



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Česká znalecká, a.s.**, Nezvalova 423/8, Hradec Králové, zast. advokátem Mgr. Petrem Novotným, V Jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, Vyšehradská 424/16, Praha 2, o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2023, čj. 10 A 113/2023-39,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Žalobkyně získala oprávnění k výkonu znalecké činnosti podle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění do 31. 12. 2020. Ke dni 31. 12. 2020 byla znaleckým ústavem zapsaným v prvním oddílu seznamu znaleckých ústavů podle zákona o znalcích a tlumočnících, a to v oboru *ekonomika* v daném rozsahu oprávnění.

[2] Dne 1. 1. 2021 nabyl účinnosti zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech (dále jen „znalecký zákon“), který uložil v § 47 odst. 2 znaleckým ústavům zapsaným v prvním oddílu seznamu znaleckých ústavů podle zákona o znalcích a tlumočnících, nově zapsaným jako znalecké kanceláře do seznamu znalců, znaleckých kanceláří a znaleckých ústavů podle znaleckého zákona, povinnost prokázat

žalovanému personální zabezpečení znalecké činnosti do 1 roku od nabytí účinnosti znaleckého zákona.

[3] Roční lhůta uplynula dne 1. 1. 2022, a proto žalovaný vyzval v souladu s § 47 odst. 2 znaleckého zákona žalobkyni dopisem ze dne 26. 7. 2022, aby prokázala personální zabezpečení výkonu znalecké činnosti prostřednictvím alespoň 2 znalců oprávněných k výkonu znalecké činnosti podle § 5 nebo § 46 znaleckého zákona ve stejném oboru a odvětví, případně specializaci, jakou dosud měla, a to ve lhůtě 14 dnů od doručení této výzvy. Žalobkyně na výzvu nereagovala. Žalovaný s ní tedy oznámením o zahájení řízení ze dne 20. 12. 2022 zahájil správní řízení z moci úřední o zrušení oprávnění vykonávat znaleckou činnost v souladu s § 47 odst. 2 znaleckého zákona. Dne 22. 2. 2023 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým rozhodl o zrušení znaleckého oprávnění žalobkyně vykonávat znaleckou činnost v oboru *ekonomika* v daném rozsahu, neboť žalobkyně nesplnila povinnosti podle § 47 odst. 2 věty druhé znaleckého zákona.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který ministr dne 10. 5. 2023 zamítl. Rozhodnutí ministra bylo žalobkyni doručeno dne 11. 5. 2023.

[5] Žalobkyně se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu podanou u soudu dne 17. 8. 2023 domáhala toho, aby městský soud uložil žalovanému povinnost zdržet se užívání § 6 odst. 1 písm. a) a § 47 odst. 2 znaleckého zákona.

[6] Žalobu městský soud v záhlaví označeným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Podle městského soudu samotná existence právního předpisu nebo jeho samotných ustanovení nemůže pojmově představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Připuštění možnosti podat zásahovou žalobu, v níž je nezákonný zásah spatřován v existenci právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, by popřelo smysl abstraktní kontroly ústavnosti norem, jež mohou iniciovat jen k tomu oprávněné subjekty [§ 64 zákona o Ústavním soudu]. Městský soud uvedl, že zásahovou žalobu nadto žalobkyně podala opožděně a dále že se žalobkyně měla bránit spíše žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Žaloba proti rozhodnutí by však byla opožděná, a proto soud nevyzval žalobkyni ke změně žalobního typu.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[7] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení městského soudu kasační stížností. Namítla, že rozhodnutím městského soudu jí byla odepřena spravedlnost. Městský soud postupoval příliš restriktivně a formalisticky, ačkoli mohl meritorně rozhodnout o věci. Stěžovatelka uvedla, že se stává běžnou praxí správních soudů, že odmítají žaloby a nereflktují skutečnost, že žalobci nemají žádnou jinou možnost, jak hájit svá práva. Stěžovatelka také nemá jinou možnost než se bránit zásahovou žalobou. V projednávané věci se nejedná o rozhodnutí žalovaného, ale jedná se o protizákonný a protiústavní postup, který nadále trvá. Stěžovatelce je upíráno právo svobodně podnikat způsobem, kterým je ostatním podnikatelům v obdobném postavení umožněn. Tento zásah nespočívá v účinnosti znaleckého zákona, ale v dílčích napadených ustanoveních. Stěžovatelka tedy nespatřuje

pokračování

neoprávněný zásah v přijetí znaleckého zákona, jak se mylně městský soud v bodě 7 usnesení domnívá. Nezákonný zásah spatřuje v použití dvou konkrétních ustanovení znaleckého zákona vůči ní. Stěžovatelka uvedla, že na nepraktičnost daných ustanovení upozornil už žalovaný.

[8] Právo podnikat je zakotveno v Listině základních práv a svobod. Omezení podnikatelské činnosti tak, jak to činí § 6 odst. 1 písm. a) znaleckého zákona ve spojení s § 47 odst. 2 znaleckého zákona, postrádá jakýkoliv logický i praktický smysl, nechrání žádný veřejný zájem, pouze diskriminuje obchodní korporace na znaleckém hospodářském trhu.

[9] Citovaná ustanovení odporují ústavnímu pořádku, proto měl městský soud postupovat podle čl. 95 odstavce 2 Ústavy. Tímto návrhem se městský soud nezabýval. Podle stěžovatelky měl NSS navrhnout Ústavnímu soudu posouzení ústavnosti daných ustanovení.

[10] Stěžovatelka dále namítla, že žaloba byla včasná, neboť nezákonný zásah stále trvá.

[11] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného

[12] Podle žalovaného městský soud správně odmítl žalobu. Žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě. V posuzované věci nebyla přímo zasažena práva stěžovatelky a v žádném případě se nejedná o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Městský soud postupoval správně, pokud nejprve posoudil splnění podmínek řízení. Nejedná se o restriktivní a formalistický přístup. Tvzení stěžovatele, že zásah nespátřuje v rozhodnutí žalovaného, ale v nezákonném uplatňování zmíněných ustanovení znaleckého zákona, je účelové. Použití daných ustanovení v podstatě znamená vydání správního rozhodnutí. Podle žalovaného městský soud dostatečně popsal, proč tvrzený zásah nemůže zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky a ani se nemůže jednat o neústavní zásah do jejích práv. Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Právní hodnocení

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 6 odst. 1 písm. a) znaleckého zákona znaleckou kanceláří může být obchodní korporace, která bude vykonávat znaleckou činnost prostřednictvím alespoň 2 znalců oprávněných k výkonu znalecké činnosti ve stejném oboru a odvětví a případně specializaci, pro které si podala žádost o zápis do seznamu znalců.

[15] Podle § 47 odst. 2 znaleckého zákona znalecké ústavy zapsané v prvním oddílu seznamu znaleckých ústavů podle zákona o znalcích a tlumočnících, nově zapsané jako znalecké kanceláře do seznamu znalců, znaleckých kanceláří a znaleckých ústavů podle znaleckého zákona, mají povinnost prokázat žalovanému personální zabezpečení znalecké činnosti do 1 roku od nabytí účinnosti znaleckého zákona.

[16] Stěžovatelka považuje za nezákonný zásah používání citovaných ustanovení znaleckého zákona žalovaným.

[17] Podle § 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.

[18] Aby mohl soud poskytnout žalobci ochranu před nezákonným zásahem, musí tak být žalobce (1) přímo (2) zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu v širším smyslu, který (3) je nezákonný, (4) není rozhodnutím a (5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[19] Rozšířený senát se v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (*Žaves*), vyjádřil mimo jiné k aktivní legitimaci k podání zásahové žaloby. Je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna žalobní tvrzení pravdivá, musí soud podle rozšířeného senátu takovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože tu chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Soud u toho má přihlížet též k závěrům ustálené judikatury: ta dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nejsou a nemohou být nezákonným zásahem (rozsudek ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115; k těmto závěrům se přihlásil rozšířený senát také v pozdějším rozsudku ze dne 20. 12. 2022, čj. 10 As 25/2020-61, bod 47).

[20] NSS uvádí, že používání konkrétních ustanovení právního předpisu nemůže být pojmově samo o sobě nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., pokud užití konkrétních zákonných ustanovení není spojeno s individuálním právním aktem/úkonem (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS, či ze dne 8. 7. 2020, čj. 10 As 166/2020-53, či usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20). Není přitom rozhodné, zda někdo žaluje jako nezákonný zásah použití zákona jako celku nebo jeho jednotlivých částí. Výsledek bude vždy totožný. Pokud je nějaký předpis a jeho jednotlivá ustanovení platný a účinný, nelze se proti jejich používání bránit zásahovou žalobou.

[21] Stěžovatelka namítla, že postup městského soudu je formalistický a restriktivní a nemá možnost se jinak domoci svých práv, a proto se měl městský soud věcně zabývat žalobou. NSS uvádí, že veřejným subjektivním právům ve správním soudnictví se poskytuje ochrana podle soudního řádu správního způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem (§ 2 s. ř. s.). Stěžovatelka se bránila zásahovou žalobou proti tomu, proti čemu se zásahovou žalobou bránit nelze. Nejedná se tedy o restriktivní a formalistický přístup.

pokračování

[22] Není ani podstatné, zda je tvrzený zásah trvajícím, a proto by žaloba nemohla být podána opožděně. Podstatné je, že tvrzený zásah nemůže být vůbec pojmově nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., a proto otázka trvajícího zásahu a ne/opožděnosti žaloby je bezpředmětná.

[23] Stěžovatelka také namítla, že se městský soud nevypořádal s návrhem na předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti citovaných ustanovení. NSS k tomu uvádí, že citovaná ustanovení nebyla při posuzování věci vůbec používána, neboť se danou věcí městský soud nemohl meritorně zabývat. Nebyl tedy dán důvod k tomu, aby se městský soud zabýval tím, jestli věc předloží Ústavnímu soudu (srov. čl. 95 odst. 2 Ústavy). Vzhledem k tomu, že NSS souhlasí s postupem městského soudu ohledně odmítnutí žaloby, nemá ani on důvod k předložení věci Ústavnímu soudu.

[24] Jak správně uvedl městský soud, pokud se stěžovatelka chtěla domáhat ochrany svých práv, měla spíše zvolit žalobu proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., tedy podat žalobu proti rozhodnutí o rozkladu. V projednávané věci však nemělo smysl, aby městský soud vyzýval stěžovatelku ke změně žalobního typu, neboť žaloba proti rozhodnutí by byla opožděná (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 35). Rozhodnutí o rozkladu bylo doručeno stěžovateli dne 11. 5. 2023. Lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je dva měsíce od doručení napadeného rozhodnutí (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatelka však podala žalobu až v srpnu 2023.

4. Závěr a náklady řízení

[25] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 21. března 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu