



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **RNDr. P.H., Ph.D.**, zast. JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 7. 10. 2022, č. j. MSP-23/2022-ODKA-ROZ/3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2023, č. j. 19 A 53/2022-74,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Ladislava Břeského, advokáta se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce vypracoval pro Lesy České republiky, s. p. (dále jen „Lesy ČR“), pro účely soudního řízení o žalobě na náhradu škody na dřevinách a lesních porostech znalecký posudek ze dne 10. 10. 2018, podle nějž této společnosti vznikla působením imisí v roce 2016 škoda na dřevinách a lesních porostech, kterou Lesy ČR vyčíslily podle vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 55/1999 Sb.“), na 53 325 624 Kč. Tuto sumu žalobce následně rozdělil mezi konkrétní emitenty podle jejich procentního podílu na emisích.

[2] Ministerstvo spravedlnosti (dále také „správní orgán I. stupně“) v reakci na podnět společnosti ČEZ, a. s., která byla jedním z žalovaných emitentů, rozhodnutím ze dne 1. 2. 2022, č. j. MSP-15/2021-OINS-SRZT/15, shledalo žalobce vinným z toho, že vykonal znaleckou činnost v rozporu s § 8 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o znalcích“), v oboru, pro který nebyl jmenován, a zároveň nikoliv řádně, čímž spáchal přestupek podle § 25a odst. 1 písm. a) zákona o znalcích a tlumočnících. Žalobce totiž k vypracování tohoto posudku neměl znalecké

oprávnění, posudek byl zároveň z několika důvodů nepřezkoumatelný. Za tento přestupek a za přestupek podle § 25a odst. 1 písm. b) zákona o znalcích a tlumočnících uložil správní orgán I. stupně žalobci úhrnný trest v podobě pokuty ve výši 95 000 Kč.

[3] Ministr spravedlnosti k rozkladu žalobce v záhlaví uvedeným rozhodnutím zrušil prvostupňové rozhodnutí ve vztahu k přestupku podle § 25a odst. 1 písm. b) zákona o znalcích, který byl již promlčen, a řízení ve vztahu k tomuto přestupku zastavil, zrušil také navazující výrok o trestu a v tomto rozsahu vrátil věc správnímu orgánu I. stupně k novému projednání a rozhodnutí. Ve zbytku rozklad zamítl.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí ministra spravedlnosti ve výroku, kterým rozklad zamítl, žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud žalobě v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl a výrok III. napadeného rozhodnutí zrušil.

[5] Žalovaný podle městského soudu vypořádal zcela nedostatečně, vágně a formalisticky argumentaci, že žalobcovy posudky vypracované pro uplatnění práva na náhradu škody vzniklé v důsledku imisí jsou dlouhodobě akceptovány soudy všech úrovní. Městský soud zrekapituloval, jak se znaleckým posudkem naložil Okresní soud v Ostravě (dále jen „okresní soud“) v rozsudku ze dne 15. 2. 2022, č. j. 81 C 224/2020-96, jenž byl následně potvrzen Krajským soudem v Ostravě. Žalovaný nemohl učinit závěr o vině žalobce, pokud nezhodnotil znalecký posudek ve vztahu k řízením, v nichž byl použit, a nezohlednil, jak žalobce v projednávaných případech své metody vysvětlil a obhájil, a zda byly případně ve věci zpracovány revizní znalecké posudky, ke kterým by se soudy nakonec přiklonily.

[6] Městský soud zdůraznil, že soudy z žalobcových posudků dlouhodobě vycházely a náhradu škody na jejich podkladě přiznávaly. To je silným argumentem proti závěru žalovaného, že žalobcův posudek nebyl podán řádně a je nepřezkoumatelný. Pokud soudy při posouzení řádnosti posudku i správní orgány při hodnocení, zda byl spáchán přestupek, vycházejí z obdobných východisek, nelze zcela ignorovat výsledky soudních řízení, v nichž soudy uznaly posudky jako řádné. Nelze tak učinit tím spíše, pokud tato tvrzení tvořila stěžejní část žalobcovy obhajoby. Pokud tak i přesto správní orgány obou stupňů učinily, jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná.

[7] V nyní projednávaném případě bylo nadto nezbytné zabývat se nejen naplněním znaků skutkové podstaty, ale i otázkou škodlivosti žalobcova jednání. Problematika náhrady škody na lesích je složitá, znalecká metoda použitá žalobcem nebyla doposud překonána a soudní praxí je akceptována, přestože produkuje částečně paušalizované výsledky. Obtížnost problematiky proto nemůže být kladena k tíži žalobce. Pokud se znalec dopustí dílčího pochybení při zpracování velmi komplexního a obtížného posudku v oblasti, kterou nelze zcela exaktně měřit, je třeba o to obezřetněji posuzovat, zda došlo k naplnění materiální stránky přestupku. Pokud by v případě mimořádně složitých znaleckých posudků byli znalci trestáni pouze za jiný odborný názor, mohlo by to vést až k jejich neochotě znalecké posudky podávat. Takový výsledek je nežádoucí, neboť poškození by se v konečném důsledku nemohli domáhat svých práv.

[8] Správní orgán I. stupně nebyl sám schopen posoudit, zda byla naplněna skutková podstata přestupku. Oslovil proto několik odborníků, než obdržel odpověď svědčící pro pochybení žalobce. Ostatní názory, svědčící ve prospěch znalce, žalovaný naopak zcela opomenul. Tyto osoby se nadto vyjadřovaly ke znaleckému posudku žalobce bez příloh

pokračování

a CD, které mělo být jeho nedílnou součástí, a přesto nebylo ani součástí správního spisu. Rovněž žalovaný mohl jen stěží hodnotit řádnost zpracování znaleckého posudku bez příslušných příloh a jejich zohlednění, nekompletnost správního spisu dále znemožnila přezkoumat napadené rozhodnutí. Žalovaný svým postupem ignoroval rovněž svou vlastní instrukci č. 8/2017 ze dne 23. 11. 2017, č. j. MSP-26/2017-OJD-ORG/32, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočnicků a o některých dalších otázkách. Důkazní břemeno tížilo žalovaného, který má povinnost zohlednit okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch obviněného.

[9] Žalobce rozdělením škody mezi jednotlivé emitenty neřešil žádnou právní otázku, která by přesahovala jeho znalecké oprávnění, a podle městského soudu ani nevybočil z oboru a odvětví, pro které byl jmenován. Žalovaný žalobci vyčítal, že převzal výši škody stanovenou zadavatelem posudku a celkovou imisní škodu nevyjádřil jen procentuálně, ale pro přehlednost uvedl rovněž konkrétní částky. To však žalobci nelze nijak vyčítat, neboť z posudku je zřejmé, že celkovou škodu sám nepočítal, ale transparentně vycházel z částky stanovené na základě vyhlášky č. 55/1999 Sb. Jeho posudek v tomto směru netrpí nepřezkoumatelností. Případné pochybnosti o správnosti výpočtu celkové škody by byly předmětem přezkumu soudů v rámci řízení o žalobě na náhradu škody.

[10] Je to naopak žalovaný, kdo žalobci vnitřně rozporně na jednu stranu vyčítá, že neměl oprávnění k vyčíslení výše škody, a zároveň že v posudku neuvedl a nevysvětlil výpočet výše škody. Znalecký posudek výslovně uvádí, že jeho nedílnou součástí jsou výstupy z výše zmíněných programů, uložené na CD. Z toho vycházel také okresní soud. Tímto postupem znalec nezpůsobil nepřezkoumatelnost svého posudku. Znalec zároveň neodpovídá za to, jak zadavatel s posudkem dále naloží. Městskému soudu zároveň nebylo zřejmé, kdo měl být příjemcem posudku, který potřebné údaje neobdržel.

[11] Nebylo proto možné uzavřít, že žalobcův posudek je nepřezkoumatelný a že žalobce překročil svá oprávnění, aniž by žalovaný vzal v potaz výsledky soudních řízení, zohlednil výsledky znalce a uvedl, zda byly v soudních řízeních předloženy oponentní posudky zpochybňující žalobcovy závěry. S otázkou společenské škodlivosti jednání žalobce se nelze v takové situaci vypořádat tvrzením, že správní orgán posuzuje porušení zákona o znalcích samostatně. Městský soud měl za to, že obezřetnost je namístě i s ohledem na to, že podnět k zahájení přestupkového řízení podala společnost ČEZ, a. s., jako jedna ze žalovaných stran v soudním řízení, které následně skončilo narovnáním.

[12] Za zcela nesrozumitelnou považoval městský soud úvahu žalovaného, že práce, kterou žalobce pro Lesy ČR vykonával, přesahuje běžný rámec znalecké činnosti. Nebylo mu zřejmé, jakým jiným způsobem se Lesy ČR mohly domoci svých nároků než prostřednictvím znaleckých posudků. Za nesrozumitelnou považoval rovněž úvahu o „nestandardním účelu“ posudku, neboť náhrada škody je typickou oblastí, kde je k uplatnění nároku často nezbytné vypracovat znalecký posudek.

[13] Nad rámec uvedeného městský soud konstatoval, že k zahájení řízení o přestupku došlo krátce po zveřejnění stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. 3715/2019/VOP/DK. Veřejný ochránce práv zde poukázal na nepřiměřenou délku řešení podnětu požadujícího prověření podezření ze spáchání přestupku znalcem a rovněž dospěl k závěru, že je nutné zohlednit, jakým způsobem se ke znaleckému posudku postavily soudy. Veřejný ochránce práv nicméně nedospěl k závěru, že bylo namístě zahájit

přestupkové řízení, ale že je nutné v zákonných lhůtách posoudit, zda má být zahájeno řízení nebo má být oznámení odloženo.

II. Obsah kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobce

[14] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž navrhl jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), c), a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[15] Rozsudek městského soudu trpí zmatečností. Ve věci totiž rozhodovala samosoudkyně, ačkoliv měl rozhodovat senát. Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. samosoudce rozhoduje ve věcech přestupků, za něž zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč. Za přestupek podle § 25a odst. 1 písm. a) zákona o znalcích lze však uložit také vyškrtnutí ze seznamu znalců a tlumočnicků. Vyškrtnutí je z hlediska dopadů nejprísnejším trestem spojeným s citelným zásahem do majetkové sféry. Podle závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) by měl proto věc rozhodovat senát, jako je tomu ostatně i u obdobného přestupku znaleckého ústavu.

[16] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že nemůže rozhodnout o přestupku znalce ve vztahu ke znaleckému posudku, který byl akceptován soudem jako důkaz v soudním řízení. Žádné takové omezení totiž zákon o znalcích nestanoví. Posouzení posudku soudem jako důkazu v soudním řízení a jeho posouzení správním orgánem v řízení o přestupku je odlišné a řídí se jinými pravidly. Soud není vázán posouzením stěžovatele, stejně tak stěžovatel není vázán posouzením soudu. Stěžovatel se proto v názoru na hodnocení posudku může rozcházet s názorem soudu. Provázanosti posouzení soudu a správního orgánu brání rovněž úprava promlčecích lhůt. Městský soud se svými závěry odchyluje rovněž od své vlastní rozhodovací praxe a vylučuje stěžovatele z jeho dohledových pravomocí.

[17] Správní orgány obou stupňů popsaly, v čem konkrétně spatřují žalobcovo pochybení. Soudy obecně akceptovaly přijatelnost žalobcovy metody, avšak stěžovatel žalobci vyčítal její aplikaci v konkrétním případě a její absolutní nepřezkoumatelnost. Stěžovatelův úhel pohledu se tudíž liší od úhlu pohledu okresního soudu.

[18] Rozsudek městského soudu je rovněž nepřezkoumatelný. Městský soud svým apelem na obezřetnost z důvodu podání podnětu k zahájení přestupkového řízení společností ČEZ, a. s., vyjádřil nepodložené pochybnosti o nestrannosti a nezávislosti stěžovatele jako dohledového orgánu. Taková argumentace implikuje, že by stěžovatel nemohl rozhodovat v žádné věci, v níž podala podnět některá ze stran soudního řízení. K varování městského soudu ohledně odstrašujícího působení na znalce stěžovatel uvedl, že nehodnotil odborné znalecké závěry, ale jeho náležitosti a řádnost jeho vypracování. Rovněž zkritizoval, že městský soud přejal nepodložený názor z odborné literatury.

[19] Stěžovatel dospěl k závěru o pochybení žalobce po zvážení všech podstatných okolností případu a své závěry podrobně odůvodnil. Městský soud jeho rozhodnutí považoval za nepřezkoumatelné, a zároveň rozebíral jednotlivé aspekty znaleckého posudku, čímž suploval právní posouzení a správní úvahu stěžovatele, jemuž tudíž není zřejmé, jak by měl v dalším řízení postupovat.

pokračování

[20] Městský soud při odkazu na závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. 3715/2019/VOP/DK, vytrhává jednotlivé myšlenky stanoviska z kontextu. Stěžovatel zahájil přestupková řízení až po ukončení soudních řízení, nemohlo proto dojít k jakémukoliv zásahu do nezávislého rozhodování soudů.

[21] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl, že by bylo řízení stíženo zmatečností. Výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. zastávaný stěžovatelem by vyprázdnil smysl daného ustanovení, je nadto založen na spekulativních úvahách o dopadech případného trestu vyškrtnutí ze seznamu znalců a tlumočnicků. Úvahy žalovaného nepodporuje ani jím citovaná judikatura NSS. Zákonodárce stanovil zcela jednoznačné kritérium v podobě horní hranice sazby pokuty. Pokud by chtěl jako kritérium použít jiné tresty, učinil by tak. Věc měl proto rozhodovat samosoudce.

[22] Rozsudek městského soudu považuje za správný a nemá za to, že by městský soud vylučoval stěžovatele z jeho dohledových pravomocí. Stěžovateli pouze vytkl, že se nevypořádal s celou řadou skutečností a námitek svědčících ve prospěch žalobce, a zejména to, že stěžovatele trestá za znaleckou činnost, kterou dlouhodobě akceptují všechny soudy. Rozsudek městského soudu neshledává ani nepřezkoumatelným či spekulativním. Obezřetnost s ohledem na podnět podaný společností ČEZ, a.s., byla namístě právě proto, že tato společnost tím nepochybně sledovala své parciální zájmy.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Následně se zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, jinak by ji odmítl jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s. a čl. II zákona č. 77/2021 Sb.).

[25] Nejvyšší správní soud se nepřijatelností podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem *přesah vlastních zájmů stěžovatele*. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto usnesení může jednat v typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikatorní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[26] V nynějším případě je v kasační stížnosti vznesena dosud judikatorně plně nevyřešená otázka, zda má být § 31 odst. 2 s. ř. s. vykládán tak, že samosoudce může rozhodovat pouze ve věcech přestupků, u kterých zákon nestanoví žádný jiný správní trest než pokutu s horní hranicí sazby nejvýše 100 000 Kč. Kasační stížnost je tedy přijatelná z prvního z výše uvedených důvodů.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

III. a) Zmatečnost řízení před městským soudem

[28] Stěžovatel v první řadě namítl, že řízení před městským soudem bylo stiženo zmatečností, neboť v rozporu s § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodovala samosoudkyně namísto senátu.

[29] Podle § 31 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 7. 2017, *ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, [...] rozhoduje specializovaný samosoudce.*

[30] Stěžovatel má za to, že citované ustanovení je nutné vykládat tak, že samosoudce může rozhodovat pouze ve věcech přestupků, u kterých zákon nestanoví žádný jiný správní trest než pokutu s horní hranicí sazby nejvýše 100 000 Kč.

[31] Otázkou obsazení správních soudů se NSS v judikatuře zabýval opakovaně. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS, shrnul dosavadní judikaturu NSS a vymezil obecné principy, kterými se má řídit výklad ustanovení o obsazení správních soudů. Uvedl, že i) rozhodování v senátu je pravidlem, zatímco rozhodování samosoudcem je výjimkou z pravidla (bod 35 rozsudku); ii) výjimku ze senátního rozhodování zákonodárce stanovuje ve věcech, v nichž lze spatřovat znak určité typové jednoduchosti (bod 36); iii) v pochybnostech má být výjimka z pravidla interpretována spíše restriktivně (bod 37); a že iv) § 31 odst. 2 s. ř. s. je třeba vykládat tak, aby byly minimalizovány výkladové nejasnosti a nejednoznačnosti, přednost má mít proto takový výklad pravidla, který „*použije pro přiřazení věci tomu anebo onomu způsobu rozhodování jednodušší, jednodušěji zjiitelná, jednoznačnější či stabilnější kritéria*“ (bod 38).

[32] Nejvyšší správní soud má za to, že výklad zastávaný stěžovatelem není správný, a to z následujících důvodů.

[33] Současné znění § 31 odst. 2 s. ř. s. je účinné od 1. 7. 2017. Před novelou provedenou zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*změnový zákon*“), stanovil § 31 odst. 2 s. ř. s. bez dalšího, že specializovaný samosoudce rozhoduje *ve věcech přestupků*. Samosoudci tedy rozhodovali o přestupcích bez ohledu na to, jakou sankci za ně zákon stanovil – tedy i o přestupcích, za něž zákon stanovil také trest zákazu činnosti či trest jiný. Samosoudci naopak nerozhodovali například o jiných správních deliktech (např. rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2017, č. j. 3 Ads 284/2016-43) či o jednání příslušníků bezpečnostních sborů, které má znaky přestupku (rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 165/2015-38).

[34] Ačkoliv důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb. neuvádí, z jakého důvodu byl § 31 odst. 2 s. ř. s. v příslušné části doplněn o slova *za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč*, důvody pro tuto změnu jsou nasnadě. Jak napovídá již název zákona č. 183/2017 Sb., k novelizaci § 31 odst. 2 s. ř. s. došlo v souvislosti s reformou zákonné úpravy přestupků. V důsledku této reformy byly tzv. jiné správní delikty včleněny mezi přestupky, nadále tak „*pojem přestupek zahrnuje předchozí rozdílné kategorie, tj. přestupky a rovněž většinu dřívějších tzv. jiných správních deliktů. Od 1. 7. 2017 tedy došlo k tomu, že přestupky zahrnují mnohem širší množinu jednání.*“ (rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2018, č. j. 4 As 114/2018-49)

pokračování

[35] Jiné správní delikty byly kategorií správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob, které se vyznačovaly v první řadě odpovědností za delikt ní jednání bez zavinění, ale také pokutami s horní hranicí sazby až řádově vyšší, než tomu bylo u přestupků fyzických osob. Zároveň, jak již NSS zmínil výše, před novelizací § 31 odst. 2 s. ř. s. a zákonné úpravy přestupků konstantně judikoval, že jiné správní delikty nespadají pod § 31 odst. 2 s. ř. s., a proto žaloby proti rozhodnutím o jiných správních deliktech projednávaly před krajskými soudy senáty.

[36] Pokud by po přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a souvisejících zákonů zůstal § 31 odst. 2 s. ř. s. beze změny, znamenalo by to, že okruh věcí, o kterých rozhoduje samosoudce, by se automaticky významně rozšířil o ty přestupky, které byly dříve jinými správními delikty. Zakotvením kritéria sazby pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, byl tento následek zmírněn, a to zohledněním závažnosti, kterou zákonodárce přisuzuje přestupkům jejich „ohodnocením“ sazbou pokuty, kterou za ně lze uložit. Toto kritérium dopadá nejen na dřívější jiné správní delikty, které v mnoha případech byly spojeny s pokutami v rádech statisíců či milionů korun, nýbrž také na některé dřívější přestupky, u nichž zákon již v minulosti stanovil výrazně vyšší horní hranici sazby pokuty než 100 000 Kč [jako příklad lze uvést přestupek fyzické osoby jako soutěžitele podle § 22 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění účinném před 1. 7. 2017, kdy nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky].

[37] NSS má za to, že s ohledem na výše uvedené je jediným správným výkladem § 31 odst. 2 s. ř. s. výklad doslovný. Samosoudce podle tohoto výkladu rozhoduje ve věcech přestupků, *za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč*, a to bez ohledu na další správní tresty, které je možné za daný přestupek uložit. Podle tohoto výkladu tedy s. ř. s. výslovně stanovuje jako rozhodující kritérium, zda lze za přestupek uložit správní trest pokuty výslovně uvedený v § 31 odst. 2 s. ř. s., a nikoliv, zda je za přestupek možné uložit *pouze* správní trest pokuty, nebo i další správní trest, jak navrhuje stěžovatel.

[38] Takto formulované pravidlo je jednoznačné, jednoduché a mechanické. Nevyžaduje žádné komplexní či subjektivní úvahy a umožňuje rychle a jednoduše určit obsazení soudu. Takový přístup zároveň reflektuje systematiku relevantních právních předpisů, neboť přestupky jsou v závislosti na tom, jakou závažnost jim zákonodárce přisuzuje, zpravidla „ohodnoceny“ právě sazbou pokuty, kterou za ně lze uložit [viz například zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů].

[39] V této souvislosti lze poukázat na to, že obdobným způsobem zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, kategorizuje jednotlivé trestné činy prostřednictvím sazby trestu odnětí svobody (viz Šámal, P.; Kratochvíl, V. *Trestní zákoník*, 3. vydání, Praha: C.H. Beck, 2023, s. 299–300), přičemž na základě této sazby, bez ohledu na další tresty, které je možné uložit, následně například rozlišuje, obdobně jako ve věcech přestupků, zda o trestném činu bude rozhodovat samosoudce či senát (§ 314a zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů).

[40] Zatímco výklad městského soudu nepřipouští vnést do rozhodování o obsazení soudu kritéria, která zákon výslovně nestanoví, výklad zastávaný stěžovatelem by do něj naopak vnesl nezanedbatelnou nejednoznačnost. Zákon o odpovědnosti za přestupky totiž v § 35 a násl. vymezuje hned několik druhů správních trestů, které lze za přestupek uložit. Ačkoliv správní tresty zákazu činnosti (§ 47 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky) a zveřejnění rozhodnutí o přestupku (§ 50 odst. 1 téhož zákona) lze uložit jen tehdy, stanoví-li tak výslovně zákon, ostatní správní tresty takto omezeny nejsou, a tudíž je lze uložit v zásadě za jakýkoliv přestupek, jsou-li pro to splněny další podmínky. Zákon o odpovědnosti za přestupky v § 51 a násl. rovněž stanoví, že za přestupek lze uložit ochranná opatření.

[41] Pokud by dal NSS zapravdu výkladu zastávanému stěžovatelem, tedy že samosoudce může rozhodovat pouze o přestupku, u kterého zákon stanoví *pouze* správní trest pokuty s horní hranicí sazby nejvýše 100 000 Kč, nebylo by zřejmé, jak naložit s tím, že v zásadě za všechny přestupky lze uložit i jiný správní trest než pokutu. Důsledek takového výkladu by mohl být dvojitý. Buď by samosoudce nemohl rozhodovat o žádném přestupku, za který je možné uložit kromě pokuty také napomenutí, zákaz činnosti, propadnutí věci či náhradní hodnoty nebo zveřejnění rozhodnutí o přestupku, a případně také některé z ochranných opatření. Nemohl by tak rozhodovat v zásadě o žádném přestupku, což by byl absurdní důsledek zcela vyprazdňující kategorii přestupků podle § 31 odst. 2 s. ř. s. Druhou možností je, že aby takovému důsledku NSS zabránil, musel by zároveň nad rámec znění § 31 odst. 2 s. ř. s. formulovat dodatečná kritéria, jak přestupky třídit, například podle stěžovatelem zmiňovaných subjektivních dopadů trestu na přestupce, podle nichž by následně posuzoval, které správní tresty si zasluhují projednání v senátu a které nikoliv. Tím by však NSS postupoval zcela mimo rámec zákona a činil by tak v rozporu se zásadou jednoduchosti a jednoznačnosti zdůrazněnou rozšířeným senátem.

[42] NSS nenachází žádný rozumný důvod, pro který by zákonodárce zamýšlel okruh přestupkových věcí rozhodovaných samosoudci po novele provedené zákonem č. 183/2017 Sb. takovýmto způsobem zúžit. Ostatně i pozdější novelizace institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti zakotveného v § 104a s. ř. s., provedená zákonem č. 77/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, svědčí spíše o tendenci zákonodárce zatížení správních soudů snižovat než zvyšovat. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti, jehož účelem je rovněž odbřemenění soudu, tentokrát konkrétně NSS (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 As 66/2014-69, č. 3181/2015 Sb. NSS), je po citované novele navázán právě na věci rozhodované samosoudci podle § 31 odst. 2 s. ř. s. Omezení oprávnění samosoudce rozhodovat pouze ve věcech těch přestupků, u nichž činí horní hranice sazby pokuty nejvýše 100 000 Kč, mělo především zajistit, že samosoudci budou rozhodovat typově jednodušší věci. I z toho je patrné, že zákonodárce nezamýšlel okruh věcí rozhodovaných ve „zjednodušeném“ režimu samosoudci zúžit, nýbrž pouze navázat na vymezení typově jednodušších věcí.

[43] V neposlední řadě musí NSS poukázat také na to, že NSS i po novele s. ř. s. provedené zákonem č. 183/2017 Sb. a zákonem č. 77/2021 Sb. konstantně aplikuje § 104a s. ř. s. ve věcech, v nichž byl za přestupek kromě pokuty uložen také zákaz činnosti a které před krajskými soudy projednali samosoudci (např. rozsudky NSS ze dne 13. 3. 2024, č. j. 4 As 169/2022-59, a ze dne 28. 3. 2024, č. j. 10 As 35/2024-32; usnesení NSS ze dne 16. 12. 2021, č. j. 6 As 297/2021-28; ze dne 30. 11. 2022, č. j. 2 As 296/2021-51; ze dne

pokračování

11. 7. 2023, č. j. 7 As 122/2023-18; a ze dne 28. 2. 2024, č. j. 8 As 8/2024-29, jakož i řada dalších). NSS se sice v žádné z těchto věcí výslovně obsazením soudu a otázkou zmatečnosti nezabýval, avšak vzhledem k tomu, že k vadě zmatečnosti soud přihlíží *ex offio*, přinejmenším implicitně musel považovat obsazení soudu za souladné se zákonem. Byť rozšířený senát v rozsudku č. j. 6 As 165/2015-38 uvedl, že ustálenou rozhodovací praxi nelze při výkladu pravidel obsazení soudu přeceňovat, nelze ji považovat ani za zcela bezvýznamnou.

[44] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že jím zvolený výklad může v určitých případech vést k výsledkům, které nemusejí být vnímány jako zcela souladné s výše uvedenými východisky. Ostatně i v nyní projednávaném případě by bylo možné argumentovat, že přestupky znalců nejsou „typově jednoduššími“ věcmi, na něž § 31 odst. 2 s. ř. s. primárně míří. To však samo o sobě nevede k přijetí opačného výkladu, neboť se nejedná o vadu zvoleného výkladu *per se*, ale o vedlejší efekt volby zákonodárce zakotvit do § 31 odst. 2 s. ř. s. mechanické kritérium v podobě horní hranice sazby pokuty.

[45] NSS má zároveň za to, že patrně žádné kritérium nebude fungovat vždy bezchybně. Ostatně i podle úpravy před novelou provedenou zákonem č. 183/2017 Sb. rozhodovali o obsahově totožném druhu protiprávního jednání samosoudci i senáty, a to pouze v závislosti na tom, zda byl pachatel příslušníkem bezpečnostních sborů či nikoliv (rozsudek č. j. 6 As 165/2015-38). Podle obdobně formulovaného kritéria v § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich podléhají kratší promlčecí době mimo jiné přestupky, u nichž je sazba pokuty stanovena procentuálně, jakkoliv tento výklad poněkud nešťastně „vede ke kratší prekluzivní době u řady přestupků, které jsou svou povahou vysoce komplikované“ (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020-76, č. 4091/2020 Sb. NSS).

[46] NSS proto shrnuje, že § 31 odst. 2 s. ř. s. je nezbytné vykládat tak, že specializovaný samosoudce rozhoduje ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, a to bez ohledu na to, zda zákon za daný přestupek stanoví také jiný správní trest či ochranné opatření.

[47] Rozhodování samosoudkyní v nynějším případě tak bylo s citovaným ustanovením v souladu, a námitka zmatečnosti proto není důvodná.

III. b) Věcné námitky proti rozsudku městského soudu

[48] Nyní může NSS přistoupit k vypořádání stěžovatelových věcných námitek vůči rozsudku městského soudu. Připomíná nicméně, že kvalita kasační stížnosti předurčuje způsob jejího vypořádání soudem, který není povinen ani oprávněn za stěžovatele domýšlet další argumenty a vyhledávat na jeho místě možné vady napadeného soudního rozhodnutí, není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti. Míra obecnosti námitek zároveň předurčuje míru obecnosti jejího vypořádání soudem (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32).

[49] Stěžovatel v prvním okruhu námitek uvádí, že městský soud nepřípustně omezil jeho dohledové pravomoci. To však není pravda, tento okruh kasačních námitek se zcela míjí s odůvodněním napadeného rozsudku.

[50] Městský soud totiž nikde netvrdí, že akceptuje-li soud znalecký posudek v soudním řízení jako důkaz, pak je vyloučeno, aby stěžovatel rozhodl o přestupku znalce ve vztahu k tomuto posudku. V bodě 51. napadeného rozsudku naopak výslovně uvedl, že „[l]ze přisvědčit žalovanému v tom, že samotná skutečnost, že soudy, které hodnotily znalecký posudek jako důkaz, tento znalecký posudek jako důkaz připustily a z jeho závěrů vycházely, nevylučuje spáchání přestupku žalobcem podle § 25a odst. 1 písm. a) zákona o znalcích a tlumočnících.“ (obdobně bod 59. rozsudku) Městský soud však shledal rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným mimo jiné proto, že se náležitým způsobem nevypořádal se skutečností, že posudky žalobce založené na totožné metodě jsou dlouhodobě akceptovány soudy všech úrovní, přičemž soud prvního stupně i odvolací soud akceptovaly rovněž jeho posudek ze dne 10. 10. 2018, za nějž žalovaný uložil žalobci pokutu. Stěžovatel se měl s těmito skutečnostmi podle městského soudu vypořádat tím spíše, že se jednalo o výslovnou obranu žalobce. Měl je podle městského soudu zohlednit rovněž při hodnocení případné společenské škodlivosti žalobcova jednání.

[51] NSS se ztotožňuje se závěry městského soudu. Městský soud v bodě 49. napadeného rozsudku uvedl, že soudy v řízení hodnotí mimo jiné „přesvědčivost posudku co do jeho úplnosti, logické odůvodnění jeho závěrů a soulad s ostatními provedenými důkazy. Hodnocení důkazu znaleckým posudkem tedy spočívá v posouzení, zda závěry posudku jsou náležitě odůvodněny, zda jsou podloženy obsahem nálezu, zda bylo přihlédnuto ke všem skutečnostem, s nimiž se bylo třeba vypořádat, zda závěry posudku nejsou v rozporu s výsledky ostatních důkazů a zda odůvodnění znaleckého posudku odpovídá pravidlům logického myšlení (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. 22 Cdo 1561/2010, či usnesení téhož soudu ze dne 29. 5. 2018, sp. zn. 28 Cdo 209/2018).“

[52] Jinými slovy, městský soud stěžovateli vysvětlil, že soudy hodnotí v řízení znalecký posudek mimo jiné co do jeho přezkoumatelnosti. Přezkoumatelnost neznámá něco jiného v řízení o přestupku a něco jiného v soudním řízení, jak se stěžovatel snaží namítat. Pojem (ne)přezkoumatelnosti je vykládán v zásadě totožně napříč právním řádem a judikaturou soudů – viz § 76 odst. 1 písm. a) a § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 219a odst. 1 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, z judikatury například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2543/2011, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2021, sp. zn. 5 Tdo 1345/2020; rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS; či nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06. Pouze na okraj NSS podotýká, že této judikatuře je společné východisko, že ne každá vada odůvodnění nutně vede k nezákonnosti rozhodnutí.

[53] Akceptuje-li tedy soud v řízení znalecký posudek jako důkaz, což mimo jiné znamená, že jej přinejmenším implicitně shledal přezkoumatelným, pak je na stěžovateli, aby v případném řízení o přestupku znalce náležitým způsobem odůvodnil, proč znalecký posudek na rozdíl od soudu za přezkoumatelný nepovažuje. NSS, stejně jako předtím městský soud, nevylučuje, že k takové situaci dojít může. NSS však zdůrazňuje, že bylo na stěžovateli, aby svůj závěr náležitě zdůvodnil, a to nikoliv pouze obecným konstatováním, že znalecké posudky na rozdíl od soudů hodnotí odlišně a řídí se jinými pravidly. Ostatně vyžaduje-li stěžovatel vysoký standard odůvodnění od soudních znalců u znaleckých posudků, je zcela namístě, aby stejný, ne-li vyšší, standard odůvodnění vztáhl rovněž na svá vlastní rozhodnutí.

pokračování

[54] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, a to z několika důvodů. V prvé řadě namítá, že pochybnosti městského soudu o nestrannosti a nezávislosti stěžovatele jako dohledového orgánu jsou nepodložené a implikují, že by stěžovatel nemohl rozhodovat v žádné věci, v níž podala podnět některá ze stran soudního řízení, v němž byl předložen dotčený znalecký posudek.

[55] Tato námitka se opět míjí s odůvodněním napadeného rozsudku. V jeho bodě 52. městský soud konkrétně uvedl: „*V projednávaném případě soudy z metody použité znalcem dlouhodobě vycházely a minimálně v případech poukazovaných žalobcem Lesům ČR náhradu škody na základě posudků žalobce přiznávaly. [...] Tyto skutečnosti jsou silným argumentem proti závěru žalovaného, že posudek žalobce nebyl podán ‚řádně‘ a je nepřezkoumatelný. Obezřetnost je na místě i z důvodu, kdy podnět k zahájení přestupkového řízení podala jedna ze žalovaných stran, společnost ČEZ, a.s. (tedy nikoli objednatel posudku, ani soudy, kterým byl posudek v rámci řízení předložen, ale právě společnost produkuje imise). Podle vyjádření žalobce pak spor mezi Lesy ČR a společnostmi ČEZ, a.s., skončil zřejmě narovnáním. Tyto skutečnosti indikovaly, že je nutno se pečlivě zabývat jednak naplněním znaků skutkové podstaty, tedy zda znalecká činnost byla vykonána nikoli řádně a v oboru a odvětví, pro které nebyl znalec jmenován, ale následně i otázkou škodlivosti jednání znalce. Podle názoru soudu při posouzení ‚řádnosti‘ posudku vycházejí soudy v soudních řízeních i správní orgány při hodnocení, zda byl spáchán přestupek z obdobných východisek, nelze proto výsledky soudních řízení, které znalecký posudek uznaly za řádný při hodnocení posudku správními orgány zcela ignorovat, zvláště pokud tato tvrzení byla stěžejní částí obhajoby obviněného. Pokud správní orgány postupovaly odlišně, není jejich rozhodnutí přezkoumatelné.*“

[56] Městský soud zde pouze upozorňuje na to, že podnět k zahájení řízení o přestupku podala žalovaná strana v soudním řízení, v němž byl předložen žalobcův znalecký posudek, přičemž mezi stranami následně došlo k narovnání. Také z toho důvodu se měly správní orgány obou stupňů náležitě zabývat otázkou škodlivosti jednání znalce. NSS zároveň na rozdíl od stěžovatele v citované pasáži nenachází žádnou implikaci, že by stěžovatel postupoval v projednávaném případě nikoliv nestranně, případně že by jej podněty od stran v soudním řízení měly činit systémově podjatým. Městský soud zde pouze zdůraznil požadavek na řádné odůvodnění rozhodnutí o přestupku. Námitka proto není důvodná.

[57] Nedůvodnou NSS shledal rovněž námitku týkající se varování městského soudu ohledně odstrašujícího působení na znalce. Bod 69. napadeného rozsudku je zcela zjevně apelem městského soudu jdoucím nad rámec nosných důvodů rozhodnutí, nemůže se tudíž jednat o vadu způsobující nezákonnost rozhodnutí.

[58] Stěžovatel dále kritizuje, že městský soud bez bližšího zdůvodnění přejal nepodložený názor z odborné literatury. NSS se s tímto zhodnocením neztotožňuje. Městský soud odkazuje na odbornou literaturu, což je v soudní praxi zcela běžný postup. Závěry Mgr. Ferneckého jsou v daném článku podrobně vyargumentovány, soudu proto není zřejmé, v čem stěžovatel spatřuje jejich „nepodloženost“. Důvod, proč městský soud na tyto závěry odkazuje, je zřejmý i bez dalšího, neboť odborný článek dospívá k obdobným závěrům, jeho citací proto městský soud demonstruje, že jsou tyto závěry předmětem širšího konsenzu. Nadto městský soud danou citací výslovně uvedl tím, že „[u]řčitou spjatost hodnocení znaleckého posudku správními orgány s jeho konkrétním využitím v soudním řízení spatřuje i Mgr. Jan Fernecký.“ Námitka je proto nedůvodná.

[59] Stěžovateli dále není zřejmé, jak by měl v dalším řízení postupovat, neboť městský soud na jednu stranu shledal jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným a na druhou stranu rozebíral jednotlivé aspekty znaleckého posudku. K tomu NSS uvádí, že rozhodnutí městského soudu shledává logickým a srozumitelným a nemá za to, že by argumentace městského soudu byla matoucí či nekoherentní. NSS naopak neshledává důvod k tomu, aby jeho argumentaci rekapituloval, neboť tak učinil již v narativní části tohoto rozsudku. Považuje-li stěžovatel odůvodnění napadeného rozsudku za obtížně pochopitelné, pak jej NSS odkazuje na tuto naraci a především na bod 95. napadeného rozsudku, kde městský soud své závěry stručně a přehledně shrnul a zcela konkrétně stěžovateli uložil, jakým způsobem má v dalším řízení postupovat.

[60] NSS konečně neshledal důvodnou ani námitku, že městský soud dezinterpretoval stanovisko veřejného ochránce práv. Městský soud v první řadě daný bod napadeného rozsudku výslovně uvedl jako *obiter dictum*. Otázka okamžiku zahájení řízení, případně jeho souběhu se soudním řízením, nebyla vůbec předmětem řízení v této věci, NSS se jí proto nebude zabývat. Samotné shrnutí stanoviska městským soudem jej podle NSS nijak nezkresluje. Městský soud, opět zcela zjevně na podporu vlastní argumentace, uvedl, že veřejný ochránce práv ve stanovisku dospěl mimo jiné k závěru, že námitky vůči posudku, resp. znalci, je „*nutno posuzovat právě optikou, zda tyto námitky svědčí o zcela zjevném excessu z plnění povinností znalce. Též veřejný ochránce práv v uvedeném stanovisku vyslovil názor, že je podstatné, zda se již soudy v pravomocných rozsudcích kriticky vyslovily k závěrům a postupům znalce, zda byl vydán revizní, či oponentní znalecký posudek nepříznivý znaleckým posudkům znalce.*“ Toto shrnutí je téměř doslovnou reprodukcí stanoviska tak, jak jej cituje i stěžovatel, přičemž z jeho argumentace nevyplývá, co má být oním kontextem, ze kterého měl městský soud dané závěry vytrhnout, resp. v čem stěžovatel spatřuje onu namítanou dezinterpretaci.

IV. Závěr a náklady řízení

[61] Soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[62] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobce byl ve věci úspěšný, náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Mezi náklady řízení (§ 57 odst. 1 s. ř. s.) patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna zástupce v řízení před NSS činí 3 100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu); celkem tedy 3 400 Kč. Částka 3 400 Kč byla poté navýšena o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %, jejímž plátcem žalobcův zástupce je. Částku 4 114 Kč je stěžovatel povinen uhradit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

pokračování

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

V Brně dne 30. dubna 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu