



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Tomáše Foltase a Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **Mgr. K. H.**, zastoupená Mgr. Petrem Veselým, advokátem se sídlem Široká 36/5, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 1. 12. 2023, čj. MSP-74/2023-ODKA-ROZ/3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2025, čj. 5 A 13/2024-58,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2025, čj. 5 A 13/2024-58, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud potvrzuje své předchozí závěry, že k přezkumu zkoušky insolvenčního správce je určena žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, nikoli žaloba proti rozhodnutí potvrzujícímu rozhodnutí vydané podle § 142 správního řádu, kterým správní orgán deklaroval, že uchazeč byl u písemné části zkoušky insolvenčního správce hodnocen stupněm „neuspěl“ (byť je žalobou napadáno zamítavé rozhodnutí o rozkladu, Nejvyšší správní soud dále pro zjednodušení užívá spojení „žaloba proti deklaratornímu rozhodnutí“).

[2] Žalobkyně konala 20. 10. 2022 písemnou část zkoušky insolvenčního správce (dále „písemná zkouška“). Jednalo se již o její třetí pokus, neboť při předchozích dvou pokusech 14. 10. 2020 a 9. 9. 2021 neuspěla.

[3] Písemná zkouška se koná formou testu a případové studie [§ 9 odst. 1 vyhlášky č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců (dále „vyhláška“)].

Žalovaný informoval žalobkyni podle § 9 odst. 7 vyhlášky o tom, že u písemné zkoušky konané 20. 10. 2022 neuspěla.

[4] Dne 7. 11. 2022 žalobkyně požádala žalovaného o zaslání zadání případové studie, jejího řešení a správného řešení dle obou členů komise pro hodnocení případových studií (dále „zkušební komise“ a „hodnotitelé“). Žalovaný 8. 11. 2022 žalobkyni zaslal zadání případové studie včetně jejího vypracování žalobkyní a posudky obou hodnotitelů, tj. posudek z 26. 10. 2022 vypracovaný JUDr. N. K. (dále „posudek 1“) a posudek z 25. 10. 2022 vypracovaný Mgr. P. B. (dále „posudek 2“). Jelikož s hodnocením svého řešení nesouhlasila, 14. 11. 2022 žalovaného požádala o přezkum výsledků písemné zkoušky. Vzhledem k tomu, že žalovaný na žádost o přezkum nereagoval, žalobkyně se 9. 5. 2023 na žalovaného obrátila s opětovnou žádostí o přezkum. Pro případ, že její žádosti nebude vyhověno, současně požádala dle § 142 správního řádu o vydání a zaslání rozhodnutí.

[5] Žalovaný podle § 142 odst. 1 správního řádu vydal rozhodnutí z 28. 6. 2023, čj. MSP-31/2020-OINS-ZK/37 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), jímž deklaroval, že žalobkyně byla u písemné zkoušky konané 20. 10. 2022 hodnocena stupněm „neuspěla“. Tento výrok žalovaný odůvodnil tím, že celkové hodnocení žalobkyní vypracované případové studie, určené jako aritmetický průměr procentuálních hodnocení případové studie obou hodnotitelů, nedosáhlo alespoň 80 %; rovněž nebyly splněny zákonné podmínky pro předložení uvedené případové studie zkušební komisi pro zkoušky, neboť ani jeden hodnotitel vypracovanou případovou studii nehodnotil alespoň 80 %.

[6] V záhlaví uvedeným rozhodnutím ministr spravedlnosti (dále „ministr“) zamítl rozklad žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Na základě závěrů judikatury správních soudů ohledně možností soudního přezkumu odborných profesních zkoušek dospěl k závěru, že námitky žalobkyně týkající se nedostatků obou posudků, způsobu bodového hodnocení a jeho správnosti v obou posudcích jsou ve vztahu k obsahu prvostupňového rozhodnutí irelevantní. Z hlediska rozkladového přezkumu je podle ministra relevantní pouze skutečnost, že obsah prvostupňového rozhodnutí odpovídá závěru obou hodnotitelů. Oba posudky zároveň v souladu s § 9a odst. 4 vyhlášky obsahují jednoznačnou identifikaci případové studie, stručné posouzení případové studie, procentuální hodnocení případové studie, datum vyhotovení posudku a jména hodnotitelů.

[7] Žalobkyně rozhodnutí ministra napadla žalobou u Městského soudu v Praze, který v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí ministra pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[8] Městský soud úvodem shrnul závěry dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k otázce možností a rozsahu přezkumu odborných profesních zkoušek. Z nich podle městského soudu plyne, že deklaratorní rozhodnutí o neúspěšném absolvování takové zkoušky, resp. rozkladové rozhodnutí ministra, není možné soudně přezkoumat z hlediska samotného vyhodnocení zkoušky. Je však třeba je podrobit soudnímu přezkumu po stránce procesní, a to jak z hlediska existence zákonných náležitostí vydaného deklaratorního rozhodnutí, včetně přezkoumatelnosti, tak i s ohledem na přijatý procesní postup ve věci, tj. zda zkoušky jako takové proběhly způsobem stanoveným právními předpisy a při zachování základních práv a svobod uchazeče.

pokračování

[9] Podle městského soudu je z odůvodnění rozhodnutí ministra zřejmé, že na uplatněné rozkladové námitky reagoval, byť toliko souhrnně a v obecné rovině. Z rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že vypořádání námitek bylo provedeno v souladu se zastávaným právním názorem, podle nějž ministr není oprávněn žalobkyní uplatněné rozkladové námitky přezkoumávat. Neshledal jej proto nepřezkoumatelným.

[10] Z hlediska věcného přezkumu městský soud shledal vady obou posudků, jelikož nesplňují veškeré náležitosti dané § 9a odst. 4 vyhlášky. Neobstojí proto opačný závěr ministra. Podle městského soudu v důsledku mj. nedostatečné identifikace hodnocené případové studie a neuvedení, resp. nesprávného uvedení, data konání písemné zkoušky v posudcích, vyvstaly závažné pochybnosti, neboť správními orgány nebylo postaveno najisto, zdali oba hodnotitelé hodnotili stejnou případovou studii vypracovanou žalobkyní v rámci písemné zkoušky konané 20. 10. 2022. Tím dle městského soudu došlo k podstatnému porušení procesních práv žalobkyně, jež bylo v daném případě způsobilé negativním způsobem definitivně zasáhnout do její právní sféry. Městský soud proto závázal žalovaného, aby se v dalším řízení zejména zaměřil na to, zda sporovanými posudky založenými ve správním spise byla hodnocena případová studie vypracovaná právě žalobkyní během zkoušky konané 20. 10. 2022, což se následně promítne i do řádného odůvodnění správního rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a další vyjádření účastníků

[11] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Podle stěžovatele městský soud porušil dispoziční zásadu, jelikož přezkoumal a zrušil rozhodnutí ministra pro vadu, jíž žalobkyně nenamítala, tedy nad rámec žalobních bodů. Žalobkyně totiž v žalobě ani v rozkladu nenamítala, že nebylo postaveno najisto, zdali oba hodnotitelé hodnotili stejnou případovou studii vypracovanou žalobkyní v rámci písemné zkoušky konané 20. 10. 2022, ani to, že mohlo či mělo dojít k záměně hodnocené případové studie.

[13] Dále namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů i nesrozumitelnost (vnitřní rozpornost), jelikož z něj není jasné, v čem městský soud spatřuje vady rozhodnutí ministra. Městský soud na jednu stranu shledal, že postup správních orgánů nebyl v souladu se zákonem a že rozhodnutí ministra dostatečně nevypořádává námitky žalobkyně, na stranu druhou v bodu 34 rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí ministra není nepřezkoumatelné. Stěžovateli není zřejmý ani závazný právní názor městského soudu. Městský soud neuvedl, jak by rozhodnutí ministra nebo prvostupňové rozhodnutí měly být doplněny či opraveny, aby jimi byly napraveny vady posudků. Stěžovatel ani nedisponuje nástroji k takové nápravě. Nepřezkoumatelnost dále spočívá i v tom, že se napadený rozsudek nevypořádává se závěry ustálené judikatury.

[14] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu o nezákonnosti rozhodnutí ministra. Namítl, že dle judikatury správních soudů má stěžovatel v rámci deklaratorního rozhodnutí toliko osvědčit právní stav, v tomto případě výsledek písemné zkoušky dle dostupných podkladů. V tomto ohledu dle stěžovatele nevystaly pochybnosti o tom, že

hodnotitelé v posudcích hodnotili případovou studii vypracovanou žalobkyní. A je zřejmé, že žalobkyně u písemné zkoušky neuspěla. Procesní a jiné vady zkoušky, tj. i postup vedoucí k jejímu výsledku, mohla žalobkyně napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Stěžovatel však v roli správního orgánu nemůže zasahovat do výstupů nezávislých hodnotitelů a korigovat jejich nedostatky. Dle stěžovatele je proto vyloučeno, aby prostřednictvím žaloby proti deklaratornímu rozhodnutí správního orgánu bylo možné řešit i tvrzený nezákonný zásah do práv žalobkyně spočívající v postupu, který vedl k výsledku zkoušky. Jelikož městský soud postupoval v rozporu s ustálenou judikaturou, včetně vlastní, je napadený rozsudek překvapivý a nezákonný.

[15] **Žalobkyně** ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Napadený rozsudek nepovažuje za nepřezkoumatelný, překvapivý ani nezákonný. Není pravda, že městský soud porušil dispoziční zásadu. Žalobkyně totiž od počátku upozorňovala ve všech svých podáních na to, že v každém z posudků je její případová studie označena jinak, což samozřejmě automaticky vzbuzuje pochybnost o tom, že hodnotitelé mohli hodnotit případovou studii jiného uchazeče. Dále uvedla, že otázka napadení výsledků a průběhu (písemné) části obecné zkoušky insolvenčního správce dosud nebyla judikatorně řešena. Má však za to, že v nyní projednávané věci bylo možné přezkoumávat, zda výsledky zachycené v posudcích jsou v souladu se zákonem. Jen těžko se mohla zásahovou žalobou bránit postupu vedoucímu k výsledku zkoušky typu nesprávné složení komise či podjatost, neboť zrovna v rámci písemné zkoušky jsou hodnotitelé případové studie anonymní a uchazeči nemají šanci zjistit jejich identitu.

[16] **Stěžovatel** v doplnění kasační stížnosti reagoval na nález Ústavního soudu z 9. 7. 2025, sp. zn. IV. ÚS 1038/25, z něž má pro nyní projednávanou věc plynout, že došlo k překonání dosavadní judikatury správních soudů, jelikož dle Ústavního soudu vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, ani jeho soudní přezkum, nemohou představovat procesní obranu proti výsledku písemné zkoušky. Ve světle tohoto nálezu tak nemohou nadále obstát závěry napadeného rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost je důvodná.

III.A Možnosti soudního přezkumu

[18] Podle stěžovatele městský soud dospěl k nesprávnému právnímu názoru, že žalobkyně se v nyní projednávané věci mohla svými žalobními námitkami domáhat soudního přezkumu písemné zkoušky.

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tato kasační námitka je důvodná. Městský soud totiž skutečně nesprávně vyložil a aplikoval závěry dosavadní judikatury týkající se soudního přezkumu odborných profesních zkoušek na jedné straně a přezkumu negativního deklaratorního rozhodnutí o výsledku zkoušky na straně druhé. Závěry této judikatury, vyslovené buď na půdorysu jiné profesní zkoušky, ať již justiční či zvláštní zkoušky insolvenčního správce, popř. týkající se ústní části zkoušky insolvenčního správce, dopadají v rozhodné míře i na nyní projednávanou písemnou část (obecné) zkoušky insolvenčního správce. To již potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku z 8. 8. 2022, čj. 10 As 345/2020-80, body 1 a 18, v němž se zabýval soudním přezkumem právě písemné části (obecné)

pokračování

zkoušky insolvenčního správce. Žalobkyně tedy nemá pravdu v tom, že tato otázka dosud nebyla judikatorně řešena (poslední věta bodu 6 na str. 3 jejího vyjádření ke kasační stížnosti).

[20] V souladu se závěry dosavadní judikatury městský soud upozornil na skutečnost, že se vůbec, tj. žádným žalobním typem, nelze domáhat soudního přezkumu samotného odborného hodnocení zkušební komise o výsledku odborné zkoušky, tedy lapidárně řečeno změny hodnocení z „neúspěš“ na „úspěš“, neboť uchazeč nemá veřejné subjektivní právo na úspěšné složení zkoušky (usnesení ÚS z 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09, na něj navazující z 15. 3. 2022, sp. zn. I. ÚS 3028/21, a na ně navazující dále uvedená judikatura NSS). Toho si ostatně je vědoma i sama žalobkyně. V tomto ohledu městský soud v bodu 29 napadeného rozsudku uvedl, že dle závěrů ustálené judikatury má neúspěšný uchazeč o vykonání odborné profesní zkoušky „právo na proces“, tj. na zachování zákonem stanoveného postupu, nikoli však „právo na výsledek“. Městský soud vyšel též z toho, že neúspěšný uchazeč má právo, aby mu o neúspěšném složení zkoušky bylo vydáno deklaratorní rozhodnutí, proti němuž lze podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudky NSS z 9. 4. 2014, čj. 8 Ans 3/2013-63, č. 3090/2014 Sb. NSS, body 35, 36, 43, 49 a 50, a na něj navazující z 18. 12. 2020, čj. 5 As 439/2019-40, body 26, 27, 29, 30 a 39 až 41, ze 7. 9. 2021, čj. 9 As 109/2020-70, body 72 až 74, a z 24. 2. 2022, čj. 1 As 300/2021-69, body 20 až 22).

[21] Městský soud však pominul jednoznačné závěry uvedených rozsudků, podle nichž soud v řízení o žalobě proti takovému deklaratornímu rozhodnutí může zkoumat pouze vady napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení, a soulad výroku deklaratorního rozhodnutí s výsledkem zkoušky určeným zkušební komisí. Neúspěšný uchazeč se tak může domáhat např. toho, že hodnocení uvedené v rozhodnutí neodpovídá hodnocení uvedenému v protokolu nebo že rozsah opakování zkoušky byl v rozhodnutí vymezen jinak než v protokolu. Nemůže však napadnout samotné hodnocení zkušební komise a požadovat jeho změnu a nemůže ani úspěšně namítat procesní vady průběhu zkoušky. To vyplývá z povahy deklaratorního rozhodnutí, které závazně deklaruje výsledek zkoušky, nikoli její průběh. Součástí „práva na proces“ je tedy v případě deklaratorního rozhodnutí toliko „přepsání“ či „překlopení“ výsledku zkoušky, popř. rozsahu jejího opakování zaznamenaných v protokolu do tohoto správního rozhodnutí. V případě soudního přezkumu se pak „právo na proces“ vyčerpává ověřením, zda deklaratorní rozhodnutí odpovídá obsahu protokolu, tedy zda správní orgán obsah protokolu do deklaratorního rozhodnutí správně „překlopil“ či „přepsal“ (rozsudek čj. 5 As 439/2019-40, bod 40).

[22] Takto omezená funkce řízení o určení právního vztahu, jakož i soudního přezkumu z něj vzešlého deklaratorního rozhodnutí, plně odpovídá závěrům nedávného nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1038/25, na nějž stěžovatel poukázal v doplnění kasační stížnosti. Dle Ústavního soudu řízení podle § 142 správního řádu nemůže sloužit k přezkumu výsledku činnosti správních orgánů ani k nápravě vad či nezákonností v jiných řízeních či postupech (body 53 a 61 nálezu). Tedy ani k přezkumu samotné odborné profesní zkoušky. Vzhledem k uvedenému nelze přisvědčit stěžovateli, že nálezem sp. zn. IV. ÚS 1038/25 došlo k překonání závěrů dosavadní judikatury správních soudů, jež neúspěšným uchazečům přiznává právo na vydání negativního deklaratorního rozhodnutí o výsledku zkoušky i na jeho soudní přezkum. Omezení toho, co správní orgán při vydání deklaratorního rozhodnutí smí řešit, a z toho plynoucí omezení rozsahu jeho následného soudního přezkumu, totiž koresponduje s nosnými závěry uvedeného nálezu stran omezené

funkce řízení podle § 142 správního řádu. Krom toho Ústavní soud své závěry formuloval na podkladě odlišných právních okolností, jelikož řízení o určení právního vztahu posuzoval z hlediska jeho efektivity jako jiného prostředku ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., tj. pro účely „zprocesnění“ zásahu. Takový účel však vydání negativního deklaratorního rozhodnutí o výsledku odborné profesní zkoušky nemá (bod [24] dále).

[23] Proti zásahům do „práva na proces“ (tj. na zachování zákonem stanoveného postupu), k nimž dochází samotným postupem vedoucím k výsledku zkoušky, tj. před jejím konáním, v průběhu jejího konání, jakož i zachycením průběhu a výsledků zkoušky v protokolu, se totiž neúspěšný uchazeč může a smí bránit výhradně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (rozsudky NSS čj. 5 As 439/2019-40, body 29 a 41, čj. 9 As 109/2020-70, body 75 a 76, čj. 1 As 300/2021-69, bod 20, či čj. 10 As 345/2020-80, body 1 a 18).

[24] Možnosti a rozsah soudní ochrany (čeho se lze domáhat) se tak odvíjí od toho, proti kterému správnímu aktu žalobce brojí – zda proti samotné odborné profesní zkoušce, či proti správnímu rozhodnutí, kterým správní orgán toliko deklaroval, že uchazeč byl u písemné části zkoušky insolvenčního správce hodnocen stupněm „neúspěš“. Žalobní námitky lze logicky směřovat jen vůči tomu správnímu aktu, jenž byl žalobou napaden. Zároveň skutečnost, že neúspěšný uchazeč může podat žalobu proti případně vydanému deklaratornímu rozhodnutí, nemá vliv na přípustnost zásahové žaloby. Jak uvedeno výše, nejde o totožný úkon či akt správního orgánu (rozsudek NSS čj. 1 As 300/2021-69, bod 20). Vydání negativního deklaratorního rozhodnutí o výsledku odborné profesní zkoušky tedy nepředstavuje „zprocesnění“ zásahu, jež by vylučovalo podání zásahové žaloby proti samotné zkoušce.

[25] Ve světle uvedených východisek proto neobstojí závěr městského soudu, podle něž se lze domáhat soudního přezkumu procesního postupu, tj. zda odborná profesní zkouška proběhla způsobem stanoveným právními předpisy a při zachování základních práv a svobod uchazeče, (těž) žalobou proti deklaratornímu rozhodnutí. Naopak správní orgány z výše uvedených východisek správně vycházely.

[26] Takový závěr zároveň nelze dovodit ani z judikatury Ústavního soudu, které by musela rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ustoupit. Městský soud v tomto ohledu zmínil, resp. citoval usnesení sp. zn. I. ÚS 1910/09 a z 27. 2. 2018, sp. zn. III. ÚS 448/18. Předně jde toliko o usnesení Ústavního soudu, jež nejsou obecně precedenčně významná ani závazná (usnesení rozšířeného senátu NSS z 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, bod 56, a z 22. 10. 2019, čj. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS, či usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. z 30. 1. 2025, čj. Konf 9/2024-14, bod 15, a v nich citovaná judikatura Ústavního soudu). Nadto, z uvedených usnesení Ústavního soudu ani neplyne, že by soudní ochrana proti tvrzeným zásahům majícím původ v samotném průběhu či výsledku odborné profesní zkoušky musela být neúspěšnému uchazeči poskytnuta (právě, či též) v řízení o žalobě proti negativnímu deklaratornímu rozhodnutí. Usnesení sp. zn. I. ÚS 1910/09 se přezkumem správních soudů vůbec nezabývá, ani implicitně. Usnesení sp. zn. III. ÚS 448/18 v bodu 4 hovoří jen obecně o soudním přezkumu ve správním soudnictví, aniž se jakkoli zabývá konkrétními žalobními typy dle soudního řádu správního, přičemž v této otázce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ans 3/2013-63, jenž sám výslovně vymezuje jen omezený rozsah

pokračování

soudního přezkumu v řízení o žalobě proti deklaratornímu rozhodnutí. Ostatně, Ústavnímu soudu ani nepřisluší, aby v řízení o ústavní stížnosti vstupoval do jurisdikce Nejvyššího správního soudu a vyjadřoval se k výkladu podústavního práva, tj. otázkám stran konkrétního žalobního typu. Stanovení koncepce jednotlivých žalobních typů je věcí správního soudnictví a Ústavní soud v tomto ohledu „pouze“ dohlíží, aby bylo zachováno právo na přístup k soudu [nález ÚS ze 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272), bod 39]. V případě nesouhlasu s průběhem a výsledkem písemné zkoušky je přístup k soudu zajištěn prostřednictvím zásahové žaloby.

[27] V nyní projednávané věci, tj. v rámci řízení o žalobě proti deklaratornímu rozhodnutí, tak městský soud mohl projednat toliko námitky týkající se vad napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení, a souladu výroku deklaratorního rozhodnutí s výsledkem zkoušky zapsaným zkušební komisí, tj. hodnotiteli do posudků. Posudky zde fakticky plní funkci protokolu, jelikož ten se pořizuje pouze v případě, že uchazeč konal i ústní část zkoušky, jak plyne z § 13 vyhlášky, což uznala i žalobkyně v žalobě (bod 16 na str. 4).

[28] S výjimkou námítka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra pro nedostatek jeho důvodů však žalobkyně žádné takové námitky v žalobě neuplatnila. Veškerými ostatními námitkami totiž směřuje do samotné písemné zkoušky, resp. jejího výsledku zachyceného v posudcích. Konkrétně žalobkyně namítala formální nedostatky posudků, jelikož nesplňují náležitosti § 9a odst. 4 vyhlášky (např. rozdílná a nedostatečná identifikace případové studie, neuvedení jejího zadaného tématu, chybějící, resp. nesprávné datum konání zkoušky, chybějící jména a vlastnoruční podpisy hodnotitelů, nesprávný součet bodů, byť bez vlivu na neúspěšný výsledek), potažmo § 13 odst. 1 vyhlášky, jež by se měl přiměřeně vztáhnout též na posudky (chybějící nacionále žalobkyně). Dále namítla, že posudky neobsahují výsledek vyjádřený v procentech, jelikož obsahují pouze celkový počet udělených bodů, aniž je z posudků, zadání případové studie či právní úpravy patrný maximální možný počet bodů. Žalobkyně toliko předpokládá, že nejvíce lze získat 100 bodů. Podle žalobkyně proto není zřejmé, že nedosáhla vyhláškou stanovené 80% hranice alespoň u jednoho hodnotitele, resp. že neuspěla. Brojila rovněž proti samotnému hodnocení svých odpovědí, přičemž polemizovala s některými názory a posouzeními hodnotitelů, jakož i s uděleným počtem bodů.

[29] Uvedenými námitkami však brojila proti nezákonnému zásahu, který spatřuje v postupu směřujícím k vlastnímu výsledku zkoušky, nikoli v postupu směřujícím k vydání negativního deklaratorního rozhodnutí (rozsudek NSS čj. 1 As 300/2021-69, bod 23; bod [24] výše). Námitky tak mohla a měla, v souladu s výše popsányi judikatorními východisky, uplatnit v zásahové žalobě směřující proti samotné zkoušce. Ne však v žalobě proti negativnímu deklaratornímu rozhodnutí o výsledku zkoušky. To platí i pro ty žalobní námitky, jimiž žalobkyně na první pohled namítá pochybení správních orgánů při „přepisu“ výsledku zkoušky. I těmi totiž zpochybňuje samotný výsledek o neúspěšném vykonání zkoušky, nikoli následný proces přepisu do deklaratorního rozhodnutí. Ostatně, v žalobě ani netvrdí, že posudky obsahují závěr o úspěšném vykonání písemné zkoušky, který správní orgány „toliko“ chybně přepsaly.

[30] Městský soud tak měl odmítnout věcný přezkum těchto žalobních námitek s odůvodněním, že je žalobkyně měla uplatnit v zásahové žalobě. Vzhledem k tomu, že se

žalobkyně o případném nezákonném zásahu do svých práv dozvěděla (nejpozději) 8. 11. 2022, kdy jí žalovaný zaslal zadání případové studie včetně jejího vypracování a posudky obou hodnotitelů, uplynula dvouměsíční subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. v pondělí 9. 1. 2023. Jelikož žalobu podala až 31. 1. 2024, tedy více než rok po marném uplynutí uvedené lhůty, neměl by městský soud povinnost vyzývat ji k úpravě žaloby spočívající ve změně žalobního typu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 35 na konci).

[31] Optikou výše uvedených východisek se městský soud správně měl zabývat toliko námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra (touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabývá v následující podkapitole).

[32] Výše uvedený závěr Nejvyššího správního soudu zároveň pro žalobkyni nemůže být nikterak překvapující. A to proto, že závěry výše shrnuté judikatury byly známé a ustálené již v době, kdy žalobkyně konala písemnou zkoušku. Současně z nich částečně vyšel již ministr ve svém rozhodnutí o rozkladu a následně jimi argumentoval žalovaný v (prvním) doplnění kasační stížnosti.

III.B (Ne)přezkoumatelnost napadeného rozsudku a rozhodnutí ministra, a porušení dispoziční zásady

[33] V návaznosti na výše uvedený závěr se Nejvyšší správní soud dále zabýval kasačními námitkami dílčí nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů i nesrozumitelnost (vnitřní rozpornost), o čemž si ostatně musí učinit úsudek i bez uplatněné námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[34] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností.

[35] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou tedy zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení, především žalobce (rozsudek z 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, 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. Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč nepovažoval vznesené námitky za důvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

pokračování

[36] Zároveň podle ustálené judikatury platí, že přezkoumá-li krajský (městský) soud správní rozhodnutí, které není přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek (rozsudky NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či z 30. 11. 2023, čj. 8 As 137/2022-67, bod 27).

[37] Nejvyšší správní soud se proto z úřední povinnosti nejprve zabýval přezkoumatelností rozhodnutí ministra. Žalobkyně v žalobě namítla jeho nedostatečné odůvodnění, jelikož se ministr nikterak nezabýval jejími námitkami týkajícími se vad posudků, toliko uvedl, že je považuje za irelevantní.

[38] Žalobkyně v rozkladu, obdobně jako v žalobě, uplatnila námitky, jimiž brojila proti postupu směřujícímu k vlastnímu výsledku zkoušky, nikoli k vydání negativního deklaratorního rozhodnutí (nesprávný součet udělených bodů v posudku 1, odlišný formát jednotlivých posudků, chybějící označení hodnotitele posudku 1, rozdílná identifikace případové studie, neurčitost způsobu hodnocení včetně polemiky s některými názory a posouzeními hodnotitelů i uděleným počtem bodů). Vypořádání ministra, podle něž jsou námitky irelevantní a pro nyní projednávanou věc je relevantní pouze skutečnost, že obsah deklaratorního rozhodnutí odpovídá závěru obou hodnotitelů zachycených v posudcích, tak z hlediska přezkoumatelnosti ob stojí, jelikož dostatečně, byť stručně a *en bloc*, reaguje na podstatu rozkladových námitek. Vzhledem k výše uvedenému jde o posouzení též věcně správné a zákonné.

[39] Městský soud tedy nezatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností v tom smyslu, že by přezkoumal správní rozhodnutí, které by pro chybějící odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé.

[40] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný též proto, že z něj není jasné, v čem městský soud spatřuje vady rozhodnutí ministra, resp. zda jej shledal nepřezkoumatelným, a proto, že se nevypořádává se závěry ustálené judikatury.

[41] Byť městský soud uvedl, že ministr na rozkladové námitky reagoval „*toliko souhrnně a v obecné rovině*“, je z napadeného rozsudku zcela zjevné, že reakci ministra považoval za dostatečnou a jeho rozhodnutí tak neshledal nepřezkoumatelným (bod 34).

[42] Stěžovatel nemá pravdu ani v tom, že se městský soud nevypořádal se závěry judikatury. Městský soud se s nimi naopak vypořádal vcelku podrobně (body 28 až 30, 36 a 38 napadeného rozsudku), „pouze“ je nesprávně vyložil a aplikoval na nyní projednávanou věc, jak Nejvyšší správní soud uzavřel v předchozí podkapitole. To však nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobuje. Ostatně, z kasačních námitek je zjevné, že stěžovatel ve skutečnosti nesouhlasí se samotným právním posouzením provedeným městským soudem, což však nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností (rozsudek NSS z 30. 5. 2025, čj. 10 As 17/2025-66, bod 17).

[43] Napadený rozsudek je dle stěžovatele nepřezkoumatelný též proto, že z něj není zřejmý závazný právní názor městského soudu, tedy k jakému postupu stěžovatele v dalším řízení zavázal. Městský soud ani neuvedl, v jakém smyslu by mělo dojít k doplnění či opravě rozhodnutí ministra nebo prvostupňového rozhodnutí, aby jimi byly napraveny vady posudků. Stěžovatel nedisponuje nástroji k takové nápravě.

[44] Jelikož Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek z důvodu nezákonnosti závěru, na jehož základě městský soud zrušil rozhodnutí ministra a formuloval závazný právní názor, je bezpředmětné zabývat se nyní namítanou nepřezkoumatelností a faktickou neproveditelností tohoto závazného právního názoru (rozsudek NSS z 28. 11. 2024, čj. 8 Afs 269/2023-34, bod 38). Ze stejného důvodu by bylo nadbytečné věnovat se kasační námitce, podle níž městský soud porušil dispoziční zásadu.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zrušil napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku. V dalším řízení tedy jednak opět vyjde z toho, že rozhodnutí ministra je přezkoumatelné, a jednak z toho, že zbylými žalobními námitkami žalobkyně napadala samotnou písemnou zkoušku, což však v žalobě proti negativnímu deklaratornímu rozhodnutí o výsledku zkoušky není možné.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. dubna 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu