

U S N E S E N Í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaromíra Klepše a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: Inženýring dopravních staveb a.s., IČO: 05315522
se sídlem Branická 514/140, Braník, 147 00 Praha 4
zastoupené Mgr. Vitem Plichtou, advokátem
se sídlem Strossmayerovo náměstí 977/2, 170 00 Praha 7 – Holešovice

proti

žalovanému: Ministerstvo spravedlnosti
se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu spočívajícího v neprovedení úkonů správního dozoru nad Ústavem oceňování majetku při Ekonomické fakultě Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava, jakož i nad jednotlivými znalci, kteří vypracovali posudek č. 328 - 2 / 2023 ze dne 20. 3. 2023

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Městský soud v Praze žalobkyni vrací soudní poplatek za žalobu ve výši 2.000 Kč. Tato částka bude z účtu Městského soudu v Praze vyplacena žalobkyni k rukám jejího zástupce Mgr. Víta Plichty, advokáta, ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

I. Předmět věci

1. Žalobkyně se podnětem ze dne 5.5.2023 obrátila na žalovaného s podezřeními, že byl spáchán přestupek ve smyslu ustanovení § 39 odst. 1 písm. a), písm. b) zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech (dále jen „zákon o znalcích“). Konkrétně žalobkyně učinila podnět k činnosti znaleckého ústavu „Ústav oceňování majetku při Ekonomické fakultě Vysoké školy báňské – Technická univerzita“ (dále jen „znalecký ústav“).

Podnět se vztahoval k posudku vypracovanému znaleckým ústavem č. 328 - 2 / 2023 ze dne 20. 3. 2023, který je použit jako důkaz ve sporu žalobkyně vedeném u Obvodního soudu pro Prahu 9 pod sp. zn. 60 C 221/2022. Žalovaný podnět odložil usnesením č. j. MSP-107/2023-OINSSRZT/19 ze dne 20. 3. 2024.

2. Žalobkyně následně dne 4. 4. 2024 učinila podnět ministrovi k učinění úkonů proti faktické nečinnosti orgánu dohledu ve smyslu ustanovení § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), potažmo k zahájení úkonů služebního dozoru, resp. provedení přezkumného řízení ve smyslu ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Dne 4. 7. 2024 doručil žalovaný žalobkyni přípis ze dne 3. 7. 2024, kterým ministr spravedlnosti České republiky žalobkyni sdělil, že nejsou dány důvody pro přijetí jakéhokoli opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 4 správního řádu a že s ohledem na povahu usnesení o odložení věci není přípustné jeho přezkoumání v rámci přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu.

II. Žaloba

3. Žalobkyně je přesvědčena, že předložila žalovanému dostatečně závažný podnět k tomu, aby učinil úkony v rámci své dozorové činnosti. Ten tak neučinil, ačkoli je k tomu podle znaleckého zákona povinen.
4. Podle žalobkyně postupem správního orgánu došlo k újmě žalobkyniných veřejných subjektivních právech. Žalovaný odmítá plnit povinnosti, které jsou mu právním řádem uloženy, jež spočívají v provádění dozoru nad znaleckou činností. Právě provádění dozoru je v zájmu fyzických i právnických osob – adresátů právních norem. Příkladem lze uvést dozor krajských hygienických stanic nad kvalitou potravin v gastronomických zařízeních, dozor České obchodní inspekce nad praktikami prodejců, případně dozor oblastních inspektorátů práce na úseku zaměstnávání. Dozor nad znaleckou činností vykonáván za účelem ochrany práv subjektů, které by mohly být negativně postiženy, pakliže by dozorovaný subjekt jednal v rozporu s objektivním právem, kdy toto počínání by nebylo odhaleno.
5. Žalobkyně je názoru, že pakliže orgán dozoru obdrží relevantní důvodný podnět o tom, že potenciálně dozorovaná osoba jedná v rozporu se zákonem, kdy pro toto počínání jsou krácena práva žalobce, je provedení dozoru, případně alespoň řádné a přesvědčivé odůvodnění, proč dozor nebude vykonán, součástí veřejného subjektivního práva žalobkyně.
6. Podle žalobkyně byl znaleckým ústavem vypracován posudek mimo rozsah své činnosti. Žalobkyně je názoru, že jsou přímo ohrožena její základní práva, kdy rezignace veřejné správy na vykonávání této správy, jako okruhu činností, pro které veřejná správa *de facto* existuje, představuje újmu na jejích základních právech, a to konkrétně ohrožení práva žalobkyně na spravedlivý proces ve smyslu ustanovení čl. 36 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
7. Nemůže přitom obstát argument, že je to civilní soud, který je způsobilý k posouzení znaleckého posudku. V tom případě by nemusel existovat dohled nad znaleckou činností, jelikož tuto činnost by uvedenou optikou měly vykonávat civilní soudy. Podle žalobkyně mohou být sice určité nesrovnalosti odhaleny soudem v rámci řízení (zejména správnost - srov. § 127 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Nemůže však soud odhalit, zda znalec nevypracoval posudek v rozporu se zákonem o znalcích, například pro nedostatek znaleckého oprávnění v předmětu činnosti, či zda znalec není podjatý. Je na orgánu dozoru

(žalovaném) se řádně zabývat vznesenými námitkami co do nepodjatosti znalce, jakož i námitkám co do nedostatku znaleckého oprávnění, potažmo ostatním náležitostem Posudku ve smyslu znaleckého zákona, jakož i vyhlášky. To je podle žalobkyně případ jejího podnětu, kdy je znalec podle jejího názoru podjatý, že znalecký posudek byl vypracován mimo rozsah znaleckého oprávnění, a že v posudku absentují náležitosti dle § 28 znaleckého zákona a vyhlášky.

8. Žalobkyně je proto názoru, že její žaloba je přípustná, neboť neprovedení činnosti (v tomto případě dozoru) správním orgánem, vede k zásahu právě do veřejných subjektivních práv žalobce.
9. Žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č. j. 6 As 108/2019-39 ze dne 26.3.2021, ve kterém se rozšířený senát NSS zabýval přípustností podání tzv. zásahové žaloby v případě faktické nečinnosti správního orgánu, který, ač je k tomu povinen, nečiní takové kroky z moci úřední, ke kterým by byl *ex lege* povinen. Zdůraznila, že se nedomáhá zahájení přestupkového řízení, lze akceptovat, že nemá veřejné subjektivní právo na vedení tohoto řízení.
10. Uvedené však nelze vztáhnout na postup v rámci správního dozoru, kdy provedení správního dozoru je v zájmu (nejenom) žalobkyně. Jeho neprovedením, resp. rezignací na výkon dozorové činnosti jako takové, je dotčeno veřejné subjektivní právo žalobkyně na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv, kdy toto právo se realizuje i prostředky výkonu dozorové činnosti, a to bez ohledu na to, zda je v rámci této dozorové činnosti uložena sankce.
11. Žalobkyně uvedla, že platí základní zásady správního řízení, tak jak jsou tyto demonstrativně uvedeny v ustanoveních § 2 - § 8 správního řádu, ve spojení s relevantními ustanoveními přestupkového zákona, zejména § 78 odst. 1 přestupkového zákona, které stanoví, že „*správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední.*“ Přesto odložením podnětu ke zpochybnění základního principu správního trestního práva – zásadou oficiality a legality, což potvrzují i usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01 a ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02. Z nich vyplývá, že přestupkové řízení musí být zahájeno, „*jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem.*“ Tou skutečností je porušení povinností znaleckého ústavu při vypracování posudku, nejpozději však založení posudku jako důkazního prostředku ve sporu žalobkyně vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 9 pod sp. zn. 60 C 221/2022. Přestupkové řízení tak podle žalobkyně mělo být zahájeno, odkaz na použití posudku ve sporu je tak nepřípadný.
12. Podle žalobkyně i dle § 2 odst. 4 správního řádu zde byl dán veřejný zájem na tom, aby s ohledem na závažná podezření bylo případně přijato odpovídající opatření, které by zamezilo vzniku škod u dalších adresátů znaleckých posudků vypracovávaných znaleckým ústavem. Žalovaný podle žalobkyně porušil i § 3 správního řádu.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na podmínky přípustnosti zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s., zejména na to, že žalobkyně by měla být zásahem správního orgánu zkrácena na svých právech, příp. musí být postaveno na jisto, že tvrzený zásah je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. je toho názoru, že žalobkyně není ve věci aktivně legitimována a nejedná se ani o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., navíc o zásah nezákonný.

14. Žalovaný je pak názoru, že nezahájením přestupkového řízení na základě podnětu nemohlo být vůbec zasazeno do právní sféry žalobkyně. Tvzení, že postupem žalovaného došlo k nezákonnému zásahu do jejích práv nikterak nedokládá, pouze předkládá vágní konstatování možného ovlivnění probíhajícího soudního civilního řízení.
15. Žalovaný shrnul, že je podle § 42 správního řádu povinen podnět přijmout, v zákonné lhůtě jej prošetřit a vyřídit, příp. informovat podatele, jak bylo s podnětem naloženo. Z ustanovení nevyplývá právo podatele na vyhovění podnětu ani tomu odpovídající vynutitelná povinnost správního orgánu správní řízení z moci úřední zahájit. To potvrzuje soudní judikatura (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-55) a v replice dále citovaná odborná literatura
16. Žalovaný uvedl, že podnět žalobkyně byl řádně prošetřen, přičemž k zahájení přestupkového řízení nebyly shledány důvody. V předmětné věci bylo vydáno usnesení žalovaného, které bylo žalobkyni jako podateli podnětu doručeno prostřednictvím datové schránky dne 21. 3. 2024. Tím byla žalobkyně ve smyslu § 42 správního řádu vyrozuměna o tom, jak bylo s jejím podnětem naloženo; na zahájení přestupkového řízení v předmětné věci nemá žalobkyně právní nárok. V případě zaslání usnesení žalovaného žalobkyni se tak fakticky jedná o pouhou formu sdělení, jímž žalovaný žalobkyni toliko vyrozumívá, že neshledal důvody pro zahájení přestupkového řízení. Tímto sdělením se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují její práva či povinnosti. Žalovaný poukázal na to, že k obdobnému závěru dospěl Městský soud v Praze v usnesení ze dne 28. 8. 2024, č. j. 18 A 54/2024-34, v němž se pro tuto věc zabýval i závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.
17. Žalovaný namítl, že žalobkyně zcela nesprávně tento rozsudek interpretovala. Možnost domoci se zahájení řízení se dle tohoto rozsudku vztahuje na stavební řízení jen tomu, kdo tvrdil, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), nikoliv v přestupkovém řízení, které navíc ani nebylo zahájeno.
18. Žalovaný uvedl, že v souvislosti s danou věcí probíhá soudní civilní řízení, v němž je žalobkyně účastníkem, může žalobkyně proto uplatňovat všechna práva k ochraně svého domnělého subjektivního hmotného práva. Taktéž Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 6. 9. 2024, sp. zn. IV. ÚS 2463/24, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost žalobkyně, v bodě 5 odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.
19. Dále žalovaný uvedl, že neměl jinou možnost, jak postupovat. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2024, č. j. 9 As 252/2023-51, zdůraznil, že pokud žalovaný zahájí přestupkové řízení se znalcem pro nepřezkoumatelnost jeho posudku, který je či byl zároveň akceptován v řízení před soudem, pak musí žalovaný v přestupkovém řízení náležitým způsobem odůvodnit, proč daný znalecký posudek na rozdíl od soudu nepovažuje za přezkoumatelný, a také musí zohlednit případnou společenskou škodlivost jednání znalce. Jestliže žalovaný v projednávaném případě zejména neshledal nepřezkoumatelnost znaleckého posudku, případně neměl dostatek takových podkladů, které by ve světle výše uvedené judikatury NSS dostatečným způsobem a přesvědčivě odůvodňovaly zahájení přestupkového řízení se znaleckým ústavem, pak nelze než konstatovat, že žalovaný neměl jinou možnost než podnět žalobkyně odložit usnesením žalovaného.

20. Stran tvrzeného „dozoru“ žalovaného nad znaleckou činností se žalovaný domnívá, že žalobkyně polemizuje se zákonodárcem. Ten v textaci zákona počítá s dohledem a nikoli dozorem. Zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, výslovně uvádí v části čtvrté (§ 35 a násl.), že se jedná o dohled. Stejně tak o dohledu hovoří i důvodová zpráva k tomuto zákonu.
21. Podle žalovaného je žaloba opožděná, proto by měla být odmítnuta. Uvedl, že žaloba směřuje primárně proti usnesení žalovaného. To se pouze poznamenává do spisu a proti němu není opravný prostředek podle § 76 odst. 5 věty třetí správního řádu ve spojení s § 76 odst. 3 přestupkového zákona přípustný. Podle žalovaného nelze žádost žalobkyně o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 4. 4. 2024 považovat za některý z opravných prostředků, či jiné pokračování ve správním řízení. Z toho důvodu nelze ani přípis ministra spravedlnosti ze dne 3. 7. 2024, č. j. MSP-39/2024-ODKAROZ/2, jímž byla tato žádost vyřízena, vyhodnotit jako rozhodnutí o opravném prostředku. Právní moc usnesení žalovaného nastala dnem jeho poznamenání do spisu, tj. dnem 20. 3. 2024, tím nastaly jeho právní účinky.

IV. Replika žalobkyně

22. Žalobkyně ve vyjádření k žalobě uvedla, že žaloba byla podána v subjektivní lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy bylo zjevné, že žalovaný se dopustí nezákonného zásahu. Tímto okamžikem bylo zaslání sdělení ministra spravedlnosti České republiky (doručeno dne 4.7.2024). Musela se přitom obrátit na ministra spravedlnosti, neboť pokud by nevyužila všech prostředků k ochraně svých práv před správními orgány, byla by žaloba nepřípustná dle § 85 s. ř. s.
23. Podle žalobkyně bylo správními soudy dovozeno, že učinění podnětu k výkonu správního dozoru je podmínkou pro přípustnost žaloby. Není-li podnět učiněn, je žaloba nepřípustná ve smyslu ustanovení § 85 s.ř.s. – k tomuto odkázala na bod 2 rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 51 A 3/2022-313 ze dne 18.12.2023. Poté poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.3.2023, č.j. 6 As 380/2021-48, z něhož vyplývá subsidiarita soudní ochrany před ochranou poskytovanou správními orgány. Proto má za to, že žaloba nebyla podána opožděně.
24. Žalobkyně setrvala na tom, že postupem žalovaného bylo zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobkyně, kdy rezignace dozorového orgánu na výkon dozoru, která nemá oporu v platné právní úpravě, má ve svých důsledcích integrální a zásadní dopad do veřejných subjektivních práv žalobce, zejména pak do práva na spravedlivý proces ve smyslu ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 EÚLP. Postup žalovaného má totiž přímý dopad do žalobcovy právní sféry, proto nemá žaloba povahu „*actio popularis*“. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002 podle žalobkyně postačí, bude-li tvrdit, že postup žalovaného měl dopad do její právní sféry. Žalobkyně je názoru, že se postup žalovaného dotýká její právní sféry. Znaleckým ústavem byl vypracován znalecký posudek mimo rozsah své činnosti, přičemž znalec Kulil o motivech vypracování takového posudku prohlásil, že zásadním motivem pro jeho vypracování byla „*ZÁCHRANA veřejných prostředků*“. Není tak pochyb o tom, že jsou přímo ohrožena základní práva žalobce, kdy rezignace veřejné správy na vykonávání této správy, jako okruhu činností, pro které veřejná správa *de facto* existuje, představuje újmu na základních právech žalobce, a to konkrétně ohrožení práva žalobce na spravedlivý proces ve smyslu ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, to jelikož civilní soud není objektivně schopen posoudit správnost znaleckého posudku.

25. Závěrem vyjádření se žalobkyně pozastavila nad tím, že žalovaný je ve věci nečinný, ač samotný znalec skončil v exekutivním postavení v rámci Komory znalců a instituce Transparency International podala trestní oznámení.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

26. Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) platí, že 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.
27. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je důvodná, jsou-li kumulativně splněny tyto podmínky: žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005–65, 603/2005 Sb. NSS). Soudní ochranu ve smyslu § 82 s. ř. s. je přitom nutné poskytnout jen proti nezákonným postupům dosahujícím určité (minimální) intenzity: stejně jako drobné pochybení ve správním řízení není důvodem pro zrušení výsledného rozhodnutí, nemá být ani drobné pochybení, které nemohlo skutečně zasáhnout veřejná subjektivní práva jednotlivce, označeno za nezákonný zásah (rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2023, č. j. 2 As 90/2023 - 58, bod 14).
28. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně u žalovaného učinila dne 5. 5. 2023 podnět k zahájení přestupkového řízení z moci úřední. Z obsahu podnětu vyplývá, že žalobkyně se na žalovaného obrátila jako na orgán dohledu nad výkonem znalecké činnosti, a to konkrétně ve vztahu ke znaleckému posudku č. ÚOM 328-2/2023 ze dne 20. 3. 2023, který zpracoval znalecký ústav – Ústav oceňování majetku při Ekonomické fakultě Vysoké školy báňské – Technická univerzita.
29. Žalobkyně v podnětu (ve stručnosti shrnuto) poukázala na to, že posudek neodpovídá oboru ani specializaci tohoto znaleckého ústavu, kopíruje pasáže z veřejně dostupných zdrojů České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Prohlášení znaleckého ústavu na straně 255 posudku je proto nepravdivé, jelikož seznam osob podílejících se na zpracování posudku včetně příbraných konzultantů neučinil na posudku nic, podle žalobkyně 100% posudku vytvořil předtím někdo jiný. Žalobkyně byla proto toho názoru, že znalecký ústav při zpracování posudku nepostupoval s odbornou péčí, znalecký posudek je ve zjevném nesouladu s obecně uznávanými postupy a standardy daného oboru a odvětví. Žalobkyně se tedy domáhala v podnětu toho, aby žalovaný rozhodl o zrušení oprávnění vykonávat znaleckou činnost znaleckému ústavu, neboť takové jednání je dle jejího názoru porušením veškerých povinností stanovených zákonem o znalcích pro znalecké ústavy při vysoké škole, a to zvláště závažným a zavrženíhodným způsobem.
30. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že žalobkyně podala žalovanému ve dnech 22 a 23. 11. 2023 obdobně koncipovaný podnět k zahájení řízení o přestupcích u dalšího posudku téhož znaleckého ústavu č. ÚOM 329-3/2023 ze dne 25. 9. 2023. Ještě předtím dne 16. 9. 2022 podala k žalovanému podnět ke znaleckému posudku č. 4110/19 jiné znalecké kanceláře EQITA Consulting s.r.o. Dohledová činnost žalovaného k těmto posudkům však není předmětem nynější věci.

31. Žalobkyně následně ve dnech 14. 7., 5. 10. 2023 a 15. 2. 2024 u žalovaného žádala o sdělení, jakým způsobem bylo s jejími podněty naloženo (zda bylo zahájeno řízení, zda věc byla odložena či postoupena jinému správnímu orgánu).
32. Žalovaný dotazem (7. 3. 2024) k Obvodnímu soudu pro Prahu 9 dne 8. 3. 2024 ověřil, že znalecký posudek Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava, Ústavu pro oceňování majetku při Ekonomické fakultě VŠB-TUO č. ÚOM 328-2/2023 ze dne 20. 3. 2023 byl k důkazu předložen v řízení u tohoto soudu pod sp. zn. 60 C 221/2022.
33. Žalovaný dne 20. 3. 2024 pod č. j. MSP-107/2023-OINS-SRZt/19 podnět žalobkyně ve věci znaleckého posudku č. ÚOM 328-2/2023 ze dne 20. 3. 2023 odložil, neboť došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku a ani předání věci jinému orgánu. Konstatoval, že posudek byl předložen v řízení pod sp. zn. 60 C 221/2022, v němž jde o zaplacení částky 373 mil Kč a žalobkyně je v tomto sporu žalující stranou. Žalovaný konstatoval, že při dohledu nad znaleckou činností mu nepřislouší zasahování do nezávislého rozhodování soudů. Nebude intervenovat do probíhajících řízení, hodnocení důkazů přísluší soudu. Věcný přezkum posudku žalovaným je způsobilý ovlivnit nezávislé hodnocení důkazů soudem a tím nežádoucím způsobem zasáhnout do probíhajícího řízení. Nemůže proto v době probíhajících řízení zahájit řízení o přestupku dle § 39 odst. 1 písm. a), b) a k) zákona o znalcích. Žalovaný poukázal na to, že žalobkyně se domáhá ochrany svých práv a zájmů v probíhajícím řízení. S těmito námitkami se žalobkyně dle žalovaného má obrátit na soud, revize znaleckého posuzování v probíhajícím řízení není úkolem žalovaného. Žalovaný uzavřel, že nemá informaci o tom, že by soud odmítl posudek pro podezření, že se mohl znalecký ústav dopustit přestupku.
34. Dne 4. 4. 2024 žalobkyně učinila k ministru spravedlnosti opatření proti nečinnosti a podnět k výkonu služebního dozoru. Stručně shrnuto, v podání shrnula svůj dosavadní procesní postup proti posudku č. ÚOM 328-2/2023 ze dne 20. 3. 2023. Byla toho názoru, že nesprávné vyřízení jejího podnětu může být zhojeno prostředky služebního dozoru, kdy jsou to právě služební nadřízení, kteří dohlížejí na dodržování právních prostředků podřízenými zaměstnanci ve státní službě. Žalobkyně setrvala, že posudek nebyl vypracován v oborou ani specializaci znaleckého ústavu. Vyložila, že dle § 78 odst. 1 přestupkového zákona, judikatury Ústavního soudu a odborné literatury mělo být přestupkové řízení zahájeno. Byla toho názoru, že ministerstvo nevykonává efektivně dohledovou činnost. Poukázala na to, že ministerstvo je podle žalobkyně odborně způsobilé k doзору nad výkonem znalecké činnosti, provádění dohledové činnosti má předcházet riziku nekvalitního provedení znalecké činnosti. Neprovedením dohledu je tím podle žalobkyně až odepřena spravedlnost. Podle žalobkyně, která odkázala na příslušné závěry ministerstva spravedlnosti i veřejného ochránce práv, mohlo být zahájeno přestupkové řízení i přes souběh s probíhajícím soudním řízením, odložení věci bylo tak nesprávné. Žalobkyně se zabývala i možným souběhem přestupkového řízení vůči znaleckému ústavu. Podle žalobkyně není zřejmé, jak by mohlo přestupkové řízení ovlivnit spor, jehož účastníky jsou jiné osoby, byť současně žalobkyně připustila, že rozhodnutím o přestupku ve smyslu znaleckého zákona by byl soud vázán (srov. body 72 a 73 podání žalobkyně ze dne 4. 4. 2024). Dále se žalobkyně v podnětu zabývala polemikou se závěrem žalovaného o nemožnosti vést přestupkové řízení souběžně s hodnocením posudku v rámci soudního řízení. Žalobkyně je toho názoru, že přestupkové řízení by žalovaný vésti tak mohl, poukázala také na to, že v řízení byly předloženy dva další posudky znaleckých ústavů, které dospěly k jiným závěrům, než znalecký posudek, což podle žalobkyně svědčí jeho věcné nesprávnosti.

35. Ministr spravedlnosti dne 3. 7. 2024, pod č. j. MSP-39/2024-ODKA-ROZ/2 žalobkyni sdělil, že správní orgán je ve smyslu § 42 správního řádu povinen přijmout podnět k zahájení správního řízení z moci úřední, v zákonné lhůtě jej prošetřit a vyřídit, a požádá-li o to podatel podnětu, informovat jej, jak bylo s podnětem naloženo. Z tohoto ustanovení nevyplývá právo podatele na vyhovění podnětu ani tomu odpovídající vynutitelná povinnost správního orgánu správní řízení zahájit z moci úřední. K tomuto názoru připojil ministr poukaz na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 55 a názory odborné literatury, které dospěly ke stejným závěrům. Ministr shrnul, že podnět žalobkyně byl řádně prošetřen s tím, že věc byla odložena usnesením ze dne 20. 3. 2024. Jelikož nebyly k zahájení přestupkového řízení shledány důvody, ve věci bylo vydáno usnesení o odložení věci, ministerstvo spravedlnosti nebylo nečinné. Proto nebyly splněny podmínky pro opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu. I tak, pokud by bylo zahájeno přestupkového řízení, by se opatření proti nečinnosti mohl domáhat pouze účastník, nikoliv podatel podnětu podle § 42 správního řádu. K uplatněnému podnětu k výkonu služebního dozoru ministr uvedl, že podle skutečného obsahu posoudil tento podnět jako podnět k přezkumnému řízení dle § 94 a násl. správního řádu. Poukázal na to, že dle § 94 odst. 3 správního řádu je možné samostatně přezkoumat pouze usnesení o odložení věci dle § 43 správního řádu, což není případ usnesení ze dne 20. 3. 2024, kdy věc byla odložena dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Toto usnesení tak nelze přezkoumat. I tak ministr shledal, že usnesení o odložení věci ob stojí – poukázal k tomu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2024, č. j. 9 As 252/2023 – 51. Ministr uzavřel, že usnesení o odložení věci netvoří překážku věci rozhodnuté (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 1 As 162/2012 – 44), nebrání tedy žádný překážka tomu, aby došlo k opětovnému prověření znaleckého posudku resp. zahájení přestupkového řízení, budou-li k tomu shledány důvody.
36. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že žalobkyně kromě nynější žaloby podala rovněž ústavní stížnost proti postupu žalovaného spočívajícím v nečinnosti při výkonu správního dozoru nad znalci a znaleckým ústavem. Tuto ústavní stížnost odmít Ústavní soud dne 6. 9. 2024, pod sp. zn. IV. ÚS 2463/24. Ústavní soud konstatoval, že žalobkyně v nynějším řízení podala tzv. zásahovou žalobu. Proto se také k věci nemůže nyní vyjádřit, neboť na pomyslné štafety soudní ochrany rozhoduje první správní soud. Podotkl rovněž, že dle závěrů rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, jsou v případě jiné nečinnosti správního orgánu podmínky aktivní žalobní legitimace poměrně přísné.
37. Městský soud v Praze shrnuje, že podstatou této věci je snaha žalobkyně domoci se ochrany proti nečinnosti žalovaného. Ta dle tvrzení žalobkyně spočívá nikoliv ve vydání rozhodnutí či osvědčení (srov. § 79 s. ř. s.), ale v nekonání úkonů správního dozoru (dohledu) nad znaleckou činností ve věci posudku č. ÚOM 328-2/2023 ze dne 20. 3. 2023, který zpracoval znalecký ústav – Ústav oceňování majetku při Ekonomické fakultě Vysoké školy báňské – Technická univerzita.
38. Jak již vyložil Ústavní soud v usnesení ze dne 6. 9. 2024, pod sp. zn. IV. ÚS 2463/24, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (tzv. rozsudek ve věc „ŽAVES“) vymezil podmínky, za nichž je možno se bránit se proti faktické nečinnosti správního orgánu, konkrétně v situaci proti správnímu orgánu, který nezahájí řízení z moci úřední. Stěžejní východiska a závěry, které jsou podle jeho názoru relevantní pro projednávanou věc, městský soud shrnuje následovně.

39. Rozšířený senát vycházel z toho, že u řízení zahajovaného z moci úřední je v sázce ochrana objektivního práva, dotčena zásadně nejsou žádná hmotná subjektivní práva osoby, která se z nějakého důvodu snaží aktivovat dohledové činnosti veřejné správy. Soudní řád správní je naopak „obránnou“ normou, která chrání veřejná subjektivní práva (§ 2 s. ř. s.). Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoli iniciovat prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Soudní řád správní má zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv a soud přezkoumává pouze tu činnost veřejné správy, která zasáhne do veřejných subjektivních práv.
40. Podle rozšířeného senátu zůstává pravidlem, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci) žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. To proto, že obecně tu není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení. Podnětem není zahájeno správní řízení, není zde tedy nezákonná nečinnost správního orgánu. Rozšířený senát konstatoval, že při uplatňování podnětů ve smyslu § 42 správního řádu, jež je jinak pouze neformální postup, na základě kterého může, ale nemusí být správní řízení zahájeno, běžná osoba, která podá podnět, tímto podnětem chrání objektivní právo, a podnětem tedy přispívá k ochraně zákonnosti. Od těchto osob je však třeba odlišit osoby, které podnětem v první řadě chrání svá subjektivní hmotná práva. Rozšířený senát tedy vyložil, že v takovém případě jedinou možností, jak mohou správní soudy poskytnout osobě dotčené na veřejných hmotných subjektivních právech ochranu, je tudíž žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 násl. s. ř. s.).
41. Rozšířený senát tedy vyložil, že k tomu, aby (objektivně protizákonná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby, je třeba splnit současně několik podmínek.
42. Tou první je, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední.
43. Tou druhou je projev zásady subsidiarity zásahové žaloby. Nesmí totiž existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je nerozhodné, zda takovou ochranu využila. Subsidiaritu zásahové žaloby je třeba zvažovat jen k těm právním prostředkům ochrany, které se nabízí v rámci veřejné správy a správního soudnictví, nikoli k prostředkům soukromoprávním (civilní žaloba). Ochrana práv poskytovaná správními soudy je relativně nezávislá na ochraně poskytované civilními soudy, což je ostatně pravidlo, z něhož „zrcadlově“ vychází též Nejvyšší soud (srov. např. usnesení NS ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 22 Cdo 3765/2015).
44. V této souvislosti rozšířený senát vyložil, že aby vůbec bylo možno hovořit o tom, že se správní orgán dopouští nečinnosti, která je nejenom protizákonná, ale zkracuje na subjektivním právu též samotného žalobce, musí se na základě podnětu budoucího žalobce dle § 42 správního řádu správní orgán dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že

právě (budoucí) žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je povolán správní orgán. Jen v těch případech, kdy je ne zahájení takového řízení způsobilé zasáhnout právní sféru určité osoby, může být touto osobou vymahatelné. Podle rozšířeného senátu je třeba důsledně trvat též na uplatnění podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 správního řádu (neposkytne-li ochranu právům budoucího žalobce příslušný správní orgán, u kterého byl uplatněn podnět dle § 42 správního řádu). Je to veřejná správa, která má primárně zjednat ochranu jak právu objektivnímu, tak subjektivním právům z práva objektivního vyvěrajícím. Teprve nebude-li toho veřejná správa schopna či ochotna a ani nadřízený správní orgán ochranu žalobci a právu objektivnímu neposkytne, přichází na řadu právo žalobce podat žalobu dle § 82 s. ř. s.

45. Předtím, než městský soud posoudil, zda lze v namítaném jednání žalovaného vůbec shledat nezákonný zásah, zabýval se námitkami žalovaného k možné opožděnosti žaloby. Žalovaný totiž ve vyjádření k žalobě namítl opožděnost žaloby, to vzhledem k tomu, že žaloba podle jeho názoru směřuje především proti jeho usnesení ze dne 20. 3. 2024, které se poznamenává do spisu. Opravný prostředek proti němu není přípustný, jeho právní moc nastala tedy 20. 3. 2024. Současně žalovaný má za to, že žádost o opatření proti nečinnosti není opravným prostředkem proti tomuto usnesení, proto ani přípis ministra ze dne 3. 7. 2024 není jeho vyřízením.
46. Městskému soudu ze správního spisu vyplynulo, že podstatou žalobkyniny iniciativy u žalovaného bylo domoci se úkonů správního dozoru (dohledu), který měl dle žalobkyně vyústit především v některé z opatření dle zákona o znalcích (buďto zahájení přestupkového řízení či zrušení znaleckého oprávnění). Podnětu dle § 42 správního řádu žalobkyně z 5. 5. 2023 však žalovaný nevyhověl, resp. odložil jej dne 20. 3. 2024. Žalobkyně se pak, maje za to, že toto jednání představuje faktickou nečinnost žalovaného coby dohledového orgánu, rovněž neúspěšně domáhala nápravy u nadřízeného orgánu formou žádosti o opatření proti nečinnosti ze dne 4. 4. 2024 včetně podnětu k výkonu dozoru.
47. Žalovaný jednotlivými úkony, tj. usnesením o odložení věci ze dne 20. 3. 2024 či ve sdělení ministra ze dne 3. 7. 2024, deklaroval svůj postoj k požadavku žalobkyně, tj. že zde není důvod, aby ministerstvo spravedlnosti jako orgán dohledu proti znaleckému ústavu zahájilo dohledovou činnost, zejména následné přestupkové řízení. Z uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný po celou dobu - od uplatnění podnětu dne 5. 5. 2023 až doposud - nekoná tak, jak se žalobkyně domáhá, tj. nekoná vůči znaleckému ústavu úkony jako orgán dohledu.
48. Jedná se proto o trvající jednání žalovaného. V této souvislosti pak rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, věc *EUROVIA*, podle něhož lhůta k podání žaloby u neukončeného trvajícího zásahu začíná každý den znovu, proto nemůže uplynout lhůta k podání žaloby do té doby, dokud trvá zásah, tedy dokud trvá kompetence správního orgánu zahájit řízení z moci úřední. Jelikož tedy jednání (v podobě opomenutí) žalovaného stále trvá a neskončilo, subjektivní a ani objektivní lhůta k podání žaloby dle § 84 s. ř. s. stále neuplynula. Žaloba proto není opožděná.
49. Podle názoru soudu rovněž žalobkyně splnila podmínky přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s., jak je vytyčil rozšířený senát v bodu 101 svého rozsudku. Žalobkyně podala u žalovaného coby dohledového orgánu nad znaleckou činností dne 5. 5. 2023 podnět podle § 42 správního řádu. Následně se dne 4. 4. 2024 domáhala u nadřízeného orgánu, tj. u ministra spravedlnosti,

opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu a učinila podnět k dohledové činnosti žalovaného. Tím tedy žalobkyně žalovanému coby orgánu veřejné správy podala podnět s relevantními informacemi o tom, v čem spatřuje zkrácení svých práv namítaným protiprávním stavem, to včetně vylíčení toho, že podle žalobkyně je k odstranění tohoto stavu potřeba aktivita žalovaného správního orgánu. Jelikož ochrany svých hmotných práv se nedomohla nejdříve u žalovaného, učinila poté podnět k odstranění této nečinnosti u ministra spravedlnosti. Podle názoru soudu nezáleží na tom, jakou procesní formu k dosažení svého cíle fakticky zvolila (žádost o opatření proti nečinnosti, podnět k dohledu či k zahájení přezkumného řízení), neboť podstatné je to, že žalobkyně se u nadřízeného orgánu zkrátka domáhala toho, aby faktická nečinnost žalovaného byla odstraněna, čehož ani tak nedosáhla. Žalobkyně tedy podle názoru soudu vyčerpala prostředky k ochraně či nápravě, žaloba je proto přípustná dle § 85 s. ř. s. a v souladu se závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39.

50. Poté se městský soud zabýval již stěžejní podmínkou, tj. podmínkami aktivní procesní legitimace žalobkyně v projednávané věci. Ta by byla dána, bude-li žalobce tvrdit myslitelné dotčení své právní sféry nezahájením řízení z moci úřední. Je-li však 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 tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, bod 115).
51. Soud v této souvislosti považuje za nezbytné předeslat, že rozšířený senát se věcně zabýval možnostmi obrany před nečinností spočívající v nezahájení správního řízení z moci úřední. Žalobkyně se však oproti tomu primárně domáhá zahájení faktického provádění úkonů dohledu nad znaleckou činností ve věci posudku č. ÚOM 328-2/2023 ze dne 20. 3. 2023, který zpracoval znalecký ústav – Ústav oceňování majetku při Ekonomické fakultě Vysoké školy báňské – Technická univerzita.
52. Soud poukazuje na to, že výkon dohledu ministerstva podle § 35 odst. 2 zákona o znalcích spočívá v tom, že orgán dohledu (tj. ministerstvo srov. § 35 odst. 1 zákona o znalcích) prověřuje, zda znalci postupují v souladu s tímto zákonem, právními předpisy vydanými k jeho provedení a obecně uznávanými postupy a standardy daného oboru a odvětví. Orgán dohledu je oprávněn posuzovat věcnou správnost znaleckého posudku. Při posuzování věcné správnosti znaleckého posudku orgán dohledu kontroluje zejména, zda znalec při zpracování posudku postupoval s odbornou péčí, včetně toho, zda je posudek v souladu s obecně uznávanými postupy a standardy daného oboru a odvětví. Věcný přezkum znaleckého posudku takto provedl žalovaný např. ve věci projednávané městským soudem pod sp. zn. 19 A 53/2022 (rozsudek ze dne 10. 10. 2023 byl poté potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2024, č. j. 9 As 252/2023 – 51).
53. Pod pojmem „*správní dozor*“ je třeba rozumět takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu. Výše uvedené vymezení používá označení „*správní dozor*“ pro modelový právní institut. Pozitivní právo celou záležitost spíše zatemňuje, když promiscue používá různých termínů,

např. „dohled“, „dozor“, „inspekce“, „kontrola“, „revize“ nebo „prověrka“ a označuje jimi dozorčí instituty různé povahy. (STAŠA, Josef. Oddíl 1. Pojem a charakteristika. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 201-202). Tím tedy podle názoru soudu pozbývá významu polemika mezi stranami sporu o tom, zda žalovaný má podle části čtvrté vykonávat nad znaleckou činností „dohled“ či „správní dozor“. Dohledová činnost, jak ji vymezuje ustanovení § 35 odst. 2 zákona o znalcích, spočívá právě v hodnocení chování znalců žalovaným, přičemž v návaznosti na učiněná zjištění je žalovaný oprávněn aplikovat nápravné nebo sankční prostředky /srov. § 14 odst. 1 písm. e), odst. 2, § 37, § 38 zákona o znalcích/. Nepochybně je tedy dohled žalovaného nad znaleckou činností třeba zahrnout pod pojem správní dozor, jak jej teorie správního práva vymezila a definovala.

54. Dohled (správní dozor) obecně není správní řízení, byť určitá regulace procesních vztahů v této fázi dozoru je v současnosti obsažena v zákoně č. 255/2012 Sb., kontrolní řád v případě, kdy jiný postup nestanoví zvláštní zákon. (STAŠA, Josef. Oddíl 3. Procesní aspekty správního dozoru. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 211, marg. č. 376.)
55. I přesto, že se žalobkyně nedomáhá nynější žalobou zahájení správního řízení z moci úřední, ale faktického zahájení úkonů dohledu, přesto podle názoru soudu na tuto situaci dopadají závěry rozsudku rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39. Podstatou věci „Žaves“ totiž byla obrana žalobce proti tzv. jiné nečinnosti, která nepředstavovala nečinnost správního orgánu při vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení; v tehdy posuzované věci spočívala jiná nečinnost v nezahájení řízení *ex officio*, aniž by bylo podstatné, jak zahájené řízení ve výsledku dopadne. Podstatné pro věc posuzované rozšířeným senátem bylo pouze to, jak se domoci odstranění nečinnosti správního orgánu, která zasahuje hmotná veřejná subjektivní práva žalobce. A právě to je podstatou i právě projednané věci, neboť žalobkyně má za to, že neprovedením dohledu ve specifikované věci jsou zasažena její veřejná subjektivní práva, která definuje jako ohrožení práva žalobkyně na spravedlivý proces a poukazuje i na to, že na dohledu nad výkonem znalecké činnosti v souladu se zákonem je veřejný zájem.
56. Městský soud v této souvislosti připomíná, že dle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, chrání soudní řád správní veřejná subjektivní práva v těch případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob, hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je proto tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Obecně poté nepochybně je ve veřejném zájmu, aby znalci vykonávali svou činnost v souladu se stanovenými pravidly a postupy. Pokud by tomu však při výkonu znalecké činnosti v označeném případě nebylo a žalovaný by nedůvodně odmítl vykonávat své dohledové oprávnění, přesto nelze žalobkyni proto podle názoru městského soudu poskytnout ochranu bez toho, aniž by byla touto nečinností současně také zkrácena na svých právech. Z toho důvodu proto nemůže být žalobkyně aktivně procesně legitimovaná k žalobě proti faktické nečinnosti žalovaného pouze a jen z toho důvodu, že by nějak mohl být zkrácen veřejný zájem na dodržování zákonnosti při výkonu znalecké činnosti.
57. Ze žaloby i z obsahu správního spisu naopak soudu vyplývá, že zjevný je zájem žalobkyně na na postižení znalce či znaleckého ústavu toliko za postup při vyhotovení konkrétního znaleckého posudku č. 328 - 2 / 2023 ze dne 20. 3. 2023. Žalobkyně je z důvodů blíže vyložených v jednotlivých podnětech přesvědčena, že při vyhotovení posudku byly

porušeny pravidla pro výkon znalecké činnosti – že posudek byl vyhotoven mimo rozsah znalecké činnosti a v rozporu s požadavky kladenými na výkon znalecké činnosti, které jsou na tento výkon kladeny zákonem o znalcích, tak i vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 503/2020 Sb., o výkonu znalecké činnosti. Žalobkyně pak v žalobě tvrdí, že nečinností orgánu dohledu bylo ohroženo její právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod podle něhož „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

58. Soud se tímto tvrzením žalobkyně neztotožnil.

59. Jak již bylo vyloženo výše, smyslem správního dozoru je pozorování určité činnosti nebo určitého stavu, na které navazuje hodnocení, popř. též aplikace prostředků směřujících k zajištění účelu sledovaného dozorčí činnosti. Sankce jsou návazné na výkon dozoru, jedná se o druhou fakultativní fázi správního dozoru a její přítomnost závisí jednak na výsledku zjištění a hodnocení, jednak na tom, jakými pravomocemi disponuje dozorčí orgán. (STAŠA, Josef. Oddíl 3. Procesní aspekty správního dozoru. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 211, marg. č. 375.)

60. Žalovaný v rámci výkonu dohledu ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o znalcích hodnotí pouze toho znalce, jehož činnost prověřuje. Pokud na základě tohoto provedení učiní zjištění, která vyžadují uložení nápravného opatření ve stanovené lhůtě, ta jsou s to se dotknout pouze činnosti a hmotných práv tohoto kontrolovaného znalce, neboť žalovaný uloží nápravu pouze tomuto znalci (§ 14 odst. 2 zákona o znalcích). I další – přísnější - opatření, která navazují na zjištění ve druhé fázi správního dozoru - např. uložení výtky (§ 37 zákona o znalcích), příp. odpovědnost znalce za přestupek (§ 39 zákona o znalcích), či zrušení oprávnění podle § 14 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích v případech, kdy znalec závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou tímto zákonem, postihují pouze znalce, neboť je jimi postihován za své porušení povinností při výkonu znalecké činnosti. Nezahájení dohledu se tedy podle názoru městského soudu nijak veřejných subjektivních práv žalobkyně nedotýká.

61. V této souvislosti rozšířený senát zdůraznil, že například poškozený (jímž by u některých skutkových podstat dle § 39 zákona o přestupcích žalobkyně eventuálně být mohla) se nemůže domáhat zahájení přestupkového řízení proti podezřelému z přestupku, neboť poškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku. Posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání se totiž odehrává výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (ať již je touto osobou jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny (srov. k tomu z početné judikatury např. rozsudky ze dne 31. 10. 2007, čj. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007-98, detailněji pak rozsudek ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, věc *Philips Electronics a další*, body 208 a 209). Uvedené platí podle názoru městského soudu také pro výtku za drobnější pochybení, která je v českém právním řádu tradičně pojata jako disciplinární sankce (např. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2009, č. j. 13 Kss 2/2010-87 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2023, č. j. 2 As 368/2020 - 49) a tím spíše i pro zrušení oprávnění dle § 14 odst. e) zákona o znalcích vykonávat znaleckou činnost, coby nejzávažnějšího postihu za porušení povinnosti znalce (jež tak zasahuje jeho subjektivní práva a povinnosti – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2004, čj. 6 A 57/2002-61). Ve všech

případech, stejně jako v případě přestupku, totiž orgán dohledu na základě zjištění stíhá jednání znalce při výkonu znalecké činnosti a za toto jednání mu ukládá sankci. Proto třetí subjekt nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení za účelem uložení takového postihu. V tomto ryze odpovědnostním vztahu žalovaného jako orgánu dohledu a znalce také nejsou přímo dotčena žádná práva třetích osob.

62. Účelem provedení dohledu nad znalci je tedy podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona o znalcích prověření postupu znalce. Výkonem dohledu tedy dospěje dohledový orgán (žalovaný) pouze ke zjištěním, které jsou potřebné pro volbu jeho návazného postupu proti znalci a tento postup se podle názoru soudu práv třetích osob nijak nedotýká. Byť je však přitom oprávněn posudek věcně přezkoumat (srov. § 35 odst. 2 zákona o znalcích), současně žalovaný nedisponuje oprávněním posudek sám přehodnotit či zneplatnit. I po provedení dohledu tedy posudek formálně bude existovat. V žalobkynině věci by se tedy nic nezměnilo na tom, že posudek č. ÚOM 328-2/2023 ze dne 20. 3. 2023 byl použit jako důkaz v soudním řízení u Obvodního soudu pro Prahu 9 ve věci sp. zn. 60 C 221/2022.
63. Soud je tak názoru, že ani případným zahájením dohledu (dozoru) nad znaleckým ústavem by se tak nic nezměnilo na veřejných subjektivních právech žalobkyně.
64. Jak již soud vyložil výše, z podnětů založených ve správním spisu vyplývá, že žalobkyně uplatnila jednak vůči posudku námitky, které se týkaly překročení rozsahu znaleckého oprávnění, i co do postupu při jeho vyhotovení. To jsou však námitky, které obecně lze i mimo správně trestního postihu /srov. § 39 odst. 1 písm. a), b) či k) zákona o znalcích/ proti vadám posudku uplatnit právě a především v soudním řízení. Vzbuzují totiž pochybnosti o správnosti znaleckého posudku. Ty se mohou opírat např. o neúplnost nebo nevěrohodnost materiálu nebo vnitřní rozpornost, nedostatky v odůvodnění, zejména když závěr nevyplývá logicky z předpokladů, popř. o skutečnost, že vyžádaný znalecký posudek je v diametrálním rozporu s posudkem, který o téže otázce byl podán v jiném řízení (kterýžto posudek má v daném řízení ovšem pouze povahu listinného důkazu podle § 112) – srov. R 27/1977-II. Pochybnosti pak mohou být odůvodněny i např. tím, že znalec vyřešil jednoznačně otázku, ač úroveň rozvoje příslušného vědeckého oboru takové řešení zatím neumožňuje, nebo znalec použil takové metody, která je na základě současných vědeckých poznatků odmítána, či způsob a podmínky zkoumání materiálu neodpovídaly požadavkům příslušného vědeckého oboru, anebo se ukázalo, že znalec nemá dostatečné specializované odborné předpoklady, aby mohl svůj úkol náležitě vykonat atd. (ŠÁMAL, Pavel. § 109 [Vady posudku]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1603.)
65. Rovněž dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3417/2016 je při ustanovování znalce nutno vzít v úvahu rovněž stupeň odbornosti, který je třeba k podání znaleckého posudku, jakož i k tomu, aby znalcem byl ustanoven odborník z oboru, respektive jeho odvětví, do něhož spadá odborné posouzení konkrétní skutečnosti. Ustanovení znalce, který by neměl potřebnou kvalifikaci, by mohlo vyvolat pochybnosti o správnosti znaleckého posudku. V citovaném rozsudku Nejvyšší soud taktéž vyložil, že při hodnocení důkazu znaleckým posudkem se soud musí zabývat tím, zda posudek znalce má všechny formální náležitosti, tedy zda závěry uvedené ve vlastním posudku jsou náležitě odůvodněny a zda jsou podloženy obsahem nálezu, zda znalec vyčerpal úkol v rozsahu, jak mu byl zadán, zda přihlédl ke všem skutečnostem, s nimiž se měl vypořádat, zda jeho závěry jsou podloženy výsledky řízení a nejsou v rozporu s výsledky ostatních provedených důkazů.

66. Soud jistě nemůže přezkoumávat věcnou správnost odborných závěrů znalce, neboť k tomu soudci nemají odborné znalosti nebo je nemají v takové míře, aby mohli toto přezkoumání zodpovědně učinit. Pro hodnocení důkazu znaleckým posudkem však platí ustanovení § 132 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) a že tedy soud závěry znaleckého posudku nemůže bez dalšího přebírat, ale v případě potřeby je musí ověřovat i jinými důkazy, a to zejména tehdy, jestliže mohou být pochybnosti o správnosti závěrů znaleckého posudku. Má-li soud pochybnosti o věcné správnosti znaleckého posudku, nemůže jej nahradit vlastním názorem, nýbrž musí znalci uložit, aby podal vysvětlení, posudek doplnil nebo jinak odstranil jeho nedostatky, popřípadě aby vypracoval nový posudek, nebo musí ustanovit jiného znalce, aby věc znovu posoudil a vyjádřil se i ke správnosti již podaného posudku; oprávnění vyjadřovat se k obsahu znaleckého posudku mají i účastníci řízení (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 883/2006, obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. Cdon 24/94). Dle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2008, sp. zn. 22 Cdo 1290/2007 znalecký posudek je možno dát přezkoumat jiným znalcem, vědeckým ústavem nebo jinou institucí (srov. § 127 odst. 2 o. s. ř.). Zákon nestanoví předpoklady pro nařízení vypracování revizního znaleckého posudku a ponechává je na úvaze soudu; vypracování revizního znaleckého posudku bude přicházet do úvahy zejména tam, kde soud bude mít pochybnosti o správnosti již vypracovaného znaleckého posudku. Městský soud dodává, že okolností významnou pro hodnocení znaleckého posudku je i případná podjatost znalce - např. podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 7. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2616/2013, soud přihlíží ke skutečnostem, pro které je znalec vyloučen, kdykoliv za řízení.
67. Dle již citovaného rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3417/2016 lze vady znaleckého posudku také dělit na vady podstatné a nepodstatné, odstranitelné a neodstranitelné, procesní, formální a obsahové. Aby byl posudek použitelný jako důkaz, musí být bezvadný, respektive nesmí trpět podstatnými neodstranitelnými vadami. V občanském řízení je možné odstranitelné vady zhojit po vydání znaleckého posudku dodatečně.
68. Z uvedeného tedy vyplývá, že žalobkyní vytýkané vady znaleckého posudku mohou být relevantní pro osud soudního řízení, v němž byl posudek použit. Žalobkyni i při ne zahájení dohledu měla a zůstaly jí zachovány široké prostředky právní obrany proti namítaným vadám. Ostatně žalobkyně v podnětu k ministrovi ze dne 4. 4. 2024 sama uvedla, že v soudním řízení právě za tímto účelem předložila další dva znalecké posudky, pro civilní soud v dané věci se tedy uplatnil procesní postup pro hodnocení a případnou revizi znaleckého posudku dle §§ 127 a 132 o. s. ř.
69. Žalobkyni podle názoru městského soudu nesvědčí právo vymoci si u žalovaného zahájení dohledu (správního dozoru) nad postupem znalců. Nekonáním žalovaného nicméně nebyla ani nijak zkrácena na své obraně proti posudku samotnému, přičemž dostatečné záruky jí k tomu poskytují citovaná pravidla civilního procesu. Soud proto neshledal, že by žalovaný svým jednáním porušil právo žalobkyně na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to ať už v přístupu k němu jako k orgánu dohledu či k soudu v dané soukromoprávní věci.
70. Soud je tedy tohoto názoru, že ne zahájením dohledu nad znaleckým ústavem žalobkyně nemohla být zkrácena na svých veřejných subjektivních právech. Nekonání žalovaného tak vzhledem ke své povaze nemůže být „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s.

VI. Závěr a náklady řízení

71. Jelikož chybí neodstranitelná podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu, soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. odst. 115 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39). Soud v této fázi řízení přezkoumal toliko procesní podmínky k projednání žaloby. Vzhledem k procesnímu vyústění věci se však soud dále již nezabýval hodnocením merita, tj. především otázkou zákonnosti postupu žalovaného, který přes iniciativu žalobkyně nezahájil dohled nad znaleckým ústavem z důvodu tvrzené nemožnosti postihu znalce za postup při vyhotovení posudku uplatněného v průběhu soudního řízení (viz usnesení žalovaného o odložení věci dne 20. 3. 2024).
72. O náhradě nákladů řízení rozhod městský soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
73. Žalobkyně zaplatila k výzvě soudu ze dne 30. 9. 2024 soudní poplatek za žalobu ve výši 2.000 Kč (č. l. 35 soudního spisu).
74. Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích platí, že byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Přeplatek na soudním poplatku ve výši 2.000 Kč soud vrací ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto usnesení (§ 10a zákona o soudních poplatcích). **Soud vyzývá žalobkyni, nechť ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto rozhodnutí sdělí číslo účtu, na který jí má být přeplatek ve výši 2.000 Kč vrácen.**

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

JUDr. Jaromír Klepš v.r.
předseda senátu