



## **Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci procesní stránky rozhodování o žádostech o vykonání odborné justiční zkoušky**

---

Na veřejného ochránce práv se v minulosti obrátili stěžovatelé nesouhlasící s postupem Ministerstva spravedlnosti (dále také „ministerstvo“), které je z důvodu nesplnění podmínky vzdělání specifikované v ustanovení § 60 odst. 3 zákona o soudech a soudcích<sup>1</sup> nepřipustilo k odborné justiční zkoušce. V rámci šetření jsem zjistil, že žádosti o připuštění k odborné justiční zkoušce (dále také „žádosti“) vyřizuje ministerstvo pouze neformálním sdělením.

### **A. Předmět šetření**

V případě stěžovatelů, kteří se na ochránce obrátili, posuzovalo ministerstvo splnění podmínek vzdělání v souladu s ustálenou judikaturou i s ohledem na specifické postavení soudce.

Skutečnost, že ministerstvo o žádostech nerozhoduje vydáním správního rozhodnutí, hodnotím jako pochybení, o čemž jsem ministerstvo opakovaně informoval.<sup>2</sup> Ministerstvo však praxi nezměnilo a setrvává na svém stanovisku, že bude vydávat pouze sdělení.<sup>3</sup>

**Postup ministerstva proto považuji za systémový problém, přesahující rámec podnětů jednotlivých stěžovatelů.** V souladu s ustanovením § 9 zákona o veřejném ochránci práv<sup>4</sup> jsem proto zahájil šetření z vlastní iniciativy, jehož cílem je dosažení změny v praxi ministerstva.

### **B. Skutková zjištění**

Ministerstvo zastává názor, že nepřipuštění k odborné justiční zkoušce z důvodů nesplnění kvalifikačních předpokladů nemůže být považováno za působení újmy takovému uchazeči v podobě upření práva na svobodnou volbu povolání či práva na přístup k veřejné funkci. Domnívá se, že sdělením o připuštění ani o nepřipuštění k odborné justiční zkoušce nezasahuje do právní sféry uchazeče.<sup>5</sup>

Pro podporu svých závěrů poukazuje ministerstvo na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. března 2014, sp. zn. I. ÚS 110/14. Ústavní soud dospěl k závěru, že stanovení podmínek a omezení výkonu určitého povolání a určitých hospodářských činností uskutečněné

---

1 zákon 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

2 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 21. srpna 2014, sp. zn. 2193/2014/VOP/PN, dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2108> a Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 17. března 2015, sp. zn. 6804/2014/VOP/MFR, dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2636>

3 vyjádření ministra spravedlnosti i ze dne 21. dubna 2015, čj. MSP-554/2014-OJ-SO/9, ke Zprávě o šetření veřejného ochránce práv ze dne 17. března 2015, sp. zn. 6804/2014/VOP/MFR

4 zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

5 vyjádření ministra spravedlnosti ze dne 21. dubna 2015, čj. MSP-554/2014-OJ-SO/9



veřejnou mocí ve veřejném zájmu, jímž je především zájem na kvalitě výkonu takových činností, není zásahem do práva na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu.

Ministerstvo spravedlnosti vychází dále z právního názoru Nejvyššího soudu, jímž odmítl žalobu o určení neplatnosti sdělení ministerstva o vyřazení z další účasti ve výběrovém řízení na místa justičních čekatelů rozhodnutím komise ustavené k posouzení výsledků psychologicko-diagnostického vyšetření. Dle Nejvyššího soudu nelze dovodit, že by sporem dotčené sdělení mohlo být klasifikováno jako individuální akt aplikace práva.<sup>6</sup>

### **C. Hodnocení věci zástupcem ochránkyň**

Ministerstvo je ústředním orgánem státní správy pro soudy a státní zastupitelství.<sup>7</sup> **Není spor o to, že je oprávněno zkoumat kvalifikační předpoklady pro výkon soudcovské profese a samozřejmě také posoudit splnění podmínek pro připuštění k odborné justiční zkoušce.**

Zákon o soudech a soudcích zakotvuje povinnost ministerstva umožnit justičnímu čekateli na jeho žádost podanou prostřednictvím příslušného krajského soudu do konce předposledního měsíce trvání jeho pracovního poměru vykonat odbornou justiční zkoušku.<sup>8</sup> Povinnosti ministerstva koresponduje právo justičního čekatele zkoušku vykonat. Obdobně je tomu i v případě, že o vykonání odborné justiční zkoušky požádá vyšší soudní úředník.<sup>9</sup>

Ústavní soud dovedl, že stanovení podmínek pro přístup k profesi soudce není porušením základního ústavního práva dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Ve výše citovaném usnesení Ústavního soudu však nespátřuji oporu pro tvrzení ministerstva, že správní orgán při hodnocení splnění těchto podmínek nemůže zasáhnout do právní sféry uchazeče.

#### **C.1 Proces rozhodování o žádostech a aplikace správního řádu**

**Zákon o soudech a soudcích neupravuje postup pro rozhodování o žádostech.** Jestliže zvláštní právní předpis nestanoví jiný postup, použijí správní orgány **subsidiárně správní řád**.<sup>10</sup> Správní řád je obecný právní předpis upravující postupy orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykovávají působnost v oblasti veřejné správy.<sup>11</sup>

Podle § 180 odst. 1 správního řádu: „*Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.*“

6 usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. února 2010, sp. zn. 30 Cdo 3646/2009, [www.nsouid.cz](http://www.nsouid.cz)

7 podle § 11 odst. 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

8 podle § 115 odst. 1 zákona o soudech a soudcích

9 podle § 117 odst. 1 zákona o soudech a soudcích

10 podle § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů

11 podle § 1 odst. 1 správního řádu



Cílem tohoto ustanovení je **zajistit legalitu jakéhokoliv postupu správních orgánů** vůči adresátům veřejné správy.<sup>12</sup> Odborná literatura<sup>13</sup> uvádí, že ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu nepřímou novelizovalo všechny zákony, které nabyly účinnosti do 1. 1. 2006 a neupravovaly k tomu datu správní řízení v celém rozsahu, tj. v rozsahu odpovídajícím právní úpravě v novém správním řádu.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“)<sup>14</sup> ustanovení, která obecně odkazují v řadě právních předpisů na použití správního řádu, jsou nadbytečná a nemají normativní význam; **správní řád, resp. jeho jednotlivá ustanovení, se podle svého § 1 použije na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vždy, nestanoví-li zvláštní zákon nějaký jiný postup.**

Proces rozhodování ministerstva o žádostech bezesporu naplňuje definici správního řízení obsaženou v § 9 správního řádu.<sup>15</sup> Správní řízení je zahájeno dnem podání žádosti. **Ministerstvo je povinno při rozhodování o žádosti postupovat podle správního řádu (a to včetně části druhé a třetí).**

## C.2 Forma rozhodnutí

Jak již jsem v minulosti konstatoval, připuštění, resp. nepřipuštění, určitého uchazeče k vykonání odborné justiční zkoušky tedy zcela evidentně **zasahuje do práv dané osoby**, jelikož **ministerstvo ze své autoritativní pozice** jako orgán státní správy soudů **rozhoduje o jejich právech. Pro takové omezení práv osob ze strany státu připadá v úvahu pouze forma správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu.**<sup>16</sup> Z dikce ustanovení § 67 správního řádu vyplývají tři formy rozhodnutí, a to konstitutivní, deklaratorní a procesní.

Ministerstvo autoritativně prohlašuje, že uchazeč nesplnil stanovené podmínky. Rozhodování o žádostech považuji za **deklaratorní rozhodnutí**. Dle definice deklaratorním rozhodnutím správní orgán v určité věci prohlašuje, že konkrétní osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.<sup>17</sup> Část odborné veřejnosti má na zásah do subjektivní sféry žadatele odlišný právní názor. Nacházíme jej například v komentáři ke správnímu řádu, jehož autorem je JUDr. Josef Vedral, Ph.D. Konstatuje v něm, že rozhodnutím o zamítnutí žádosti o výkon nějaké činnosti se jeho adresátovi nezakládají, nemění ani neruší jeho

12 důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správnímu řádu, dostupná v Systému ASPI [cit. 12. 11. 2016.] ISSN 2336-517X. ASPI ID: LIT24405CZ

13 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4

14 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2009, čj. 5 As 13/2009-61, č. 1855/2009 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

15 Ustanovení § 9 správního řádu: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

16 podle § 67 odst. 1 správního řádu: „*Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*“

17 Hrabák, Jana a Nahodil Tomáš, *Správní řád: Výkladové poznámky*, Wolters Kluwer ČR, a.s. [cit. 2016-11-04]. ISSN: 2336-517X ASPI ID KO500\_2004CZ



subjektivní práva, neboť je po zamítnutí žádosti jeho právní pozice stejná jako před vydáním takového rozhodnutí. **Bez ohledu na uvedené však zdůrazňuje, že nikdo nepochybuje o tom, že se v takových případech rozhodnutí vydávají.** Dle citovaného autora je teoreticky možné tvrdit, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti je rozhodnutím deklaratorním, neboť se jím (přínejmenším nepřímo) deklaruje, že žadatel nesplňuje podmínky pro vydání pozitivního rozhodnutí.<sup>18</sup>

### C.3 Odůvodnění rozhodnutí

Správní rozhodnutí obsahuje výrokovou část, **odůvodnění** a poučení účastníků.<sup>19</sup> V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků 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 účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.<sup>20</sup> Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.<sup>21</sup>

**Odůvodnění rozhodnutí shrnuje výsledky správního řízení.** Obsahuje důvody učiněného výroku (výroků), podklady, na jejichž základě bylo rozhodnuto, úvahy a myšlenkové pochody správního orgánu, jimiž se správní orgán při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů ubíral a podle nichž rozhodl. Nezbytnou součástí odůvodnění je vypořádání se s návrhy a námitkami účastníků a vyjádřeními účastníků. **Odůvodnění není obligatorní náležitostí rozhodnutí, pokud správní orgán prvního stupně v dané věci všem účastníkům v plném rozsahu vyhověl.**<sup>22</sup>

**Ministerstvo musí své negativní rozhodnutí řádně odůvodnit.** Nepřipuštění k odborné justiční zkoušce výrazně ovlivní profesní růst žadatele, zamezí přístup k povolání soudce, advokáta, notáře, státního zástupce nebo soudního exekutora a v neposlední řadě i možnost získat lepší finanční ohodnocení. Uchazeč musí mít možnost účinně se proti negativnímu rozhodnutí bránit. K tomu však potřebuje znát důvody, proč nebylo vyhověno jeho žádosti.<sup>23</sup>

V souladu s principem předvídatelnosti musí správní orgán naplnit **legitimní očekávání osob** a rozhodovat shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti. Pokud se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlí, je nezbytné, aby svůj postup v rozhodnutí odůvodnil. **Nelze vyloučit, že také ministerstvo může chybovat.** Při posuzování žádostí

---

18 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4

19 podle § 68 odst. 1 správního řádu

20 podle § 68 odst. 3 správního řádu

21 podle § 68 odst. 4 správního řádu

22 Hrabák, Jan., Nahodil, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, ISBN 978-80-7357-959-3

23 srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2007, čj. 4 As 7/2006-73, č. 1193/2007 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz): „Vzhledem k závažnosti rozhodnutí o vyškrtnutí ze seznamu advokátů pro další profesní život i osobní život vyškrtnuté osoby, která tak přichází o zdroj příjmů a může se dostat i do finančních problémů, je nutno klást důraz na řádné zjištění skutečného stavu věci, tj. individuální a detailní posouzení činnosti advokáta a jejích důsledků, a také na přesvědčivost a podrobnost odůvodnění takového rozhodnutí.“



například nesprávně vyhodnotí, zda uchazeč podmínky splnil, nebo rozhodne o stejných okolnostech odlišně, čímž poruší tuto zásadu.

Tam, kde je při vydávání správního aktu užito správního uvážení, je správní orgán povinen dbát na to, aby při řešení skutkově stejných nebo podobných situací za shodných vnějších okolností nevznikaly nedůvodné rozdíly. Jde o **výraz tzv. materiální rovnosti**.<sup>24</sup>

Z četné judikatury Ústavního soudu si dovolím citovat výňatek z nálezu ze dne 12. srpna 2009, sp. zn. I. ÚS 385/07:<sup>25</sup> „**Ochrana důvěry v právo zahrnuje nejen důvěru v text právního předpisu, jeho výklad, ale i v určitou praxi veřejné moci, která se stává součástí příslušné interpretované právní normy, od níž se odvíjí ochrana důvěry adresátů právních norem v právo** (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Kruslin proti Francii* ze dne 24. 4. 1990, stížnost č. 11801/85).“<sup>26</sup>

K vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí se vyjádřil NSS,<sup>27</sup> který konstatoval: „*V citovaném ustanovení<sup>28</sup> je uvedeno, že správní orgán dbá... i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. **Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity).** Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření „ustálené rozhodovací praxe“, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom tyto důvody budou vždy legitimní.*“<sup>29</sup>

#### C.4 Procesní postup u uchazečů o výkon funkce znalce

Již v roce 2011 můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský dovedl, že **předseda soudu rozhoduje o jmenování a odvolání znalce (tlumočníka) ve správním řízení** a jeho rozhodnutí je možno napadnout odvoláním u ministerstva. Obě rozhodnutí pak mohou být přezkoumána ve správním soudnictví.<sup>30</sup>

Problematikou žádostí o výkon určité činnosti se ministerstvo zabývalo i v rámci legislativních prací na **zákoně o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech**

24 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2

25 náleze Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2009, sp. zn. I. ÚS 385/07, (N 182/54 SbNU 267), [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)

26 srov. také náleze Ústavního soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, (N 103/37 SbNU 383), [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)

27 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

28 podle § 2 odst. 4 správního řádu: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“

29 srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2012, čj. 4 Ads 9/2012-37, č. 2830/2013 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

30 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 6. května 2011, sp. zn. 5364/2010/VOP/PJ, dostupné z <http://kvopap:81/KVOPesoSearch/Nalezene/Edit/8629>



**v tomto roce.**<sup>31</sup> Zákon by měl upravit zjednodušený zápis do seznamu znalců, znaleckých kanceláří a znaleckých ústavů, pokud bylo žádosti žadatele vyhověno. V důvodové zprávě k návrhu zákona ministerstvo uvádí, že příslušný krajský soud nebo ministerstvo pak nemusí vyhotovovat rozhodnutí, ale rovnou znalce, znaleckou kancelář či znalecký ústav zapíše do seznamu. Tento zápis má konstitutivní účinky. **Pokud žadatel nesplní podmínky pro zápis do seznamu, vyhová se standardně rozhodnutí.**<sup>32</sup>

Neúspěšní žadatelé o zápis do seznamu znalců oproti žadatelům o vykonání justiční zkoušky obdrží správní rozhodnutí, jehož prostřednictvím se budou moci seznámit s důvody, proč příslušný orgán nevyhověl jejich žádosti, a následně pak zvážit, zda uplatní opravný prostředek.

#### C.5 Shrnutí

**Z výše uvedeného si dovoluji shrnout závěr, že nevyhoví-li Ministerstvo spravedlnosti žádosti o vykonání odborné justiční zkoušky dle § 115 zákona o soudech a soudcích, je povinno vydat rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu.**

#### D. Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv **trvám na tom, že se ministerstvo dopouští pochybení, když o žádostech nerozhoduje formou správního rozhodnutí.**

Zprávu o šetření zasílám ministru spravedlnosti JUDr. Robertu Pelikánovi, Ph.D., a dovoluji si ho požádat, aby se v **zákoně lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil** ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 22. listopadu 2016

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
zástupce veřejné ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

---

<sup>31</sup> Ministerstvo spravedlnosti. Návrh zákona o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, čj. předkladatele: MSP-400/2014-LO-SP

<sup>32</sup> důvodová zpráva Ministerstva spravedlnosti k návrhu zákona o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech