



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **JUDr. Ing. M. V.**, zastoupeného advokátem Mgr. Radimem Kalabisem, Ó. Lysohorského 702, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, Vyšehradská 424/16, Praha 2, proti dopisu náměstkyně ministryně spravedlnosti ze dne 13. 7. 2020, čj. MSP-24/2020-ODKA-ROZ/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2020, čj. 10 A 104/2020 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci soud potvrzuje, že k přezkumu zkoušky insolvenčního správce je určena žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, nikoli žaloba proti rozhodnutí.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce se neúspěšně pokoušel o složení písemné části zkoušky insolvenčního správce. Proti hodnocení zkoušky podal k Ministerstvu spravedlnosti žádost o přezkum svých odpovědí. Ministerstvo reagovalo dopisem ze dne 22. 1. 2020. V něm žalobci sdělilo, že proti výsledku zkoušky není přípustný opravný prostředek, přesto přezkoumalo hodnocení odpovědí. Při této revizi ministerstvo nově uznalo devět žalobcových odpovědí; šest zbylých odpovědí (jejichž hodnocení žalobce též zpochybnil) však i po revizi považovalo za nesprávné. Žalobce tak byl v písemné části zkoušky i nadále hodnocen jako neúspěšný.

[3] Žalobce nato zaslal ministerstvu podání označená jako „*Vyjádření k úvodnímu sdělení ze dne 22. 1. 2020 a k dalším skutečnostem*“, „*Odvolání (rozklad) k revizi testových otázek*“, „*Podnět k přezkumu písemné části zkoušky insolvenčního správce*“ a „*Námítka podjatosti*“.

[4] Ministerstvo souhrnně reagovalo dopisem ze dne 13. 7. 2020. V něm žalobci sdělilo, že jeho podání nelze považovat za rozklad a že o něm nelze jako o rozkladu rozhodnout. Dodalo, že ve věci nemůže být zahájeno přezkumné řízení, nelze vydat osvědčení o úspěšném vykonání zkoušky insolvenčního správce a ani není možné reagovat na námitku podjatosti.

[5] Proti tomuto dopisu podal žalobce k městskému soudu žalobu, kterou označil jako „žaloba proti rozhodnutí“. Po zahájení řízení sdělil městský soud žalobci, že se žaloba jeví jako nepřipustná, neboť nesměruje proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Změna na žalobu proti nezákonnému zásahu už navíc není možná, neboť žalobci uplynula subjektivní lhůta k jejímu podání.

[6] Na to žalobce obratem reagoval. Nijak se nevyjádřil k judikatuře NSS, o které ho vyrozuměl městský soud, a setrval na své argumentaci, že ministerstvo o zkoušce vede správní řízení. Jeho výsledkem je osvědčení, „*kterým se zakládá právo*“ vykonávat činnost insolvenčního správce. Z toho podle žalobce vyplývá, že o neúspěšném složení zkoušky se vydává rozhodnutí, proti němuž je přípustný rozklad, a právě o něm ministerstvo rozhodlo napadeným dopisem.

[7] Městský soud žalobu odmítl pro nepřipustnost.

II. Kasační řízení

[8] Usnesení městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností.

[9] Stěžovatel především nesouhlasí s tím, že žalobou napadený akt není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Dále městskému soudu vytýká, že se nevypořádal s povahou osvědčení o vykonání zkoušky – tedy zda jde o správní rozhodnutí, či nikoli. Podle stěžovatele mohou být určitá osvědčení rozhodnutími, což je zrovna tento případ. Právě postup, který předchází vydání osvědčení, je tím základním rozdílem, který toto osvědčení-rozhodnutí odlišuje od „pouhého“ osvědčení. Vykonání zkoušky insolvenčního správce je správním řízením, jehož účelem je vydání rozhodnutí. Dopis, proti němuž stěžovatel podal žalobu, je rozhodnutím o rozkladu.

[10] Ke kasační stížnosti se vyjádřilo ministerstvo. Podle něj zákon nepředpokládá vedení správního řízení ani vydání rozhodnutí, a nelze tak uvažovat ani o podání rozkladu. Dopis o tom, že nelze podat rozklad, proto nemůže být rozhodnutím o rozkladu. Proti průběhu zkoušky a jejímu výsledku (údajně průběhem ovlivněnému) mohl stěžovatel podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

III. Právní hodnocení

pokračování

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Zkouška insolvenčního správce je upravena jednak v zákoně č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, jednak v prováděcí vyhlášce č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců.

[13] Právo vykonávat činnost insolvenčního správce vzniká dnem nabytí právní moci povolení vykonávat činnost insolvenčního správce (§ 3 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích). Na návrh vydá ministerstvo povolení fyzické osobě, která (*společně se splněním dalších povinností*) vykonala zkoušku insolvenčního správce [§ 6 odst. 1 písm. c) tohoto zákona]. Zkouška sestává z písemné a ústní části (§ 3 odst. 1 prováděcí vyhlášky). O výsledku písemné části zkoušky informuje ministerstvo uchazeče na svých internetových stránkách (§ 9 odst. 7 vyhlášky). Ústní část zkoušky může vykonat jen uchazeč, který úspěšně vykonal písemnou část zkoušky (§ 10 odst. 1 vyhlášky). Uchazeči, který při zkoušce (*mysleno celkové zkoušce, tj. písemné i ústní části*) uspěl, zašle ministerstvo do tří týdnů osvědčení, které je dokladem o úspěšném vykonání zkoušky (§ 14 odst. 1 vyhlášky).

[14] Z listin založených ve správním spisu vyplývá, že se stěžovatel domáhal revize hodnocení písemné části své zkoušky. Podstatnou otázkou v této věci proto je, zda dopis z ledna 2020, kterým ministerstvo informovalo stěžovatele o výsledku této revize, představuje správní rozhodnutí, proti němuž lze případně uplatnit další opravné prostředky. Stěžovatel totiž proti dopisu podal *rozklad*, na který ministerstvo reagovalo dopisem z července 2020 – a tento dopis, jím považovaný za *rozhodnutí o rozkladu*, poté stěžovatel napadl žalobou proti rozhodnutí (§ 65 s. ř. s.).

[15] Výklad pojmu *rozhodnutí* se stal od počátků novodobého správního soudnictví jednou ze stěžejních a hojně judikovaných otázek, která během let prošla vývojem. Původně převládalo prakticky absolutně materiální pojetí rozhodnutí (srov. například rozsudky NSS ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 926/2006 Sb. NSS, či ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008 - 104); v současnosti však NSS uznává pojetí materiálně-formální. Nestačí již tedy, aby napadený akt – lhotejno v jaké formě – jen založil, změnil, zrušil nebo závazně určil žalobcova práva nebo povinnosti. Je také třeba, aby tento akt současně splňoval určité formální náležitosti; v minimálním případě musí zákon alespoň předpokládat vydání formalizovaného aktu, jímž se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, *Územní souhlasy II*, bod 31, a ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016 - 41, č. 3779/2018 Sb. NSS, *Výtka státnímu zástupci*, bod 78, na něž městský soud správně odkazuje v bodě 5 svého usnesení).

[16] Jak ve svém dopisu z ledna 2020 uvedlo i samo ministerstvo, zákon o insolvenčních správcích ani jeho prováděcí vyhláška nezakládají právo na přezkum hodnocení zkoušky. Jestliže ministerstvo na žádost adepta zkoušky přezkoumá jeho odpovědi, jedná se o dobrodiní, kterým ministerstvo poskytuje vyšší procesní standard, než adeptovi zaručuje zákon a vyhláška. Toto dobrodiní však nemůže ani vést k zahájení správního řízení, ani vyústit ve správní rozhodnutí, proti kterému by adept zkoušky mohl podat rozklad.

[17] Jestliže neexistovalo správní rozhodnutí, proti kterému by mohl stěžovatel podat rozklad, nemohlo o tomto rozkladu ministerstvo ani rozhodnout (to je jasné už z textu § 152 odst. 1 správního řádu). Jinak řečeno, jestliže byla odpověď ministerstva z ledna 2020 pouhým neformálním dopisem, nemohlo na ni navázat žádné „rozhodnutí o rozkladu“. Neexistoval tu tedy žádný předmět řízení, který by šlo napadnout žalobou proti rozhodnutí. O tom ostatně svědčí i obsah dopisu ministerstva z července 2020. Ministerstvo zde stěžovateli jen vysvětlilo, proč se nejedná o rozhodnutí o rozkladu, a k samotnému hodnocení zkoušky se nijak nevyjadřovalo. To, co stěžovatel považuje za rozhodnutí o rozkladu, tedy rozhodnutím o rozkladu není. Dopis ani nijak nehodnotí stěžovatelovu zkoušku, a neobsahuje tak nic, co by městský soud mohl přezkoumat jako rozhodovací důvody.

[18] Jestliže se stěžovatel domáhal přezkumu písemné části své zkoušky, jediný použitelný žalobní typ představovala žaloba proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. To správně uvedl už městský soud (bod 10 usnesení) a plyne to i z judikatury NSS (rozsudky ze dne 18. 9. 2019, čj. 10 As 276/2018 - 72, bod 16, či ze dne 18. 12. 2020, čj. 5 As 439/2019 - 40, bod 41).

[19] Soudy se v této věci nemohly zabývat otázkou, zda lze ve správním soudnictví přezkoumávat vlastní hodnocení otázek v písemné části zkoušky (zde opět NSS souhlasí s příslušným závěrem městského soudu v bodě 12 jeho usnesení). V tomto kasačním řízení NSS přezkoumává jen zákonnost odmítavého usnesení městského soudu. Protože městský soud žalobu správně odmítl, nedostal se k meritornímu projednání, tedy k hodnocení průběhu zkoušky a způsobu formulování testových otázek. Už vůbec se pak nemohl dostat k tomu, zda ministerstvo řádně vyhodnotilo správnost stěžovatelových konkrétních odpovědí. Proto se těmito otázkami nemůže zabývat ani NSS.

[20] Nadbytečné by bylo vyjadřovat se i k dalším stěžovatelovým námitkám – zejména k právní povaze osvědčení. Osvědčení totiž ministerstvo vydá až v případě úspěšně složené zkoušky (§ 14 odst. 1 prováděcí vyhlášky), což ovšem není tento případ, protože stěžovatel neuspěl již v první (písemné) části zkoušky. NSS se tedy nemusel touto otázkou zabývat, neboť námitka se míjí se skutkovým stavem a předmětem toho sporu.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Protože kasační stížnost není důvodná, NSS ji zamítl.

[22] Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Ministerstvu nevznikly žádné náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. srpna 2022

pokračování

Ondřej Mrákota
předseda senátu