



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce:

bytem

zastoupený advokátkou Mgr. Jiřinou Chmelovou
se sídlem Nad Dědinou 561/6, Brno

proti

žalovanému:

Ministerstvo spravedlnosti
se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2

o žalobě ze dne 24. 1. 2020 na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

takto:

- I. Žalovanému se ukládá povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. MSP-38/2015-LO-INSO, a to do 3 týdnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení 10 228 Kč, a to do rukou zástupkyně žalobce Mgr. Jiřiny Chmelové, advokátky.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nevydal rozhodnutí (osvědčení) o výsledku

Shodu s prvopisem potvrzuje:

zvláštní zkoušky insolvenčního správce č. j. MSP-38/2015-LO-INSO/12 konané žalobcem dne 24. 1. 2018 (dále jen „předmětné řízení“ nebo „předmětná zkouška“).

2. Žalobce v podané žalobě namítal, že v den konání předmětné zkoušky mu bylo zkušební komisí ústně sděleno, že neuspěl. Žalobce je však přesvědčen, že v případě zákonného postupu měl být úspěšný, resp. mělo mu být sděleno, že uspěl. Žalovaný žalobci nezaslal do tří týdnů osvědčení o úspěšném vykonání zkoušky, ač o vydání osvědčení, resp. rozhodnutí, žalobce výslovně požádal v podáních ze dne 5. 2. 2018 a ze dne 13. 3. 2018. V důsledku tohoto jednání žalovaného mu není znám výsledek předmětné zkoušky.
3. Žalobce dále s odkazem na § 7a vyhlášky č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců (dále jen „vyhláška“), přestřel argumentaci směřující k závěru, že při předmětné zkoušce uspěl, přičemž upozornil na procesní pochybení týkající se průběhu předmětné zkoušky a protokolu o ní.
4. Soud však zdůrazňuje, že v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (přičemž soud nemá pochyb o tom, jaký žalobní typ žalobce zvolil) není oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003-80). Daná argumentace je tudíž z hlediska výsledku řízení irelevantní a soud ji v rozsudku v podrobnostech nezmiňuje (ani proti-argumentaci žalovaného). Možno dodat, že petit žaloby v souladu s posledně zmíněným judikátem požaduje, aby soud žalovanému uložil vydat rozhodnutí (osvědčení) o výsledku předmětné zkoušky, tj. nepožaduje vydání rozhodnutí o určitém obsahu.
5. Vzhledem k tomu, že žalobci nebylo osvědčení o úspěšném vykonání předmětné zkoušky v zákonné lhůtě zasláno, podal dne 10. 12. 2018 u žalovaného žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). V reakci na ni mu žalovaný dne 9. 1. 2019 zaslal sdělení, v němž uvedl, že ve věci předmětné zkoušky žalovaný nerozhoduje, resp. se správní rozhodnutí vůbec nevydává, tudíž nelze postupem podle § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu požadovat, aby ministr spravedlnosti jako nadřízený správní orgán přikázal žalovanému rozhodnutí o výsledku zkoušky vydat. Žalobce je toho názoru, že tímto vyčerpal všechny prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu a nezbylo mu tedy než podat žalobu proti nečinnosti.
6. Dále žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 Ans 3/2013-63, který se týkal odborné justiční zkoušky dle zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí zkušební komise o tom, že uchazeč u odborné justiční zkoušky neuspěl, je deklaratorním správním rozhodnutím. V souvislosti s tímto rozhodnutím žalobce zdůraznil význam materiálního výkladu pojmu rozhodnutí a doplnil jej odkazy na související judikaturu. Dle žalobce se pak v případě výsledku předmětné zkoušky jedná právě o úkon správního orgánu, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho práva a povinnosti, a tedy se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), neboť výsledek hodnocení zkušební komise v případě zvláštní zkoušky insolvenčního správce, na kterého se vztahuje § 6 odst. 6 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích (dále jen „zákon o insolvenčních správcích“), sám o sobě zakládá a mění práva nebo povinnosti uchazeče, když sám o sobě zakládá nárok na prodloužení platnosti zvláštního povolení ve smyslu citovaného ustanovení.

7. Žalobce dospěl k závěru, že při úspěšném vykonání zkoušky insolvenčního správce má žalovaný povinnost vydat do tří týdnů osvědčení o úspěšném vykonání zkoušky, lze proto konstatovat, že ve vztahu k pozitivnímu výsledku zkoušky je právním předpisem stanovena povinnost žalovaného vydat osvědčení, které podle své povahy v souladu s judikaturou citovanou žalobcem může být považováno za správní rozhodnutí. V daném případě je totiž dotčeno subjektivní veřejné právo žalobce na prodloužení platnosti zvláštního povolení ve smyslu § 6 odst. 6 zákona o insolvenčních správcích.
8. Žalobce podotkl, že se proti postupu žalovaného u nadepsaného soudu bránil též prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s.r.s., která byla rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2018, č. j. 11 A 88/2018-88, zamítnuta. Žalobce proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný úvodem svého vyjádření shrnul procesní vývoj dané věci, včetně podrobného popisu průběhu předmětné zkoušky. Po ukončení samotného zkoušení žalobce vyhlásila zvláštní zkušební komise v souladu s § 10 odst. 5 vyhlášky výsledky zkoušky ústně po neveřejné poradě. Předseda komise sdělil jednotlivým uchazečům výsledky zkoušky, přičemž žalobci takto sdělil, že nebyl úspěšný, jakož i důvody jeho neúspěchu. Zároveň byl žalobce upozorněn na to, že důvody jsou stručně popsány v Protokolu o průběhu zvláštní zkoušky ze dne 24. 1. 2018 (dále jen „protokol“).
10. Dne 5. 2. 2018 adresoval žalobce žalovanému písemnost, kterou nazval „*Rozklad a žádost o přezkum (podnět o opravný prostředek proti průběhu a výsledku zvláštní zkoušky insolvenčního správce)*“. Úvodem žalobce uvedl, že hodnocení předmětné zkoušky (neúspěš) mu bylo sděleno toliko ústně s tím, že trvá na doručení řádného rozhodnutí. Žalobce tímto rozkladem napadal jak průběh zkoušky, tak i její výsledek. K tomuto rozkladu se následně vyjádřila rozkladová komise žalovaného v přípisu ze dne 16. 2. 2018, č. j. MSP-38/2015-LO-INSO/28, v němž vyjádřila názor, že proti průběhu a výsledku předmětné zkoušky se nelze bránit rozkladem ani nemůže být zahájeno přezkumné řízení. Zároveň uvedla, že podmínky pro vydání rozhodnutí nebyly splněny, a věc proto vrátila odboru insolvenčnímu k vyřízení.
11. Žalovaný dále podrobně popsal všechny jednotlivé následující úkony žalobce, kdy žalobce jednak žádal o umožnění opakování předmětné zkoušky, jednak se dovolával podjatosti jednoho z členů komise, a na ně navazující úkony žalovaného, mj. žádost žalobce ze dne 13. 3. 2018, v níž se domáhal vydání rozhodnutí o výsledku předmětné zkoušky. Dne 10. 12. 2018 požádal žalobce o uplatnění prostředků k ochraně proti nečinnosti, konkrétně požadoval, aby nadřízený správní orgán, tj. ministr spravedlnosti přikázal žalovanému, aby vydal osvědčení o výsledku předmětné zkoušky. V návaznosti na to žalovaný přípisem ze dne 9. 1. 2019, č. j. MSP-8/2018-ORA-ROZ/5, žalobce informoval o tom, že ve věci předmětné zkoušky žalovaný nerozhoduje, nevydává tedy správní rozhodnutí, a nelze tudíž postupem podle § 80 odst. 3 správního řádu požadovat, aby ministr spravedlnosti přikázal žalovanému rozhodnutí o výsledku zkoušky vydat. Zároveň žalovaný žalobci sdělil, že s ohledem na jeho neúspěch v předmětné zkoušce není na místě ani vydat osvědčení.
12. Žalovaný zdůraznil, že ve stejné věci žalobce podal také žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, která byla rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2018, č. j. 11 A 88/2018-88, zamítnuta. Ze skutečnosti, že soud tuto žalobu

projednal a ve věci meritorně rozhodl, lze dle žalovaného usuzovat, že právě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je příslušným typem žaloby, který měl žalobce pro účely ochrany svých práv využít.

13. K nevydání osvědčení o vykonání zkoušky žalovaný odkázal na znění § 13 odst. 1 a § 14 odst. 1 vyhlášky. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce při zkoušce neuspěl, nebyla naplněna hypotéza § 14 odst. 1 vyhlášky a žalovaný proto nemohl žalobci zaslat osvědčení o úspěšném vykonání zkoušky. Žalovaný dále odkázal na znění § 155 odst. 2 správního řádu s tím, že je jeho povinností vydat příslušné osvědčení pouze tehdy, jsou-li pro to splněny stanovené podmínky, což nebyly.
14. Žalovaný dále nesouhlasil s názorem žalobce, že rozhodnutí o výsledku zvláštní zkoušky je úkonem veřejné správy, který naplňuje materiální znaky rozhodnutí dle § 65 s.ř.s. Ve věci zvláštní zkoušky insolvenčního správce není na místě vydat správní rozhodnutí mimo jiné proto, že se při ní nerozhoduje o žádném veřejném subjektivním právu žalobce. V této souvislosti žalovaný odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09, v němž se podává, že osoba nemá subjektivní veřejné právo na udělení zkoušky, kterému by zkušební komise musela vyhovět. Názor, že výsledek zkoušky není rozhodnutím v materiálním smyslu, zastává i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 154/2015-50. Žalovaný dále poukázal i na žalobcovo tvrzení uvedené v žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu, kde žalobce uvedl, že výsledek zvláštní zkoušky pro nedostatek předepsané formy nepovažuje za rozhodnutí, ale za úkon veřejné správy, který sám o sobě zasahuje do právní sféry insolvenčního správce.
15. K odkazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 Ans 3/2013-63, uvedl žalovaný, že úpravu, která se vztahovala k organizaci odborné justiční zkoušky, nelze bez dalšího vztáhnout na zvláštní zkoušku insolvenčních správců, neboť vyhláška žalovanému povinnost vydat písemné rozhodnutí neukládá, na rozdíl od právní úpravy vztahující se k odborné justiční zkoušce.
16. Žalovaný dále uvedl, že je přesvědčen, že se v daném případě nelze bránit žalobou proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu, neboť zkoušky insolvenčních správců nejsou správním řízením. Správním řízením je pouze řízení o vydání povolení, podkladem pro nějž je podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o insolvenčních správcích nebo podle § 5 odst. 1 písm. e) tohoto zákona osvědčení o vykonání zvláštní zkoušky vydané podle § 14 vyhlášky, a to toliko žadateli, který zkoušku vykonal úspěšně. Výsledek zkoušky neúspěšného žadatele je podle § 13 odst. 1 písm. h) vyhlášky zaznamenán pouze v protokolu.
17. Vzhledem k tomu, že žalobce nesplňuje podmínky pro vydání osvědčení o úspěšném vykonání zkoušky, je žalovaný přesvědčen, že se vůči žalobci nemohl dopustit nečinnosti, když žalobci osvědčení nevydal, stejně tak nemohl být žalovaný nečinný, když nevydal rozhodnutí, neboť vydání rozhodnutí v dané věci není dle zákona v jeho pravomoci.
18. S ohledem na vše výše uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Replika žalobce

19. Nad rámec podané žaloby zaslal žalobce soudu další vyjádření, v němž reflektoval recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 As 439/2019-43, v němž byl vysloven názor, že shodný žalovaný je podle § 142 správního řádu k žádosti tamějšího žalobce povinen vydat negativní deklaratorní rozhodnutí o zvláštní zkoušce insolvenčního

správce. V této souvislosti žalobce zdůraznil, že žalovaného požádal o vydání rozhodnutí o výsledku předmětné zkoušky v podstatě dvakrát. Nejprve v rámci podání nazvaného „Rozklad a žádost o přezkum“ ze dne 5. 2. 2018, podruhé v podání nazvaném „Žádost o vydání rozhodnutí o výsledku zvláštní zkoušky insolvenčního správce“ ze dne 13. 3. 2018. V obou případech žalobce výslovně uvedl, že žádá žalovaného, aby vydal rozhodnutí o výsledku předmětné zkoušky. Žalobce dále akcentoval rozdíl oproti věci, v níž rozhodoval Nejvyšší správní soud výše, a to skutečnost, že vyčerpal všechny prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti. Dne 10. 12. 2018 podal žalobce žádost o uplatnění ochrany proti nečinnosti, ve které opět požadoval vydání rozhodnutí o výsledku zkoušky.

20. Žalobce se i nadále domníval, že v případě zákonného hodnocení, hlasování a sčítání hlasů by byl u předmětné zkoušky úspěšný. Zároveň však zdůraznil, že i pokud by žalovaný trval na svém názoru, že žalobce u zkoušky neuspěl, byl povinen k žádosti žalobce o vydání rozhodnutí o výsledku předmětné zkoušky vydat alespoň negativní rozhodnutí.

Posouzení žalobních tvrzení

21. Soud v mezích žalobních tvrzení přezkoumal postup žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s.ř.s.). Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
22. Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.
23. Podle § 3 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích vzniká právo vykonávat činnost insolvenčního správce dnem nabytí právní moci povolení vykonávat činnost insolvenčního správce (dále jen „povolení“).
24. Podle § 6 odst. 6 zákona o insolvenčních správcích je platnost zvláštního povolení omezena na dobu 5 let ode dne nabytí právní moci zvláštního povolení. Vykonáním zvláštní zkoušky insolvenčního správce v posledních 12 měsících platnosti zvláštního povolení se doba platnosti zvláštního povolení prodlužuje o 5 let.
25. Podle § 37 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích obsah a další náležitosti zvláštní zkoušky insolvenčního správce stanoví vyhláškou ministerstvo v dohodě s orgánem, který je oprávněn vykonávat dozor nebo dohled nad činností finanční instituce se zvláštním režimem, obchodníkem s cennými papíry, centrálním depozitářem, provozovatelem vypořádacího systému, organizátorem trhu s investičními nástroji, investiční společností, investičním fondem, penzijní společností nebo penzijním fondem.
26. Podle § 10 odst. 5 vyhlášky zkušební komise rozhodne o výsledku ústní části zkoušky na základě neveřejné porady zpravidla bezprostředně po skončení ústní části zkoušky.
27. Podle § 12 odst. 1 vyhlášky se výsledek zkoušky hodnotí stupni úspěš(a) nebo neúspěš(a).
28. Podle § 12 odst. 3 vyhlášky výsledky zkoušky oznámí zkušební komise uchazeči bezprostředně po poradě konané po ústní části zkoušky ústním vyhlášením.

29. Podle § 13 odst. 1 písm. h) vyhlášky se o průběhu zkoušky pořídí protokol, který obsahuje mimo jiné i výsledek zkoušky.
30. Podle § 14 odst. 1 vyhlášky ministerstvo zašle uchazeči, který při zkoušce uspěl, do 3 týdnů osvědčení, které je dokladem o úspěšném vykonání zkoušky.
31. Nejprve se soud zabýval otázkou, zda je žalobcem označený postup žalovaného způsobilý projednání ve smyslu § 79 a násl. s.ř.s. Soud tedy k okamžiku svého rozhodnutí zkoumal, zda je dáno veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a toto právo bylo nečinností žalovaného porušeno, zda případná nečinnost žalovaného trvá, a v posledku, zda se nečinnost týká správního orgánu, který byl v žalobě označen za žalovaného.
32. Soud se nejprve zabýval povahou správního úkonu či aktu, jehož vydání se žalobce domáhá. Žalobce akcentoval nutnost výkladu pojmu rozhodnutí v materiálním smyslu, dle něž by závěr zvláštní zkušební komise o tom, zda uchazeč uspěl, či neuspěl v předmětné zkoušce, naplňoval materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s.ř.s. Naproti tomu žalovaný odkazoval na nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09. Ve věci zvláštní zkoušky insolvenčního správce tedy dle žalovaného není na místě vydat správní rozhodnutí mimo jiné proto, že se při ní nerozhoduje o žádném veřejném subjektivním právu žalobce. Citovaný nálezy Ústavního soudu se zabýval právě možnostmi přezkumu profesní zkoušky insolvenčních správců dle vyhlášky, o jeho aplikovatelnosti na nyní posuzovaný případ tak nemůže být pochyb. Ústavní soud v nálezu 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.
33. Ze znění výše citovaných ustanovení vyhlášky je zřejmé, že závěr o úspěchu, či neúspěchu uchazeče u zvláštní zkoušky insolvenčního správce vychází z neveřejné porady zvláštní zkušební komise, přičemž nosičem, na němž je tento závěr zachycen, je protokol. Mimo něj je výsledek zkoušky uchazeči také sdělen ústně přímo zvláštní zkušební komisí na místě. Pro případ, že byl uchazeč u zkoušky úspěšný, obsahuje vyhláška úpravu postupu žalovaného, jemuž ukládá zaslání osvědčení jakožto dokladu o úspěšném složení zkoušky. Z protokolu o průběhu předmětné zkoušky žalobce je zřejmé, že žalobce neuspěl, a podmínky pro vydání osvědčení ve smyslu § 14 odst. 1 vyhlášky tak nebyly splněny. V této souvislosti soud dodává, že námitkami žalobce dotýkajícími se způsobu hlasování zkušební komise a postupu, na jehož základě dospěla k závěru, že žalobce nebyl u zkoušky úspěšný, se soud vzhledem ke zvolenému žalobnímu typu nezabýval.
34. Soud poukazuje na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 Ans 3/2013-63, na který jak žalobce, tak žalovaný opakovaně odkazovali, byť hájili rozdílné argumentační pozice. Zde Nejvyšší správní soud mj. konstatoval, že hodnocení zkušební komise o nezpůsobilosti uchazeče je s konečnou platností zaznamenáno v protokolu o zkoušce a nelze jej přezkoumat ve správním řízení. Soud je toho názoru, že ačkoliv se citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu týkal odborné justiční zkoušky, jedná se o právní úpravu, která je v podstatných rysech obdobná s právní úpravou zvláštní zkoušky insolvenčních správců. Krom toho, že se jedná o odbornou profesní zkoušku, jejíž úspěšné složení je jedním z předpokladů pro výkon dané profese, sdílí také též správní orgán, který tyto zkoušky zaštiťuje a jmenuje členy zkušebních

komisí. Zkoušky jsou v obou případech komisionálního charakteru, výsledek zkoušky se oznamuje uchazeči v podstatě bezprostředně po vykonání ústní části této zkoušky, a to ústním vyhlášením, a v obou případech se pořizuje o průběhu a výsledku zkoušky písemný protokol. V obou případech je také s úspěšným složením dané zkoušky spojena povinnost správního orgánu vydat úspěšnému uchazeči osvědčení. Na tomto místě tedy soud uzavírá, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu a závěry v něm obsažené lze analogicky vztáhnout také na případ zvláštní zkoušky insolvenčních správců.

35. Soud konstatuje, že v případě eventuálního dalšího postupu při neúspěchu uchazeče vyhláška i zákon o insolvenčních správcích mlčí. Při aplikaci analogie s odbornou justiční zkouškou je nutno odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu, který v posledně citovaném rozsudku dospěl k tomu, že s ohledem na ochranu práv prostřednictvím soudního přezkumu se v případě správních aktů, které se mohou negativním způsobem dotknout právní sféry adresáta, přiklání k závěru, že v případě negativního hodnocení je třeba vydat deklaratorní rozhodnutí. Možnost této analogie sporoval žalovaný, který argumentoval, že mu u zvláštní zkoušky insolvenčního správce vyhláška neukládá povinnost vydat písemné rozhodnutí, na rozdíl od právní úpravy vztahující se k odborné justiční zkoušce, dle níž se podle § 17 odst. 3 věty druhé vyhlášky č. 303/2002 Sb., deklaratorní rozhodnutí o nesložení zkoušky vydávalo obligatorně.
36. Tato námitka je však při porovnání s aktuální rozhodovací praxí správních soudů lichá. Vzhledem k podstatné změně právní úpravy týkající se organizace odborné justiční zkoušky aktuálně zakotvené ve vyhlášce č. 382/2017 Sb. bylo třeba se vypořádat s tím, že tato nová úprava již neobsahuje obdobné ustanovení jako § 17 odst. 3 věta druhá vyhlášky č. 303/2002 Sb. V rozsudku ze dne 15. 4. 2020, č. j. 10 A 194/2019, však dospěl Městský soud v Praze k závěru, že ani tato změna neznamená, že by deklaratorní rozhodnutí nemohlo být vydáno nikdy. Neúspěšnému uchazeči by tak i nadále zůstávalo právo domáhat se vydání rozhodnutí o tom, že zkoušku nesložil, podle § 142 správního řádu. Tyto závěry jsou v souladu i s úvahami Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 Ans 3/2013-63: *„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 303/2002 Sb., postačovalo by vydat deklaratorní rozhodnutí o neúspěšném složení justiční zkoušky pouze v případě žádosti neúspěšného uchazeče, nikoliv ve všech případech.“*
37. Z výše uvedeného je zřejmé, že tyto závěry lze plně vztáhnout také na úpravu zvláštní zkoušky insolvenčního správce, která stejně jako nová úprava organizace odborné justiční zkoušky postrádá ustanovení ukládající žalovanému povinnost vydání negativního deklaratorního rozhodnutí. Lze tak uzavřít, že přes absenci právní úpravy obligatorně ukládající žalovanému vydat negativní deklaratorní rozhodnutí o předmětné zkoušce není dotčeno právo žalobce, resp. jakéhokoli neúspěšného uchazeče, domáhat se vydání rozhodnutí o tom, že zkoušku nesložil podle § 142 správního řádu. Tento postup je však podmíněn žádostí (viz bod 49 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 Ans 3/2013-63).
38. Ze správního spisu lze vyčíst, že se žalobce svými podáními u žalovaného domáhal primárně vydání osvědčení o úspěšném složení zkoušky, případně prohlášení, že se k hodnocení zvláštní zkoušky insolvenčního správce nepřihlíží. Žalobce se ovšem v rámci těchto podání, a posléze v žalobě, neopomněl domáhat i vydání rozhodnutí dle § 142

správního řádu. Takto v podání ze dne 5. 2. 2018 nazvaném „Rozklad a žádost o přezkum (podnět a opravný prostředek proti průběhu a výsledku zvláštní zkoušky insolvenčního správce)“ žalobce výslovně uvedl: „Rozhodnutím, resp. vyrozuměním o výsledku Zkoušky (dále jen „Rozhodnutí“), mi bylo prozatím ústně sděleno, že jsem neuspěl. Trvám na doručení řádného Rozhodnutí. Nevzdávám se práva na doručení písemného vyhotovení Rozhodnutí.“. Vzhledem k pravidlu uvedenému v § 37 odst. 1 správního řádu lze již tuto formulaci žalobce považovat za žádost o vydání (negativního) deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu. Následně žalobce podal dne 13. 3. 2018 u žalovaného „Žádost o vydání rozhodnutí o výsledku zvláštní zkoušky insolvenčního správce“, v níž pod bodem 6. uvádí: „Po podání námítky podjatosti žije uchazeč v nejistotě ohledně dalšího působení jako insolvenční správce se zvláštním povolením a ohledně dalšího postupu při procesu skládání zvláštní zkoušky, proto žádá o vydání rozhodnutí dle ustanovení § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které by odstranilo jeho nejistotu, a uchazeč by si byl jistý, jakým způsobem má dále pokračovat.“. Pakliže by u žalovaného v případě prvního podání žalobce přetrvávaly pochybnosti, zda se po něm žalobce domáhá vydání rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu, musely být rozptýleny následujícím podáním, v němž již žalobce uvedl i odkaz na příslušné ustanovení správního řádu. K těmto podáním žalobce zaslal dne 29. 5. 2018 žalovaný přípis č. j. MSP-38/2015-LO-INSO/26, v němž žalobci sdělil, že zkoušky ani zvláštní zkoušky insolvenčních správců nejsou správním řízením dle správního řádu, proto se v daném případě žalobce nemůže bránit rozkladem ani nelze zahájit přezkumné řízení. Ve vztahu k výsledku zkoušky neúspěšného žadatele pak žalovaný odkázal na § 13 odst. 1 písm. h) vyhlášky, a zpravil žalobce o tom, že v souladu s tímto ustanovením vyhlášky je neúspěšný výsledek pouze poznamenán v protokolu o průběhu zkoušky.

39. Podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Podmínkou vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu je podání žádosti; správní řízení podle tohoto ustanovení je tedy řízením o žádosti ve smyslu § 44 a násl. správního řádu (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2010, č. j. 30 Ca 49/2008-57, č. 2413/2011 Sb. NSS). Z výše uvedeného je zřejmé, že žalobce postupoval v souladu se správním řádem, když o vydání negativního deklaratorního rozhodnutí (mezi jinými svými požadavky) žalovaného žádal.
40. Soud tedy dospěl k závěru, že v případě předmětné zkoušky, tj. zvláštní zkoušky insolvenčního správce, byl žalovaný oprávněn, resp. v návaznosti na § 142 správního řádu k žádosti žalobce povinen vydat negativní deklaratorní rozhodnutí o tom, že žalobce v předmětné zkoušce neuspěl. Vydání tohoto negativního deklaratorního rozhodnutí probíhá dle správního řádu ve správním řízení. Úvahy soudu potvrzuje rovněž recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 As 439/2019-43, který se v bodech [37] a [38] vypořádal také s výhradou žalovaného, že stejný namítaný úkon nemůže být současně přezkoumáván v rámci zásahové žaloby a rovněž i v rámci žaloby proti rozhodnutí. Tento závěr dle Nejvyššího správního soudu jednak neplatí bezvýhradně, především se však nejedná o totožný úkon (nevydání rozhodnutí oproti samotnému postupu zkušební komise).
41. Lze doplnit, že deklaratorní rozhodnutí o tom, že uchazeč u zvláštní zkoušky insolvenčního správce neuspěl, je přezkoumatelné prostřednictvím žaloby proti

rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s.ř.s. ve správním soudnictví, avšak rozsah tohoto přezkumu je omezen, resp. vymezen obsahem a povahou daného aktu. Napadení samotného hodnocení zvláštní zkušební komise však nebude možné ani v rámci tohoto žalobního typu (srov. výše uvedenou judikaturu, zejm. body [40] a [41] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 As 439/2019-43).

42. Dále, podmínkou přípustnosti řízení o nečinnostní žalobě je žalobcovo bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti. Vzhledem k tomu, že řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu je vedeno podle tohoto procesního předpisu, bylo třeba, aby žalobce ke dni podání nečinnostní žaloby ke zdejšímu soudu vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu. Ze správního spisu bylo zjištěno, že žalobce tak učinil podáním ze dne 10. 12. 2018 nazvaným „*Žádost o uplatnění ochrany proti nečinnosti*“. Ačkoliv i v tomto podání žalobce setrvává na svém stanovisku opakovaně uváděném v předchozích podáních adresovaných žalovanému a posléze i v žalobě, tedy že měl být správně hodnocen celkovým výsledkem „úspěš“, v bodě 13. tohoto podání uvádí, že již dříve požadoval a i nadále požaduje po žalovaném, aby vydal osvědčení o úspěšném vykonání předmětné zkoušky, respektive rozhodnutí o výsledku předmětné zkoušky. Ač žalobce v tomto podání směřuje požadavek na vydání *rozhodnutí* o výsledku předmětné zkoušky a vydání *osvědčení* o úspěšném vykonání předmětné zkoušky ve zřejmé snaze dosáhnout vydání právě osvědčení, zároveň tím eventuálně požaduje vydání negativního deklaratorního rozhodnutí. Vzhledem k předchozí žalobcově žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu naplňuje tento jeho postup podmínku pro vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti dle správního řádu. Skutečnost, že prostředky na ochranu proti nečinnosti správního orgánu čerpal žalobce bezvýsledně, pak dokládá přípis žalovaného ze dne 9. 1. 2019, č. j. MSP-8/2018-ORA-ROZ/5, v němž žalovaný zpravil žalobce o tom, že nečinným dle svého názoru není.

Závěr

43. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto podle § 81 odst. 2 s.ř.s. uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. MSP-38/2015-LO-INSO, a to do 3 týdnů od právní moci tohoto rozsudku. Soud podotýká, že lhůtu stanovil v souladu s petitum žaloby, kdy žalobce zjevně vyšel z § 14 odst. 1 vyhlášky *per analogiam*. Lze ovšem dodat, že dle názoru soudu v tomto případě (rozhodnutí dle § 142 správního řádu) platí obecná maximální lhůta 30 dnů pro vydání rozhodnutí (§ 71 odst. 3 správního řádu). Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť jak žalobce, tak žalovaný vyjádřili souhlas s rozhodnutím věci samé bez jednání.
44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání nebo návrh ve věci

samé – žaloba) a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč. Soud dodává, že repliku žalobce ze dne 27. 1. 2021 nepočítal jako samostatný úkon právní služby, neboť především upozorňovala na recentní judikaturu, která je soudu známa (byla ostatně důvodem přerušení řízení). Jinak replika neobsahovala žádný komplikovanější rozbor věci či uvedení nových skutečností. Celkem tak náklady řízení činí 10 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-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.

Praha 26. února 2021

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu