podle věty druhé tohoto ustanovení se uchazeči doručí i písemné vyhotovení rozhodnutí o výsledku zkoušky. Vyhláška v tomto ustanovení nehovoří obecně o „uchazeči“, nýbrž o „čekateli“; to však platí nejen o § 17 vyhlášky, ale i o celé její části čtvrté upravující odbornou zkoušku. Vyhláška byla vydána k provedení § 114 zákona o soudech a soudcích, nadepsaného *Odborná justiční zkouška*; ustanovení § 114 je pak součástí dílu 6 zákona, který nese název *Justiční čekatelé* a obsahuje pravidla jednak pro přípravnou službu justičních čekatelů, jednak pro odbornou justiční zkoušku.

Od samotné účinnosti zákona o soudech a soudcích (1. 4. 2002) se však pravidla pro průběh odborné justiční zkoušky nevztahovala jen na justiční čekatele (jak by se mohlo zdát z dílu 6 zákona), ale také na vyšší soudní úředníky; později se jejich osobní působnost dále rozšířila. Již podle původního znění § 117 odst. 1 zákona platilo, že *požádá-li vyšší soudní úředník, který splňuje předpoklady pro výkon funkce soudce podle § 60 odst. 1 až 4 s výjimkou odborné justiční zkoušky a který vykonává funkci vyššího soudního úředníka po dobu nejméně 5 let, umožní mu ministerstvo vykonat odbornou justiční zkoušku nejpozději do 3 měsíců od doručení žádosti.* Zákonem č. 151/2001 Sb. byl do § 117 zákona o soudech a soudcích přidán odstavec 4: *Za stejných podmínek umožní ministerstvo vykonat odbornou justiční zkoušku soudci Ústavního soudu a dále asistentovi soudce Ústavního soudu, Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu (...).* Odstavec 4 byl změněn zákonem č. 79/2006 Sb., který rozšířil výčet takto oprávněných osob o asistenta soudce vrchního, krajského nebo okresního soudu; konečně zákon č. 314/2008 Sb. přidal do výčtu v tomto odstavci ještě asistenta Veřejného ochránce práv.

Prováděcí vyhláška č. 303/2002 Sb., která nabyla účinnosti k 1. 7. 2002, přesněji upravila průběh odborné justiční zkoušky v souladu se zmocněním obsaženým v § 114 odst. 4 zákona; samotný § 114 totiž stanoví pouze účel zkoušky, složení zkušební komise, a rozdělení zkoušky na písemnou a ústní část, a formulace všech nezbytných podrobnějších pravidel byla ponechána na prováděcí předpis. Ačkoli již v roce 2002 mohli skládat odbornou justiční zkoušku i vyšší soudní úředníci (vedle justičních čekatelů), vyhláška se výslovně zmiňovala pouze o „čekatelích“. Je však nasnadě, že pravidla pro průběh odborné justiční zkoušky stanovená vyhláškou platila od počátku i pro vyšší soudní úředníky. Ohledně vyšších soudních úředníků totiž nebyla přijata jiná (od „čekatelské“ úpravy odlišná) prováděcí pravidla, a ostatně by to ani nebylo účelné. Úmyslem zákonodárce bylo, aby zkouška měla stejný obsah a průběh pro obě zmíněné skupiny uchazečů, neboť cílem zkoušky bylo ověřit totéž: zda je uchazeč odborně způsobilý vykonávat funkci soudce.

Tento závěr lze vztáhnout i na další skupiny oprávněných osob, které postupně přibývaly do výčtu § 117 odst. 4, tedy i na asistenty okresních soudů (kam patří žalobce). Ostatně sám žalovaný svým postupem v žalobcově věci dával najevo, že i na žalobce dopadají pravidla stanovená v § 14 a násl. vyhlášky.

Pak ale nelze nalézt žádný právní argument pro tvrzení, že ačkoli se na žalobce – který je asistentem soudce okresního soudu a jemuž žalovaný umožnil vykonat odbornou justiční zkoušku – vztahuje souhrn pravidel stanovených zákonem a vyhláškou a upravujících průběh této zkoušky (žalobce skládal zkoušku před komisí jmenovanou ministrem spravedlnosti; komise byla pětičlenná a jejím předsedou byl soudce; v písemné části zkoušky vypracoval žalobce jedno rozhodnutí ve věci trestní, jedno rozhodnutí ve věci občanskoprávní a jedno rozhodnutí ve věci správního soudnictví; v ústní části byly zjišťovány žalobcovy znalosti v rozsahu nepřekračujícím výčet v § 16 odst. 2 a 3 vyhlášky; o hodnocení rozhodla komise neveřejným hlasováním; poté byl žalobci ústně oznámen výsledek; předseda komise rovněž sepsal zápis o průběhu zkoušky; a tak podobně), nevztahuje se na něj právě to pravidlo vyhlášky, podle něž se čekatel, a tedy i vyššímu soudnímu úředníku či asistentovi, doručí písemné vyhotovení rozhodnutí o výsledku zkoušky.

Soud vzal na vědomí praxi žalovaného, jak ji ředitel justičního odboru popsal v průběhu soudního řízení, a nedomnívá se, že by tato ustálená praxe působila kandidátům odborné justiční zkoušky z řad vyšších soudních úředníků a asistentů praktické potíže při výkonu jejich práv. To, že praxe zpravidla dobře funguje, však neopravňuje soud k tomu, aby při rozhodování o konkrétním žalobním návrhu nedbal textu právního předpisu, jehož se žalobce dovolává (§ 17 odst. 3 věta druhá vyhlášky).

Nelze souhlasit se žalovaným s tím, že rozhodnutím ve smyslu § 17 odst. 3 vyhlášky by případně mohl být i dopis ředitele justičního odboru ze dne 11. 5. 2012. Tento dopis je podle svého obsahu polemikou se žalobcovým právním názorem, zřetelně nejde o autoritativní právní akt. Krom toho náleží-li pravomoc rozhodnout o výsledku zkoušky komisi, a nikoli ministerstvu samotnému, pak by i rozhodnutí v materiální podobě mělo nést podpis osoby oprávněné jednat za komisi – tedy podpis předsedy komise, nikoli jiné úřední osoby, která je jinak oprávněna jednat za ministerstvo či za některý z jeho odborů.

Jelikož soud shledal, že žalovaný je v této věci nečinný – tedy nevydal písemné rozhodnutí o výsledku žalobcovy odborné justiční zkoušky, ačkoli je vydat měl – uložil žalovanému tuto povinnost rozsudkem.

Ačkoli v řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu není věcí soudu určovat, jak by měl žalovaný rozhodnout, poukazuje soud na okraj svého rozhodnutí i na § 18 vyhlášky. Zkušební komise je po přezkoušení uchazeče povinna rozhodnout nejen o tom, zda uchazeč uspěl nebo neuspěl, ale v případě neúspěšného uchazeče i o tom, zda a v jakém rozsahu je uchazeč povinen opakovat i písemnou část zkoušky. Může přitom jen stěží obstát výklad, podle něž by obsahem písemného vyhotovení rozhodnutí komise měl být právě jen závěr o tom, že uchazeč je nezpůsobilý, a nikoli již závěr o případné povinnosti opakovat i písemnou část zkoušky. Oba tyto závěry negativně zasahují do práv uchazeče se stejnou autoritativní silou a není důvodu, aby s nimi žalovaný zacházel odlišně (tj. aby závěr o nezpůsobilosti vtěloval do písemného rozhodnutí, zatímco závěr o rozsahu, v němž se musí uchazeč zkoušce podrobit znovu, by do tohoto písemného rozhodnutí nezahrnul).

Žalobce měl ve věci úspěch, a žalovaný je tak ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. povinen zaplatit mu náklady řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku (2000 Kč) a v doložených nákladech na poštovné (34 Kč + 36 Kč).

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí 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, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 28. května 2013

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková