

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Mgr. D. B.**, zastoupen Mgr. Tomaszem Pustówkou, advokátem se sídlem Hrabinská 498/19, 737 01 Český Těšín, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti,** se sídlem Vyšehradská 16, 128 00 Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 8. 1. 2015, č. j. MSP-18/2014-LO-ROZ/3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2018, č. j. 10 A 43/2015 – 36,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2018, č. j. 10 A 43/2015 – 36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 24. 10. 2012 žalovanému žádost o umožnění vykonat odbornou justiční zkoušku dle § 117 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Žalovaný nejprve přípisem ze dne 8. 1. 2013, č. j. 705/2012-OJ-SO/3, žalobci sdělil, že žádosti nelze vyhovět, neboť žalobce získal právnické vzdělání na zahraniční vysoké škole, a toto vzdělání není pro přijetí do justiční profese dostatečné. Žalobce podal proti tomuto sdělení rozklad, který žalovaný vyhodnotil jako podnět k přehodnocení svého stanoviska. Poté, kdy ve věci

provedl též šetření Veřejný ochránce práv, žalovaný o žádosti žalobce vydal rozhodnutí ze dne 25. 7. 2014, č. j. MSP-66/2014-OJ-ORGV/4, kterým žalobce k vykonání odborné justiční zkoušky nepřipustil. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že žalobce absolvoval na Jagellonské univerzitě v Krakově magisterský studijní program „Právní specializace se zaměřením na právo Polska“, který není dle žalovaného obsahově rovnocenný s českým studijním programem „Právo a právní věda“.

[2] O rozkladu žalobce proti naposledy uvedenému rozhodnutí rozhodla ministryně spravedlnosti rozhodnutím ze dne 8. 1. 2015, č. j. MSP-18/2014-LO-ROZ/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), tak, že jej zrušila a řízení zastavila. Ministryně spravedlnosti dospěla k závěru, že prvostupňové rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno, neboť v rámci posuzování podmínek pro přístup k odborné justiční zkoušce se nevede správní řízení a neaplikuje se zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Vyjádření žalovaného o tom, že žalobce nesplňuje podmínky pro vykonání justiční zkoušky, není rozhodnutím dle správního řádu, ale toliko sdělením.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), v níž namítal zejména to, že jeho dosažené vzdělání je pro připuštění k justiční zkoušce dostačující. Městský soud rozsudkem ze dne 13. 3. 2018, č. j. 10 A 43/2015 – 36 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zásadní otázkou je dle městského soudu to, zda posouzení splnění podmínek pro vykonání odborné justiční zkoušky na žádost žadatele je správním řízením, v rámci něhož má být vydáváno správní rozhodnutí, či nikoliv. Městský soud akcentoval tzv. materiální pojetí rozhodnutí, podle něhož je pod pojmem „rozhodnutí“ nutno rozumět jakýkoli individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení, který autoritativně a pravomocně zasáhne do právní sféry navrhovatele, tj. jeho vydáním dochází ke vzniku, změně zániku nebo určení práv či povinností fyzické nebo právnické osoby. Pojem „právní sféra navrhovatele“ obsažený v § 67 odst. 1 s. ř. s. přitom *de facto* odpovídá definici obsažené v § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu. Pokud tedy určitým úkonem správního orgánu dochází ke vzniku, změně nebo zániku veřejných práv či povinností, případně je jím potvrzována existence nebo neexistence takových práv a povinností, jedná se o „rozhodnutí“.

[4] Jelikož v rámci posouzení žalobcovy žádosti o vykonání odborné justiční zkoušky bylo rozhodováno o jeho právech a povinnostech, musí dle městského soudu mít akt žalovaného, kterým nebyl žalobce připuštěn k odborné justiční zkoušce, formu správního rozhodnutí. Jen tak může být jednoznačně postaveno, jaký konkrétní požadavek dotčený žadatel nesplnil a jaké důvody vedly ministerstvo k vyřčeným závěrům. I pokud by z hlediska formálního nebylo napadené rozhodnutí za rozhodnutí označeno, nadále by se o správní rozhodnutí jednalo a jako takové by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jelikož se však v dané věci ministryně spravedlnosti vůbec meritem věci nezabývala, městský soud napadené rozhodnutí zrušil, aniž by mohl věcně projednat ostatní vznesené žalobní body.

II.
Kasační stížnost

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá, že městský soud nesprávně posoudil rozhodující právní otázku, zda ověření splnění podmínek žadatele o vykonání odborné justiční zkoušky dle § 117 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je správním řízením, jehož účelem je vydání rozhodnutí dle § 67 odst. 1 správního řádu. Dle stěžovatele bylo dřívější široké materiální pojetí rozhodnutí judikaturou Nejvyššího správního soudu postupně zúženo určitými požadavky na formu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v této souvislosti připustil, že mohou existovat úkony správního orgánu (např. souhlasy vydávané podle stavebního zákona), které zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, avšak pro nedostatek předepsané formy se nejedná o rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, a dále rozhodnutí ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47, nebo ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48).

[6] Stěžovatel dále upozorňuje, že rozdíl mezi rozhodnutím dle § 67 správního řádu a jinými správními úkony tkví v tom, že jiné správní úkony nemají pro dotčenou osobu konstitutivní či deklaratorní právní účinky. I podle odborné literatury se lze v některých zákonech setkat se zvláštními druhy úkonů správních orgánů, které se svými účinky blíží rozhodnutím podle § 67 správního řádu. Příslušné zvláštní zákony upravují speciální zjednodušenou proceduru provádění těchto úkonů. Tato úprava někdy výslovně a někdy implicitně vylučuje, aby takové úkony byly výsledkem správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu (smysl zjednodušené procedury by tím byl popřen), a v důsledku toho se proto i takové úkony provádějí podle čtvrté části správního řádu. Obecně jde o takové úkony správních orgánů, které jsou vydávány k dobru osob, které o provedení takového úkonu požádaly, obsah těchto úkonů je jednoduchý a podle zákona jednoznačný.

[7] Podle stěžovatele postup dle § 117 odst. 1 zákona o soudech a soudcích není postupem, kterým by se zakládala, měnila, rušila či závazně určovala práva a povinnosti dle § 65 s. ř. s. Stěžovatel pouze ověřuje splnění podmínek dle citovaného ustanovení, a pokud tyto podmínky nejsou splněny, nemá žadatel právní nárok na umožnění výkonu justiční zkoušky. Stěžovatel nerozhoduje v mezích správního uvážení, nevykládá neurčité právní pojmy ani neřeší právní spor či jinou pochybnost. Sdělení o neumožnění vykonání justiční zkoušky není úkonem, který je vydán správním orgánem v rámci správního řízení v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu a § 65 s. ř. s. Z tohoto důvodu postup stěžovatele není správním řízením podle § 9 správního řádu, ale je zvláštním postupem podle zákona o soudech a soudcích, na nějž se nevztahuje část druhá a třetí správního řádu, ale pouze část čtvrtá správního řádu a jeho základní zásady. Městský soud v napadeném rozsudku ani nespecifikoval, o kterých právech a povinnostech žalobce měl stěžovatel rozhodovat.

[8] V napadeném rozsudku dospěl městský soud k závěru, že sdělení o tom, že žalobce nesplňuje podmínky pro vykonání odborné justiční zkoušky, zasahuje do právní sféry žalobce, a jedná se proto o proces předpokládaný v § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu. V obdobné věci však tentýž soud v usnesení ze dne 26. 1. 2018, č. j. 3 Ad 28/2017 – 18, dospěl naopak k závěru, že sdělení, že žadatel nesplňuje kvalifikační předpoklady pro výkon

funkce asistenta soudu, žádným způsobem nezasahuje jeho právní sféru. Rozhodovací praxe městského soudu je tedy navíc nejednotná.

[9] Stěžovatel má za to, že soudní ochrana je žalobci zaručena prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 s. ř. s. V této souvislosti stěžovatel zároveň nesouhlasí s názorem městského soudu, který zásahovou žalobu žalobce odmítl usnesením ze dne 6. 8. 2015, č. j. 8 A 49/2015 – 31, s odůvodněním, že žalobce zároveň podal žalobu proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

III.
Vyjádření žalobce

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje, že ve věci se bránil také žalobou proti nezákonnému zásahu, kterou městský soud odmítl usnesením ze dne 6. 8. 2015, č. j. 8 A 49/2015 – 31, s argumentací, že zásahová žaloba je nepřípustná, pokud se lze domáhat ochrany jinými prostředky. Žalobce nebyl připuštěn k justiční zkoušce formou rozhodnutí, tímto jiným prostředkem ochrany je tedy dle městského soudu žaloba proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Stěžovatel ani žalobce proti tomuto usnesení nepodali kasační stížnost, lze mít tedy za to, že se s jeho obsahem ztotožnili.

[11] Nepřipuštění žalobce k justiční zkoušce je nepochybně tak zásadním zásahem do jeho práv, že musí mít kvalitu správního rozhodnutí, které je odůvodněné a přezkoumatelné. Na samotný faktický zásah by nemohly být takové požadavky kladeny.

[12] Dle žalobce by bylo absurdní, aby mu byl s odstupem několika let nyní upřen věcný přezkum postupu stěžovatele z formálních důvodů, tedy na základě posouzení, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí nebo zásah.

[13] Žalobce se s napadeným rozsudkem ztotožňuje, nicméně s ohledem na zájem na co nejrychlejším připuštění k justiční zkoušce očekával od městského soudu posouzení podstaty věci. Žádá proto, aby se Nejvyšší správní soud *obiter dictum* vyjádřil i k věcné stránce žaloby. Pokud tak Nejvyšší správní soud neučiní, lze očekávat pouze to, že stěžovatel se bude i v novém rozhodnutí o rozkladu řídit právním názorem, který je dle žalobce nesprávný. Žalobce bude nucen takové rozhodnutí opětovně napadnout správní žalobou a konečné řešení celé věci se tak oddálí o několik dalších let.

IV.
Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **je** důvodná.

[16] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.* Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41, v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn přezkum individuálních správních aktů soudem, tedy právně mocenského zásahu do sféry práv a svobod výslovně uvedených adresátů, případně dalších osob, rozhodnutím jinak zasažených v jejich právech. Naproti tomu řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. reaguje na skutečnost, že činnost správních orgánů mívá v praxi různé formy a nelze vyloučit, že k citelnému zkrácení práv dojde i jinou aktivitou nebo pasivitou správního orgánu. Řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. je tedy určitou sběrnou kategorií, zajišťující ochranu veřejných subjektivních práv v situacích, kdy jiná obrana předvídaná soudním řádem správním nepřichází v úvahu. V rámci tohoto řízení se dle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[17] Jak uvádí i stěžovatel, v minulosti zastávaly správní soudy velmi široké materiální pojetí rozhodnutí, které je formulováno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 108. Podle něj je rozhodnutím v materiálním smyslu jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci v jeho vrchnostenském postavení, bez ohledu na to, zda měl příslušnou formu nebo byl vydán v řádném (či vůbec nějakém) řízení. Toto pojetí však bylo postupem času korigováno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, k povaze provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, který posoudil jako jiný úkon dle § 158 odst. 1 správního řádu, rozšířený senát uvedl, že *„pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném případě proto nepřichází v úvahu, aby na výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech bylo nahlíženo jako na rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť to by bylo možné jen tehdy, šlo-li by o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí" ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán".* Shodné závěry přijal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rovněž ve věci posouzení povahy souhlasů vydávaných dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jako úkonů činěných podle části čtvrté správního řádu: *„Ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti, a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše*

uvedeného ustanovení zákona“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012 č. j. 2 As 86/2010 – 76). Skutečnost, že pro rozlišení rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. je třeba zohlednit formální znak, který spočívá v tom, že u rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jsou dány požadavky na formu, které u zásahu nejsou, zdůraznil Nejvyšší správní soud i v dalších navazujících rozhodnutích (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48, rozsudek ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013 – 66, nebo ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017 – 18, či usnesení ze dne 22. 2. 2017, č. j. Nad 311/2016 – 58).

[18] Závěr městského soudu, že akt stěžovatele, kterým žalobce nebyl připuštěn k vykonání justiční zkoušky, musí mít formu rozhodnutí již jen proto, že jím bylo „rozhodováno“ o právech a povinnostech žalobce, je tudíž nesprávný. Městský soud se vůbec nezabýval otázkou, zda a jaké klade zákon požadavky na formu tohoto aktu.

[19] Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele nepochybuje o tom, že postup, kterým je (či naopak není) umožněno žadateli vykonat justiční zkoušku, zasahuje významným způsobem do právní sféry žadatele. Podle § 117 odst. 1 zákona o soudech a soudcích *požádá-li vyšší soudní úředník, který splňuje předpoklady pro výkon funkce soudce podle § 60 odst. 1 až 4 s výjimkou odborné justiční zkoušky, souhlasu s ustanovením za soudce a s přidělením k určitému soudu, a který vykonává funkci vyššího soudního úředníka po dobu nejméně 5 let, umožní mu ministerstvo vykonat odbornou justiční zkoušku nejpozději do 3 měsíců od doručení žádosti*. Za splnění stanovených podmínek tedy žadateli svědčí veřejné subjektivní právo vykonat justiční zkoušku, kterému odpovídá povinnost ministerstva umožnit žadateli po ověření splnění podmínek ve stanovené lhůtě toto právo realizovat. Ministerstvo v tomto procesu autoritativně posuzuje splnění zákonných podmínek pro vykonání justiční zkoušky a podle výsledku posouzení buďto umožní, nebo neumožní žadateli justiční zkoušku vykonat; v tomto smyslu tedy ministerstvo rozhoduje o právech a povinnostech žadatele (zde žalobce jakožto vyššího soudního úředníka). Pro žadatele má toto posouzení zpravidla zásadní význam, neboť složení justiční zkoušky je jednou z cest ke splnění vstupních podmínek pro výkon některé z tzv. kvalifikovaných právnických profesí (advokáta, notáře, soudního exekutora, soudce, státního zástupce). Postup stěžovatele tedy v materiálním smyslu jednoznačně zasahuje do právní sféry žalobce. Aby však tento postup představoval rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., je třeba posoudit, zda vykazuje též formální znaky rozhodnutí.

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47, dovodil, že rozhodnutí o žádosti o přezkoumání maturitní zkoušky představuje rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť „*je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu* […], *tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy* […] *správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi*.“ Význam rovněž může mít, že právní předpis počítá s tím, aby úkon správního orgánu byl opatřen alespoň některými náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, jako je záhlaví, výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Odborná literatura zabývající se výkladem § 71, 72 a 76 s. ř. s. považuje za formální znaky rozhodnutí následující skutečnosti: *i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že*

úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487-521).

[21] Proces, v němž dochází ze strany ministerstva k umožnění výkonu odborné justiční zkoušky, není kromě citovaného § 117 zákona o soudech a soudcích ve vztahu k vyšším soudním úředníkům a asistentům soudce (resp. obdobně v § 115 téhož zákona pro justiční čekatele) v zákoně nijak upraven. Zákon tedy nestanoví, že by bylo vedeno formalizované řízení o žádosti. Předpokládá spíše to, že ministerstvo po ověření splnění zákonných podmínek žadateli fakticky umožní (v praxi zřejmě tím, že zorganizuje a žadatele pozve) justiční zkoušku vykonat. O postupu v případě, že žadatel zákonné podmínky nesplňuje, zákon mlčí úplně. Pouze na základě logického argumentu *a contrario* lze dovodit, že v takové situaci ministerstvo žadateli vykonat justiční zkoušku neumožní. Ze znění zákona nevyplývá, že by zákonodárce měl v úmyslu podrobit umožnění (či neumožnění) vykonání odborné justiční zkoušky postupu ve správním řízení dle části druhé a části třetí správního řádu. Zákon neukládá ministerstvu jakkoliv formálně „rozhodnout" dle příslušných ustanovení správního řádu. Použije se proto § 177 odst. 2 správního řádu odkazující na část čtvrtou (srov. též citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013 – 66), přičemž ministerstvo se zároveň bude řídit základními zásadami činnosti správních orgánů dle § 2 až § 8 správního řádu. Umožnění výkonu justiční zkoušky (resp. její neumožnění a na něj navazující vyrozumění) tedy nepředstavují rozhodnutí dle § 9 a § 67 správního řádu. Pro absenci formálního znaku rozhodnutí nepředstavují ani rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[22] Podpůrně lze odkázat též na rozhodnutí zvláštního senátu ve věci některých kompetenčních sporů ze dne 1. 8. 2017, č. j. Konf 28/2014 – 55, v němž se zvláštní senát zabýval povahou úkonu spočívajícího v nezapsání žadatele do seznamu advokátních koncipientů. Zvláštní senát sice primárně řešil, zda je v uvedené věci příslušný k ochraně práv soud ve správním soudnictví nebo soud v občanském soudním řízení a dovodil příslušnost správních soudů. Dále však konstatoval, že právo na zápis do seznamu advokátních koncipientů představuje veřejné subjektivní právo a mimo jiné výslovně uvedl: „*Ačkoli je jednání České advokátní komory mj. v souvislosti se zápisem žadatele do seznamu advokátních koncipientů nepochybně vrchnostenským jednáním při výkonu veřejné moci, nemá povahu správního rozhodnutí ve formálním (tedy úzce pojímaném) smyslu, nýbrž jde o jakýsi jiný úkon... Ve správním soudnictví tedy lze poskytnout ochranu i vůči jednání správního orgánu nemajícímu formu správního rozhodnutí ve formálním smyslu, jde-li o jednání přímo zasahující do veřejných subjektivních práv jednotlivce. K dispozici je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením.*" Podobnost s nyní souzenou věcí spatřuje Nejvyšší správní soud zejména v tom, že se shodně jedná o veřejné subjektivní právo jednotlivce (který vykonává specializovanou právní profesi spojenou s možností vykonat profesní zkoušku), do něhož bylo zasaženo faktickým úkonem (resp. nekonáním) veřejné moci, u kterého zákon neupravuje formu a nepředpokládá vedení správního řízení.

[23] Závěrem lze uvést, že Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatele, že rozhodovací praxe městského soudu je nejednotná. V nyní souzené věci městský soud

dospěl k závěru, že bylo zasaženo do subjektivního veřejného práva vyššího soudního úředníka na vykonání justiční zkoušky dle § 117 zákona o soudech a soudcích. V usnesení ze dne 26. 1. 2018, č. j. 3 Ad 28/2017 – 18, naopak městský soud posuzoval situaci účastníka výběrového řízení na pozici asistenta soudce a dospěl k závěru, že sdělení o vyloučení z výběrového řízení pro nesplnění kvalifikačních předpokladů pro výkon funkce asistenta soudu, žádným způsobem nezasahuje právní sféru toho, kdo se do výběrového řízení přihlásil. Jakkoliv Nejvyšší správní soud nyní nemůže posuzovat správnost závěrů citovaného usnesení (k tomu může přistoupit až v řízení o kasační stížnosti proti tomuto usnesení, které je u zdejšího soudu vedeno pod sp. zn. 9 As 51/2018), je zřejmé, že skutkově i právně se jedná o odlišnou situaci.

[24] Sdělení ministerstva o tom, že neumožní vyššímu soudnímu úředníkovi vykonat justiční zkoušku pro nesplnění některé z podmínek podle § 60 odst. 1 až 4 zákona o soudech a soudcích, tedy s ohledem na výše uvedené není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. Prostředkem ochrany proti postupu ministerstva je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.

[25] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že žalobce v posuzované věci současně s žalobou proti rozhodnutí podal též žalobu zásahovou, která byla odmítnuta usnesením městského soudu ze dne 6. 8. 2015, č. j. 8 A 49/2015 – 31, s argumentací, že soudní ochrany se žalobci dostane v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Veden tímto očekáváním žalobce citované usnesení nenapadl kasační stížností.

[26] Pouze z důvodu nutnosti vyjasnění otázky žalobního typu však nemůže být žalobci v jeho věci upřen věcný soudní přezkum. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197) nelze jednotlivé žalobní typy ve správním soudnictví zaměňovat ani směšovat. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu. Tyto závěry je však třeba vyložit také ve vazbě na situaci, kdy v okamžiku podání žaloby není zcela jasné, zda napadený akt je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a relevantní judikatura není jednotná nebo zcela chybí. Právě v těchto situacích je třeba, aby soud pečlivě zkoumal a byl citlivější k nejasnostem podání, které by v případě, kdy je napadán akt z hlediska své povahy zcela nepochybný, mohl bagatelizovat. To proto, aby žalobce v případě, kdy je veden důvěrou v jednu judikaturní linii, případně důvěrou v postup soudu, který se později ukáže jako nesprávný, mohl adekvátně procesně reagovat, tj. žalobní typ upřesnit. Výklad ustanovení o soudní ochranně poskytované ve správním soudnictví musí být takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu rozhodnutí, nečinnosti či nezákonného zásahu, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 90).

[27] Žalobce se domáhal žalobou proti rozhodnutí ochrany vůči úkonu stěžovatele, který není rozhodnutím, ale může podle okolností představovat nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s. K tomuto byl žalobce veden procesním postupem městského soudu v této věci i v související věci vedené pod sp. zn. 8 A 49/2015. Obsahově přitom namítal právě nezákonnost postupu stěžovatele spočívající v tom, že žalobci nebylo umožněno vykonat justiční zkoušku, tj. usiluje o věcný přezkum zásahu stěžovatele. Za této situace je dle

Nejvyššího správního soudu na místě, aby městský soud v dalším řízení s ohledem na zásadu účinné soudní kontroly umožnil žalobci ve světle právního hodnocení Nejvyššího správního soudu upřesnit žalobu postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., a to včetně žalobního petitu.

[28] Pokud bude po upřesnění žaloba věcně projednatelná, městský soud na základě žalobních bodů (včetně upřesnění a vyjádření stěžovatele) a podkladů ve správním spise stěžovatele věcně posoudí zákonnost stěžovatelova postupu.

[29] Nejvyšší správní soud se nemůže k zákonnosti postupu stěžovatele (slovy žalobce „k věcné stránce žaloby“) nyní vyjádřit, a to ani jako *obiter dictum*, neboť toto posouzení musí nejprve provést městský soud.

V.
Závěr a náklady řízení

[30] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu