



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferneckého v právní věci

žalobce: **Mgr. M. R.**,
bytem X
proti
žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**
Vyšehradská 16, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 7. 6. 2021, čj. X
takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou dne 13. 6. 2021 domáhá zrušení rozhodnutí ministryně spravedlnosti (dále též „**ministryně**“) ze dne 7. 6. 2021, čj. X (dále jen „**Napadené rozhodnutí**“), kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti (dále též „**ministerstvo**“) ze dne 31. 3. 2021, čj. X (dále jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 142 odst. 1 ve spojení s § 67 a § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), ve věci žádosti žalobce o vydání deklaratorního rozhodnutí o výsledku zkoušky insolvenčního správce rozhodnuto o tom, že žalobce byl u zkoušky insolvenčního správce konané dne 10. 3. 2021 hodnocen stupněm „neuspěl“. Podkladem pro vydání

Prvostupňového rozhodnutí byl protokol o průběhu zkoušky insolvenčního správce podle vyhlášky č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců (dále jen „**vyhláška č. 312/2007**“), ze dne 10. 3. 2021, sp. zn. X (dále jen „**Protokol o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021**“ nebo „**Protokol**“), ze kterého se podává, že žalobce byl klasifikován s celkovým výsledkem „neuspěl“.

2. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 7. 6. 2021.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

3. Ministryně v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, zopakovala závěr vyslovený v Prvostupňovém rozhodnutí, sumarizovala průběh řízení o rozkladu a reprodukovala argumenty žalobce uvedené v rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí.
4. Ministryně zhodnotila právní východiska pro vydávání deklaratorních rozhodnutí o zkoušce, a to jak z hlediska právního rámce, tak z hlediska rozhodovací praxe. Primárně ministryně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2020, čj. 5 As 439/2019 - 40 (dále též „**Rozsudek NSS ke zvláštní zkoušce IS**“), ve kterém se Nejvyšší správní soud vyjádřil k povinnosti vydat deklaratorní negativní rozhodnutí v případě neúspěšného vykonání zvláštní zkoušky insolvenčního správce, resp. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, čj. 8 Ans 3/2013 - 63 (dále jen „**Rozsudek NSS k justiční zkoušce**“), týkající se existence této povinnosti ve vztahu k justiční zkoušce, z jehož závěrů Nejvyšší správní soud ve svých závěrech akcentujících povinnost vydání deklaratorního negativního rozhodnutí v případě neúspěšného vykonání zvláštní zkoušky insolvenčního správce vycházel. Ministryně odkázala na odst. 50, resp. 52 Rozsudku NSS k justiční zkoušce, ve kterém Nejvyšší správní soud uzavřel, že *„[d]eklaratorní rozhodnutí o neúspěšném složení justiční zkoušky je přezkoumatelné ve správním soudnictví prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s., který zakládá žalobní legitimaci mimo jiné toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Rozsah přezkumu je ovšem dán obsahem a povahou předmětného aktu. Neúspěšný uchazeč by se tak mohl domáhat např. toho, že hodnocení "nezpůsobilý" zaznamenané v předmětném rozhodnutí neodpovídá skutečnosti, tedy hodnocení uvedenému v protokolu, nebo že rozsah opakování justiční zkoušky byl v rozhodnutí vymezen jinak než v protokolu. Uchazeč však nemůže v rámci soudního přezkumu negativního deklaratorního rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky napadnout samotné hodnocení zkušební komise a požadovat jeho změnu, ani požadovat změnu rozsahu zkoušky, který byl stanoven pro případné opakování. Předmětné rozhodnutí totiž závazně deklaruje pouze výsledek zkoušky a rozsah případného opakování, nikoliv průběh zkoušky. (...) Ministerstvo vydá deklaratorní rozhodnutí nebo osvědčení na základě hodnocení zaznamenaného v protokolu zkušební komise, které je konečné a které ani ministerstvu nepřísluší přezkoumávat.“*
5. Na základě uvedeného ministryně dospěla k závěru, že ministerstvo je povinno o hodnocení uchazeče jako neúspěšného u zvláštní zkoušky insolvenčního správce vydat na žádost tohoto uchazeče deklaratorní rozhodnutí odpovídající závěru zkušební komise učiněnému v protokolu o průběhu zvláštní zkoušky insolvenčního správce. Tato východiska jsou přitom plně aplikovatelná i na posuzovaný případ žalobce, neboť zkouška insolvenčního správce se v souladu se zákonem č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů a vyhláškou č. 312/2007 Sb. řídí stejnými pravidly jako zvláštní zkouška insolvenčního správce.

6. K zachycení výsledku ústní části zkoušky insolvenčního správce v deklaratorním rozhodnutí ministryně nejprve opětovně odkázala na právní názor vyslovený v Rozsudku NSS ke zvláštní zkoušce IS s tím, že do výroku deklaratorního rozhodnutí o výsledku zkoušky je třeba promítnout pouze výsledek zkoušky zachycený v protokolu. Není pak na místě posuzovat, zda takové rozhodnutí může přinést uchazeči o zkoušku ochranu jeho práv, neboť podstatné je pouze to, že uchazeč vydání deklaratorního rozhodnutí vyžaduje a ministerstvu nepřísluší hodnotit, zda se tímto postupem může účinně dobrat svého práva. V návaznosti na uvedené ministryně uvedla, že v Prvostupňovém rozhodnutí nebylo ministerstvo oprávněno nikterak přezkoumávat závěr zkušební komise. Prvostupňové rozhodnutí může toliko deklarovat výsledek zkoušky insolvenčního správce uvedený v Protokolu o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021. Z Protokolu pak bylo zřejmé, že žalobce byl u ústní části zkoušky insolvenčního správce s datem konání 10. 3. 2021 hodnocen stupněm „neuspěl“. Ministryně se proto ztotožnila se závěry Prvostupňového rozhodnutí, neboť toto odpovídá závěru zkušební komise učiněnému v Protokolu, pod kterým jsou připojeny podpisy všech členů této zkušební komise.
7. Námitky žalobce, že byl z celkového počtu jedenácti otázek u sedmi otázek hodnocen výsledkem „dostatečný“ a u čtyř z nich výsledkem „nedostatečný“, a proto měl být u zkoušky insolvenčního správce s datem konání 10. 3. 2021 hodnocen stupněm „uspěl“, vyhodnotila ministryně ve vztahu k obsahu Prvostupňového rozhodnutí jako irelevantní. Pro potřeby Prvostupňového rozhodnutí je relevantní pouze skutečnost, že jeho obsah odpovídá závěru zkušební komise učiněnému v Protokolu ze dne 10. 3. 2021. Ministryně doplnila, že Prvostupňové rozhodnutí přesně odráží podstatný obsah Protokolu a splňuje všechny požadavky, které jsou na něj kladeny relevantní rozhodovací praxí.
8. Závěrem ministryně uvedla, že Prvostupňové rozhodnutí shledala přezkoumatelným, neshledala žádnou vadu, jež by mohla zapříčinit jeho rozpor s právními předpisy, stejně jako neshledala ani nesprávnost Prvostupňového rozhodnutí, k níž by musela přihlédnout ve veřejném zájmu.

III. Žaloba

9. Žalobce v podané žalobě vymezil jako **jediný žalobní důvod** skutečnost, že z Napadeného rozhodnutí ani z Protokolu není patrné, jaké konkrétní neznalosti žalobce v jednotlivých otázkách, ve kterých byl hodnocen výsledkem „nedostatečný“, projevil.
10. Z rozhodovací praxe přitom vyplývá, že ačkoliv deklaratorní rozhodnutí o neúspěšném absolvování odborné justiční zkoušky není možné soudně přezkoumat z hlediska věcné správnosti, podléhá přezkoumání z hlediska dodržení procesních práv, mezi něž se řadí i právo na řádné odůvodnění rozhodnutí. Rozhodnutí a jeho odůvodnění musí vyplývat z hodnocení výsledků odborné justiční zkoušky a tyto výsledky musí být opřeny o konkrétní skutková zjištění. Tuto námitku žalobce podpořil odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, čj. 3 A 114/2014 - 29. Žalobce je přitom toho názoru, že uvedené závěry lze vztáhnout i na deklaratorní rozhodnutí o výsledku zkoušky insolvenčního správce.
11. Žalobce závěrem uvedl, že z Napadeného rozhodnutí ani z Protokolu není patrné, z jakých důvodů byly odpovědi žalobce na zkušební otázky „Následky porušení povinností členů statutárních orgánů obchodní korporace v souvislosti s úpadkem společnosti“, „Daň z přidané hodnoty s přihlédnutím ke změnám“, „Nová úprava úroků v daňovém řízení“ a „Zvláštnosti ve vymáhání výživného v exekuci“ vyhodnoceny jako nedostatečné.

IV. Vyjádření žalovaného

12. Ve svém vyjádření k žalobě ze dne 20. 7. 2021 žalovaný nejprve stručně shrnul průběh řízení před Městským soudem v Praze a obsah žaloby.
13. Žalovaný se nejprve zaměřil na **dodržení formálních náležitostí Protokolu o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021**, zrekapituloval obsahové náležitosti protokolu o průběhu zkoušky dle § 13 odst. 1 vyhlášky č. 312/2007 Sb., přičemž uvedl, že tato vyhláška ani jiný právní předpis nekladou žádné bližší požadavky na formu či obsah protokolu o zkoušce insolvenčního správce. Zákonným požadavkům pak Protokol odpovídá. O výsledku ústní části zkoušky hlasovala zkušební komise jako kolektivní orgán jednomyslně, hlasování je v Protokolu zaznamenáno vlastnoručními podpisy členů zkušební komise pod hodnocením výsledku zkoušky. Řízení o průběhu zkoušky a zajištění řádného hlasování celé zkušební komise o této zkoušce je pak v pravomoci a na odpovědnosti předsedy zkušební komise. Hodnocení „neuspěl“ bylo za přítomnosti žalobce v souladu s § 12 odst. 3 vyhlášky č. 312/2007 Sb. ústně vyhlášeno.
14. Co se týče hodnocení znalostí žalobce v jednotlivých zkoušených oblastech, žalovaný uvedl, že z Protokolu je zřejmé, že žalobce uspěl toliko v oblasti insolvenčního páva a v oblasti účetnictví, v ostatních oblastech, tj. v občanském právu, v oblasti daní a v oblasti výkonu rozhodnutí a exekuci, uspěl jen částečně, resp. neuspěl. Žalovaný dále odkázal na část Protokolu obsahující dílčí hodnocení odborných znalostí žalobce, ze kterého se podává, že žalobce neprokázal komplexní znalost ve třech z pěti zkoušených oblastí.
15. Žalovaný vyzdvihl, že dílčí hodnocení jednotlivých zkoušených oblastí není povinnou náležitostí protokolu o průběhu zkoušky insolvenčního správce, když těmito náležitostmi jsou toliko zkušební otázky ústní části zkoušky a výsledek zkoušky, a to v souladu s § 13 odst. 1 písm. g) – h) vyhlášky č. 312/2007 Sb. Písemná dílčí hodnocení znalostí uchazeče nejsou povinnou náležitostí protokolu o průběhu zkoušky insolvenčního správce, přičemž tato povinnost není podle žalovaného dovozována ani judikatorně.
16. Žalovaný dále připomněl, že účelem pořizování protokolu o průběhu zkoušky insolvenčního správce je především zachycení průběhu ústní části zkoušky jako ústního úkonu, při kterém je uchazeči sdělen výsledek zkoušky, nikoliv vyčerpávající popis konkrétních neznalostí uchazeče v rámci jednotlivých zkoušených oblastí. Odůvodnění přijatého rozhodnutí má především neúspěšnému uchazeči sdělit zkoušené oblasti, resp. zkušební otázky, ve kterých byly jeho znalosti nevyhovující, aby byl v případě opakování zkoušky informován, na jakou problematiku má při další přípravě zaměřit své úsilí.
17. Co do obsahových náležitostí Protokolu o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021 žalovaný uzavřel, že tento má všechny požadované náležitosti, zkušební komise vyhodnotila znalosti žalobce v jednotlivých oblastech a zcela v souladu s vyhláškou č. 312/2007 Sb. učinila závěr o výsledku ústní části zkoušky insolvenčního správce. Pod hodnocením „neuspěl“ jsou podepsáni všichni členové zkušební komise, bez jakýchkoliv výhrad. Žalovaný proto nespatřuje ve způsobu hlasování zkušební komise a jeho zachycení v Protokolu jakékoliv pochybení, kterým by došlo k ovlivnění průběhu předmětné zkoušky nebo jejího výsledku. Protokol tak splňuje veškeré zákonem a vyhláškou stanovené náležitosti a není nepřezkoumatelný.
18. Dále se žalovaný vyjádřil **k přezkoumatelnosti rozhodnutí**, kde odkázal na body 11 – 16 Napadeného rozhodnutí (tj. shrnutí rozhodovací praxe), ve kterých byla tato námitka dle žalovaného podrobně vypořádána. Stran zachycení výsledku ústní části zkoušky

insolvenčního správce v Prvostupňovém rozhodnutí žalovaný odkázal na body 17 – 19 Napadeného rozhodnutí. Žalovaný konstatoval, že nebyl oprávněn nikterak přezkoumávat závěr zkušební komise. Prvoinstanční rozhodnutí může pouze deklarovat výsledek zkoušky insolvenčního správce zachycený v Protokolu. Pro potřeby Prvoinstančního rozhodnutí je relevantní pouze to, že jeho obsah přesně odráží podstatný obsah Protokolu.

19. K námitce žalobce, že měl žalovaný náležitě zjistit skutkový stav věci, žalovaný uvedl, že obecný požadavek stanovený v § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníku a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí, musí být vykládán s přihlédnutím k závěrům Rozsudku NSS k justiční zkoušce, podle kterého deklaratorní negativní rozhodnutí závazně deklaruje pouze výsledek zkoušky a rozsah případného opakování, nikoliv průběh zkoušky.
20. Žalovaný tak shrnul, že do výroku deklaratorního rozhodnutí o zkoušce insolvenčního správce je třeba promítnout toliko výsledek zkoušky zachycený v protokolu o zkoušce insolvenčního správce. Samotný Protokol obsahuje všechny požadované náležitosti a Prvoinstanční rozhodnutí přesně odráží podstatný obsah Protokolu a splňuje všechny požadavky, které jsou na něj kladeny právními předpisy a relevantní judikaturou. Rozsudek Městského soudu v Praze citovaný žalobcem žalovaný označil za nepřipadný. V Napadeném rozhodnutí se ministryně podle žalovaného vypořádala se všemi rozkladovými námitkami žalobce a potvrdila závěry Prvostupňového rozhodnutí.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

21. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť souhlas žalobce i žalovaného s takovým postupem byl v souladu s větou druhou téhož ustanovení presumován. Jednání pak nebylo třeba nařizovat ani za účelem provedení dokazování (žalobce k podané žalobě připojil podklady, které jsou založeny ve správním spisu, jímž se podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů v tomto typu řízení nedokazuje).
22. V posuzované věci žalobce brojí proti deklaratornímu rozhodnutí o neúspěšném absolvování zkoušky insolvenčního správce, které považuje za nepřezkoumatelné v důsledku tvrzeného nedostatečného odůvodnění. Dle žalobce nepřezkoumatelnost Napadeného rozhodnutí spočívá v tom, že z něj není patrné, jaké konkrétní neznalosti žalobce v jednotlivých otázkách položených během ústní části zkoušky, ve kterých byl hodnocen výsledkem „nedostatečný“, projevil.
23. Soud připomíná, že správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi

odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

24. Správní soudy se přitom v minulosti v souvislosti s mezemi jejich meritorního přezkumu rovněž vyjádřily k povaze a náležitostem deklaratorních rozhodnutí o neúspěšném absolvování profesních zkoušek vydávaných v gesci žalovaného. Tato judikatorní východiska soud rekapituluje níže.
25. V posuzovaném případě žalobce vykonal dne 10. 3. 2021 zkoušku insolvenčního správce. O průběhu zkoušky byl v souladu s vyhláškou č. 312/2007 Sb. pořízen Protokol. Protokol obsahuje údaje o písemné části zkoušky insolvenčního správce, u které byl žalobce hodnocen stupněm „uspěl“, dále složení zkušební komise ústní části zkoušky včetně podpisů jednotlivých zkoušejících, zkušební otázky ústní části v rámci zkoušených oblastí a jejich výsledek hodnocený slovy „dostatečný“ nebo „nedostatečný“. Protokol dále obsahuje stručné hodnocení odborných znalostí žalobce se závěrem, že se komise usnesla, že převážná část oblastí, které byly předmětem zkoušky, nebyla žalobcem zodpovězena komplexně a v potřebném rozsahu, a konečně výsledek ústní části zkoušky, u které byl žalobce hodnocen stupněm „neuspěl“. V závěru Protokolu je uvedeno, že žalobce je klasifikován s celkovým výsledkem neuspěl, přičemž Protokol je podepsán všemi členy zkušební komise
26. Na základě žádosti žalobce bylo dne 31. 3. 2021 žalovaným vydáno Prvostupňové rozhodnutí, jímž ministerstvo rozhodlo o tom, že žalobce byl dne 10. 3. 2021 u zkoušky insolvenčního správce hodnocen stupněm neuspěl. Ministerstvo Prvostupňové rozhodnutí

stručně odůvodnilo, přičemž za podklad pro vydání rozhodnutí žalovanému označilo právě Protokol o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021.

27. Proti Prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 14. 4. 2021 rozklad, ve kterém namítal, že z Protokolu o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021 nevyplývá, že by byl u ústní části zkoušky insolvenčního správce neúspěšný, neboť mu bylo položeno celkem 11 otázek z pěti oblastí a výsledkem „dostatečný“ byl hodnocen u sedmi otázek a výsledkem „nedostatečný“ pouze u čtyř. Tento poměr pak dle žalobce neodpovídal celkovému hodnocení, dle kterého se komise usnesla, že *„převážná část oblastí, které byly předmětem zkoušky, byla uchazečem zodpovězena nikoli komplexně a v potřebném rozsahu“*, přičemž žalobce tvrdil, že čtyři otázky z jedenácti není převážná část, a navrhoval, aby bylo Prvostupňové rozhodnutí změněno tak, že byl u ústní části zkoušky insolvenčního správce konané dne 10. 3. 2021 hodnocen stupněm „uspěl“.
28. Ministryně v Napadeném rozhodnutí s poukazem na rozhodovací praxi správních soudů zdůraznila, že při vydávání deklaratorního rozhodnutí o výsledku zkoušky insolvenčního správce nepřísluší správním orgánům přezkoumávat hodnocení zkušební komise co do výsledku samotné zkoušky, ale pouze zkoumat, zda toto rozhodnutí odpovídá závěrům zkušební komise uvedeným v protokolu o průběhu zkoušky. V těchto intencích pak ministryně zhodnotila, že Prvostupňové rozhodnutí odpovídá závěrům zkušební komise uvedeným v Protokolu o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021, jeho odůvodnění je jasné, srozumitelné a ucelené a plynou z něj právní závěry, jakož i úvahy, kterými byl správní orgán veden při jeho vydání.
29. Zdejší soud dospěl ve vztahu k souladu obsahu rozhodnutí správních orgánů se zákonnými a navazujícími judikatorními požadavky k následujícím závěrům.
30. Předně je třeba připomenout, že o výsledku zkoušky insolvenčního správce vydává správní orgán na žádost uchazeče deklaratorní správní rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval rozsahem přezkumu takového rozhodnutí ve správním soudnictví prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s. Ustáleně přitom judikuje, že rozsah přezkumu je dán obsahem a povahou předmětného aktu. Samotné hodnocení zkušební komise zaznamenané v protokolu o zkoušce, nelze věcně přezkoumávat, uchazeč má pouze tzv. „právo na proces“, kdy součástí práva na proces je ověřit zda deklaratorní rozhodnutí odpovídá obsahu protokolu. Příkladem by se uchazeč mohl domáhat toho, že výsledné hodnocení zaznamenané v deklaratorním rozhodnutí neodpovídá skutečnosti, tj. hodnocení uvedenému v protokolu o průběhu zkoušky (srovnej Rozsudek NSS k justiční zkoušce, Rozsudek NSS ke zvláštní zkoušce IS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2021, čj. 9 As 109/2020 - 70, či analogicky rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 211/2014 - 17).
31. Jako podklad pro rozhodnutí správních orgánů sloužil v nyní posuzovaném případě v souladu s dříve uvedeným Protokol o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021. Obsahové náležitosti protokolu o průběhu zkoušky jsou stanoveny v § 13 odst. 1 vyhlášky č. 312/2007 Sb., přičemž se jedná o identifikační údaje uchazeče [písm. a) – c)], datum a místo konání písemné části zkoušky, datum a místo konání ústní části zkoušky, bodové ohodnocení písemné části zkoušky, zkušební otázky ústní části zkoušky, výsledek zkoušky, jména a příjmení zkušebních členů komise a jejich podpisy, popřípadě další důležité skutečnosti]. Žádné další obsahové či formální náležitosti nejsou vyhláškou č. 312/2007 Sb. ani jiným právním předpisem stanoveny.

32. Protokol o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021 veškeré požadavky kladené vyhláškou č. 312/2007 Sb. splňuje (srovnej bod 25 tohoto rozsudku). Co se týče ústní části zkoušky insolvenčního správce, jejíž průběh a hodnocení je, jak se vyplývá z rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí, zjevně základem sporu mezi účastníky, z Protokolu se podává, že v oblasti insolvenční právo byly žalobci položeny dvě otázky, kdy žalobce obě zodpověděl na úrovni „dostatečný“. Z oblasti občanského práva byly žalobci rovněž položeny dvě otázky, jedna byla hodnocena výsledkem „dostatečný“, druhá výsledkem „nedostatečný“. Z oblasti daní byly uchazeči položeny tři otázky, dvě hodnoceny výsledkem „nedostatečný“, jedna výsledkem „dostatečný“. Z oblasti účetnictví byly žalobci položeny dvě otázky, obě hodnoceny výsledkem „dostatečný“ a konečně z oblasti „výkon rozhodnutí a exekuce“ byly žalobci položeny taktéž dvě otázky, kdy jedna byla hodnocena výsledkem „nedostatečný“ a jedna výsledkem „dostatečný“. Za takto vyhodnocenými otázkami následuje dílčí hodnocení odborných znalostí žalobce, ve kterém zkušební komise dospěla k závěru, že převážná část oblastí, které byly předmětem zkoušky, byla uchazečem zodpovězena nikoli komplexně a v potřebném rozsahu, přičemž jejich aplikační znalost je pro výkon funkce insolvenčního správce nezbytná. V Protokolu je dále proveden záznam, že ústní část zkoušky insolvenčního správce je hodnocena stupněm neuspěl, žalobce byl proto klasifikován s celkovým výsledkem neuspěl. Co se týče ústní části zkoušky, Protokol obsahuje jak zkušební otázky ústní části zkoušky (§ 13 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 312/2007 Sb.), tak výsledek zkoušky (§ 13 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 312/2007 Sb.), přičemž v části další důležité skutečnosti (§ 13 odst. 1 písm. i) vyhlášky č. 312/2007 Sb.) je uvedeno stručné hodnocení výkonu žalobce. Protokol je podepsán všemi členy zkušební komise bez připojení jakýchkoli výhrad či bez indikace nesouhlasného stanoviska jakéhokoli člena komise. Žádné další požadavky na obsah protokolu o průběhu zkoušky vyhláška č. 312/2007 Sb. nestanoví.
33. Prvostupňové rozhodnutí ve spojení Napadeným rozhodnutím pak plně tomuto Protokolu o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021 a v něm uvedeným skutečnostem odpovídá. V tomto ohledu tedy procesní práva žalobce nijak dotčena nebyla – žalobce měl právo na to, aby bylo žalovaným vydáno deklaratorní rozhodnutí a aby toto rozhodnutí co do výroku obsahově odpovídalo hodnocení uvedenému v Protokolu; těmto požadavkům žalovaný při jeho vydání plně dostal. Jak přílehavě uzavřel Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS k justiční zkoušce, z něhož vychází i ve své navazující rozhodovací praxi (viz výše), negativní deklaratorní rozhodnutí v daném případě deklaruje pouze výsledek zkoušky, nikoli její průběh. Prvostupňové rozhodnutí rovněž v potřebné míře splňuje veškeré obsahové náležitosti, které jsou na něj kladeny v § 68 správního řádu, obsahuje tedy výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Výroková část a odůvodnění spolu navzájem korespondují; ministerstvo konstatovalo, že podkladem pro jeho rozhodnutí byl Protokol o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021, na jehož základě bylo na žádost žalobce vydáno rozhodnutí, že byl u zkoušky insolvenčního správce konané dne 10. 3. 2021 hodnocen stupněm neuspěl.
34. I Napadené rozhodnutí pak rovněž splňuje veškeré obsahové náležitosti stanovené § 68 správního řádu. Ministryně postupovala v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, tj. přezkoumala soulad Prvostupňového rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, přičemž rozkladové námitky vymezené žalobcem posoudila jako nedůvodné; rovněž neshledala ani jinou nesprávnost Prvostupňového rozhodnutí, ke které by musela přihlédnout ve veřejném zájmu, a proto rozklad žalobce podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu zamítla. Úvahy ministryně v Napadeném

rozhodnutí jsou přitom srozumitelné a logicky na sebe navazují. Zdejší soud proto neshledal, že by Napadené rozhodnutí bylo zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

35. Na tomto závěru nic nemění ani žalobcem odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, čj. 3 A 114/2014 - 29, neboť v něm vyslovený právní názor byl vysloven na jiném skutkovém půdorysu a nelze jej dle osmnáctého senátu na projednávanou věc aplikovat. V žalobcem poukazované věci uchazeč neúspěšně vykonal justiční zkoušku. Ministerstvo spravedlnosti následně vydalo dvě rozhodnutí, a to (i.) rozhodnutí, ve kterém konstatovalo, že se uchazeč podrobil justiční zkoušce, při které byl uznán nezpůsobilý, přičemž je v případě opakování odborné justiční zkoušky tuto povinen opakovat v celém rozsahu, tedy v části písemné a ústní; a (ii.) rozhodnutí o tom, že vzhledem k tomu, že uchazeč justiční zkoušku s hodnocením nezpůsobilý vykonal již podruhé, nemůže podat novou žádost o vykonání justiční zkoušky před uplynutím pěti let ode dne konání opakované justiční zkoušky. Tyto rozhodnutí byly správním orgánem vydány na základě Zápisu o průběhu odborné justiční zkoušky ze dne 14. 9. 2011, který byl vyhotoven v souladu s § 17 odst. 4 vyhlášky č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů. Předmětné ustanovení toliko stanovilo, že „[o] průběhu odborné justiční zkoušky vyhotoví předseda zkušební komise do jednoho týdne od ukončení ústní části zkoušky protokol, který podepisují všichni členové zkušební komise; protokol předá předseda zkušební komise do tří dnů ode dne jeho vyhotovení ministerstvu“, žádné další formální a obsahové náležitosti protokolu vyhláškou stanoveny nebyly. V uvedené věci pak Městský soud v Praze dospěl k závěru, že zápis o průběhu zkoušky neobsahuje konkrétní sdělení, proč jednotlivé písemné rozsudky nebyly žalobci uznány, ačkoliv zápis obsahoval návodné pole označené „Výsledek písemné zkoušky (stručné zhodnocení výsledků písemné práce, jejich kladů a nedostatků)“. Toto pole však obsahovalo prosté vyjádření, že trestní, civilní a správní rozsudek byly nevyhovující (nadto soud shledal, že obě rozhodnutí napadené uchazečem v žalobě postrádají další zákonné náležitosti). Městský soud v Praze tak dospěl k závěru, že popsané hodnocení písemné části nelze na daném skutkovém půdorysu vzít za základ pro vydání samotného deklaratorního rozhodnutí, když ani nelze porovnat, zda skutečnosti zachycené v zápisu o průběhu justiční zkoušky odpovídají deklaratornímu rozhodnutí.
36. V odkazovaném rozsudku tak soud dospěl k názoru, že samotný zápis o průběhu justiční zkoušky nepředstavuje dostatečný podklad, na jehož základě by bylo možné vydat deklaratorní rozhodnutí. Právě v této okolnosti soud spatřuje zásadní skutkovou odlišnost oproti právě projednávané věci. Předně nelze dle přesvědčení soudu odhlédnout od toho, že obsahové náležitosti protokolu o průběhu zkoušky insolvenčního správce jsou vyhláškou č. 312/2007 Sb. upraveny více podrobně, resp. jejich výčet je vyhláškou přímo stanoven; Protokol o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021 přitom veškeré tyto náležitosti v souladu s dříve vyloženými závěry splňuje. V odkazovaném rozsudku přitom soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí co do výsledku písemné části zkoušky, a to s ohledem na pole zápisu o průběhu justiční zkoušky, ve kterém bylo podrobnější hodnocení písemné části zkoušky presumováno, avšak vyplněno bylo zcela formálním způsobem. K žádnému takovému pochybení však v nyní řešené věci nedošlo. Protokol o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021 v oblasti týkající se ústní části zkoušky obsahuje položené otázky a výsledek hodnocení jejich zodpovězení uchazečem stupni „dostatečný“ a „nedostatečný“, dále je dán prostor pro dílčí hodnocení odborných znalostí, které

obsahuje stručné, avšak přezkoumatelné vyjádření zkušební komise k odborným znalostem žalobce.

37. Samotný protokol o průběhu zkoušky insolvenčního správce přitom není rozhodnutím ve smyslu § 68 správního řádu; jeho účelem není odůvodnění rozhodnutí zkušební komise ohledně (ne)úspěchu uchazeče při zkoušce insolvenčního správce, nýbrž má sloužit k zachycení průběhu (především) ústní části zkoušky jako úkonu. Jak již bylo opakovaně řečeno výše, samotné hodnocení zkušební komise pak není možné přezkoumávat ve správním řízení, ani ve správním soudnictví. V Protokolu o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021 je řádně zaznamenáno, jaké otázky byly žalobci v ústní části zkoušky položeny a v jakých otázkách byl jeho výkon vyhodnocený jako nedostatečný, resp. v jakých oblastech práva zkušební komise shledala žalobcův výkon jako nevyhovující. V odůvodnění Napadeného rozhodnutí je uvedeno, že žalobce byl u ústní části zkoušky insolvenčního správce hodnocen stupněm „neuspěl“, a to zcela v souladu s obsahem Protokolu o průběhu zkoušky ze dne 10. 3. 2021. Z Napadeného rozhodnutí potažmo Protokolu tak vyplývá, že ústní část zkoušky byla zhodnocena na základě nedostatečného výkonu žalobce ve specifikovaných oblastech, tj. tyto obsahují konkrétní skutková zjištění, která byla základem pro vydání Napadeného rozhodnutí, potažmo Prvostupňového rozhodnutí. Uvedení konkrétních důvodů, pro které zkušební komise vyhodnotila odpovědi na otázky ve specifikovaných oblastech, jako nedostatečné, resp. ještě konkrétnější specifikace neznalostí, jež měl žalobce jako uchazeč při ústní části zkoušky projevit, není náležitostí protokolu o zkoušce dle vyhlášky č. 312/2007 Sb. ani dle navazující rozhodovací praxe správních soudů.
38. Pokud tak žalobce argumentuje rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, čj. 3 A 114/2014 - 29, zdejší soud uvádí, že Napadené rozhodnutí závěrům vyjádřeným v odkazovaném rozsudku neodporuje a plně koresponduje se shora rekapitulovanými východisky podávajícími se z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Z Protokolu, z Prvostupňového i z Napadeného rozhodnutí v potřebné míře konkrétnosti vyplývá, z jakého důvodu byl žalobce hodnocen stupněm „neuspěl“ u zkoušky insolvenčního správce konané dne 10. 3. 2021. Námitka žalobce, že by Napadené rozhodnutí či Protokol měly obsahovat i jednotlivé konkrétní neznalosti žalobce v jednotlivých otázkách, přitom nemá oporu v žádném právním předpise ani v závěrech žalobcem odkazovaného rozsudku Městského soudu v Praze.
39. Soud považuje za významné a znovu v této souvislosti akcentuje, že hodnocení žalobce v jednotlivých otázkách je plně v kompetenci zkušební komise. Nikde přitom není zkušební komisi stanovena povinnost, aby výsledek hodnocení nad rámec konstatování výsledku na úrovni „dostatečný“ nebo „nedostatečný“ podrobněji odůvodňovala v rozsahu a způsobem dovozovaným žalobcem, případně aby svou úvahu formálním postupem zaznamenala do samotného protokolu o průběhu zkoušky. Tím spíše pak nelze po správních orgánech zprostředkovaně požadovat ani to, aby podrobné hodnocení neznalostí žalobce promítly do odůvodnění svého deklaratorního rozhodnutí, jehož smyslem a účelem je, jak soud zdůraznil výše, toliko zaznamenání výsledného hodnocení způsobem odpovídajícím protokolu o průběhu zkoušky, nikoli závazné deklarování průběhu zkoušky (viz shora připomínaný Rozsudek NSS k justiční zkoušce).
40. Napadené rozhodnutí odpovídá všem zákonným požadavkům, je řádně odůvodněné, netrpí vnitřními rozpory, je zřejmé, z jakých podkladů ministryně při jeho vydání vycházela, jaká skutková zjištění vzala za prokázaná a jakými úvahami se při jejich

hodnocení řídila. Zdejší soud tak nezjistil žádné důvody, které by Napadené rozhodnutí činily nepřezkoumatelným.

41. Námitka žalobce jakož i jeho argumentace uvedená v rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí svědčí o tom, že podstatou sporu mezi ním a žalovaným je samotné hodnocení ústní části předmětné zkoušky ze strany zkušební komise. Přestože se žalobce snaží své námitky halit do hávu tvrzeného porušení procesních práv, resp. námitek poukazujících na porušení „práva na proces“, fakticky brojí proti samotnému průběhu zkoušky a hodnocení jeho znalostí ze strany zkušební komise, přičemž se domáhá se sdělení konkrétních důvodů, na nichž bylo hodnocení zkušební komise založeno, resp. sdělení konkrétních neznalostí, jaké měl žalobce při ústní části zkoušky projevit. V tomto směru soud nad rámec nezbytného odůvodnění doplňuje, že ani takové konstatování konkrétních neznalostí uchazeče u zkoušky insolvenčního správce zkušební komisí by z hlediska soudního přezkumu nemělo žádný význam a nebylo by způsobilé přinést pro žalobce příznivější výsledek. Jak bylo opakovaně řečeno výše, ve správním soudnictví se nelze domáhat přezkumu deklaratorního rozhodnutí o neúspěšném absolvování zkoušky po věcné (tj. hmotněprávní hodnotící) stránce, tudíž zahrnutí konkrétních neznalostí žalobce ať už do protokolu o průběhu zkoušky, či potažmo do rozhodnutí správních orgánů by ve výsledku žalobci žádnou ochranu jeho práv nepřineslo, neboť takové úvahy by v souladu s rozhodovací praxí soudnímu přezkumu podléhat nemohly.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

42. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
43. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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.

v Praze dne 17. září 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu