



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Lenky Bursíkové v právní věci žalobkyně: **XP invest, s.r.o.**, se sídlem Mánesova 1374/53, Praha 2, zast. JUDr. Zbyňkem Zachou, advokátem se sídlem Na Příkopě 18, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 1. 10. 2024, č. j. MPS-34/2024-ODKA-ROZ, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2025, č. j. 6 A 110/2024-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra spravedlnosti (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž ministr zamítl její rozklad a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 24. 3. 2024, č. j. MSP-21/2021-OINS-SRZT/34 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání dvou přestupků podle § 25b odst. 1 písm. a) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, spočívajících v porušení § 8 téhož zákona, tedy povinnosti vykonávat znaleckou činnost

řádně. Současně bylo zastaveno řízení o dalším skutku (vypracování posudku osobou bez potřebného oprávnění), neboť tento skutek nebyl přestupkem. Za uvedené přestupky byla žalobkyni uložena pokuta 45 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení.

[3] První přestupek se týkal vypracování znaleckého posudku č. 9726-2190/2019 ze dne 26. 11. 2019, jímž žalobkyně určila obvyklou cenu pozemku parc. č. 35/2 v k. ú. Bratčice a obvyklé nájemné za užívání pozemku v letech 2012–2019. Vadami posudku byly zejména: (i) tvrzení rozporné s výpisem z katastru nemovitostí a fotodokumentací (včetně údajů o zatížení věcným břemenem a vlastnictví stavby), (ii) neuvedení úvah vedoucích ke stanovení použitých koeficientů odlišnosti a (iii) stanovení ceny na základě porovnání s pozemky, které nebyly v podstatných parametrech srovnatelné, aniž by byl tento postup dostatečně odůvodněn.

[4] Druhý přestupek se týkal více znaleckých posudků vyjmenovaných v napadeném rozhodnutí, jimiž žalobkyně určovala obvyklou cenu pozemků v k. ú. Košíře. Vady posudků spočívaly v nesprávném použití porovnávací metody, tedy ve srovnání druhově odlišných a nesrovnatelných pozemků, neuvedení zdrojů dat použitých v porovnávacím souboru, neodůvodnění použitých koeficientů odlišnosti a v neodůvodněném přiřazení váhy jednotlivým cenám v porovnávacím souboru.

[5] Ministr spravedlnosti se v napadeném rozhodnutí o rozkladu žalobkyně ztotožnil s prvostupňovým rozhodnutím a uvedl, že věc posuzuje podle právní úpravy účinné v době spáchání přestupků, neboť pozdější právní úprava obsažená v zákoně č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, účinném od 1. 1. 2021, není pro žalobkyni příznivější. Zdůraznil, že povinnost řádného výkonu znalecké činnosti dopadá i na znalecké ústavy a zahrnuje nejen formální náležitosti posudku, ale i řádný způsob zpracování, popis použité metody, přezkoumatelnost, srozumitelnost, úplnost, opakovatelnost, komplexnost a transparentnost postupu. Ministr současně shledal procesní pochybení prvostupňového orgánu v tom, že usnesením nezamítl návrh žalobkyně na nařízení ústního jednání. Toto pochybení však bylo podle ministra pouze formální, jelikož ústní jednání má v přestupkovém řízení fakultativní povahu a pro rozhodnutí postačovaly listinné podklady. Neshledal vadu ani v tom, že si prvostupňový orgán nevyžádal stanovisko poradního sboru.

[6] V žalobě namítala žalobkyně především přepjatě formalistickou interpretaci neurčitého pojmu „řádný výkon znalecké činnosti“. Tvrdila, že závěry jejích posudků byly věcně správné a vytýkány jsou jí pouze drobné formální vady či nedostatečná míra rozvedení dílčích úvah. Dále namítala, že text posudků byl posuzován izolovaně a že případné nejasnosti lze vysvětlit dodatečně v soudním řízení. Zdůrazňovala, že postupovala podle tehdy obvyklých standardů a metodik, že správní orgány nejsou oprávněny hodnotit odborné otázky bez potřebného odborného posouzení a že měly nařídit ústní jednání nebo využít poradní orgán. Ve vztahu k jednotlivým výtkám žalobkyně uváděla, že neuvedení věcného břemene v posudku k pozemku v Bratčicích bylo jen nepřesností bez vlivu na cenu, že koeficienty odlišnosti se v době zpracování posudků běžně podrobně nezodůvodňovaly a že u pozemků v Košířích šlo o specifické ocenění v souvislosti se scelením vlastnictví pozemku a stavby. Namítala též, že použití systému INEM bylo z posudků zjistitelné a že není nutné zdůvodňovat každý dílčí závěr, včetně vah přiřazených cenám.

pokračování

[7] Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že žalobkyni nevytýkal jen drobné vady, ale soubor pochybení vedoucích k nepřezkoumatelnosti posudků. Uvedl, že přezkoumatelnost posudku musí být dána již v okamžiku jeho vzniku a její nedostatek nelze zhojit dodatečným vysvětlením. Zopakoval, že nehodnotil věcnou správnost odborných závěrů, nýbrž to, zda žalobkyně své postupy řádně vysvětlila a odůvodnila. Předložený podpůrný znalecký posudek nebyl revizní a podle žalovaného nevyvracel vytýkané nedostatky.

[8] Městský soud se ztotožnil se závěry žalovaného, včetně užití právní úpravy účinné v době spáchání přestupku, a konstatoval, že dosud neuběhla promlčecí lhůta. Neurčitý právní pojem „*řádný výkon znalecké činnosti*“ zahrnuje nejen formální náležitosti, ale i povinnost zvolit a popsat použitou metodu, opatřit a označit podklady, postup logicky vysvětlit a zajistit přezkoumatelnost, srozumitelnost a opakovatelnost posudku. Současně zdůraznil, že správní orgány nejsou oprávněny přezkoumávat věcnou správnost odborného závěru jako takového, mohou však posuzovat přezkoumatelnost a dostatečnost popisu skutkových východisek a metodického postupu. Soud neshledal, že by ministr při výkladu pojmu „*řádný výkon znalecké činnosti*“ postupoval formalisticky, naopak dovedl, že ministr tento neurčitý právní pojem konkrétně vyložil a aplikoval na jednotlivé skutky.

[9] K námitce, že vady posudků bylo možné zhojit dodatečným vysvětlením, městský soud uvedl, že v obecné rovině může některé nedostatky znalec odstranit při výslechu před soudem, to se však týká především použití posudku v soudním řízení. V projednávaném případě ale nebylo zjištěno, že by posudky byly využity v soudním řízení. Městský soud proto uzavřel, že teoretická možnost dodatečného vysvětlení nemůže sama o sobě vyloučit odpovědnost za přestupek spočívající v nikoliv řádném výkonu znalecké činnosti.

[10] Na námitku žalobkyně, že ministr ignoroval účel posudku, kterým byl prodej za účelem scelení vlastnictví budovy a pozemku pod budovou, která má specifický režim ocenění, městský soud odpověděl, že jí žalovaný vytýkal nedostatečné vysvětlení jejího postupu a dílčích kroků, jejichž pomocí pozemky ocenila, dále tvorbu porovnávacího souboru užitého porovnávací metodou a uvedení nepravdivé informace ohledně pozemku v Bratčicích. K posudku týkajícímu se pozemku v Bratčicích městský soud zdůraznil, že vada spočívající v nedůsledném uvedení vad pozemku je zcela zjevná. Žalovaný navíc žalobkyni nevytýkal samotné zohlednění účelu převodu, v tomto případě scelení vlastnictví stavby a pozemku, ale nedostatečné vysvětlení postupu, zejména tvorby porovnávacího souboru, stanovení koeficientů odlišnosti, použití vah a využití interního softwarového systému žalobkyně INEM. Dodatečná vysvětlení předkládaná žalobkyní v řízení podle soudu nemohou nahradit odůvodnění chybějící přímo v posudcích. Posudek musí být kompletní, a tudíž přezkoumatelný sám o sobě, slouží totiž jako odborný podklad pro laiky.

[11] K procesním námitkám soud uzavřel, že nenařízení ústního jednání žalovaným nezpůsobilo nezákonnost rozhodnutí, neboť v přestupkovém řízení není ústní jednání obligatorní a v dané věci bylo rozhodováno na základě listinných důkazů. Přisvědčil pouze tomu, že formálně správnější by bylo návrh na ústní jednání výslovně zamítnout usnesením. Námitku nedostatku odborné kompetence žalovaného neshledal důvodnou s ohledem na jeho zákonnou dohledovou pravomoc. Městský soud proto uzavřel, že žaloba není důvodná.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně, vyjádření žalovaného a dalších podání

[12] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatelka kasační argumentaci opřela zejména o tvrzenou vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Uvedla, že městský soud nejprve vymezil hranici přípustného přezkumu znaleckých posudků správními orgány tak, že přezkumná činnost je přípustná pouze ve vztahu k popisné části posudku představující „nález“, zatímco ve vztahu k části představující „odborné posouzení a odborný závěr“ přípustná není. Následně však podle stěžovatelky tento rámec popřel tím, že aproboval správní rozhodnutí, která byla založena právě na hodnocení odborných úvah znalce, zejména na posouzení srovnatelnosti vybraných nemovitostí, resp. volby metodiky jejich ocenění.

[14] Na to navázala námitkou, že se městský soud uvedený rozpor pokouší překlenout a věcnou polemiku se správností odborných závěrů formuluje jako „nedostatečné vysvětlení a zdůvodnění postupu“ stěžovatelky. Podle stěžovatelky tak žalovaný nepřipustně překročil své pravomoci, jelikož zasáhl do věcné podstaty znaleckého posudku a vystupoval jako „revizní znalec“, přičemž městský soud tento postup akceptoval.

[15] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud i žalovaný stanovili nepřiměřeně přísné požadavky na míru podrobnosti odůvodnění znaleckých posudků v rozporu s ustálenou praxí v době zpracování posudků. Odkázala přitom zejména na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. 22 Cdo 4532/2010, dle kterého znalec nemusí odůvodnit každý dílčí závěr či zjištění a případné nejasnosti lze řešit dotazem na znalce či doplněním posudku. Dále poukázala i na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017-60, k rozsahu vypořádání námitek v soudním rozhodnutí, jehož závěry lze obdobně vztáhnout i na nároky na odůvodnění znaleckých posudků, a vytkla městskému soudu, že její argumentaci k relevanci této judikatury dostatečně nevypořádal. Navíc vytkla městskému soudu, že rozdělení znaleckých posudků na použité či nepoužité v soudním řízení neexistuje.

[16] Stěžovatelka poukázala rovněž na další rozpornost odůvodnění napadeného rozsudku. Městský soud podle ní na jedné straně uzavřel, že na věc dopadá právní úprava účinná do 31. 12. 2020, tedy zákon o znalcích a tlumočnících, jako pro ni příznivější, avšak současně měl při výkladu pojmu „řádný výkon znalecké činnosti“ vycházet z Instrukce č. 8/2017 Ministerstva spravedlnosti, která pracuje s kategorií „odborné péče“. V tom stěžovatelka spatřuje nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[17] V obecné rovině stěžovatelka vytkla napadenému rozsudku přepjatý formalismus při výkladu a aplikaci neurčitých právních pojmů a určování míry podrobnosti posudků. Na podporu této námítky odkázala též na judikaturu Ústavního soudu k zákazu svévole a extrémního formalismu. Navrhla provedení důkazu listinami ze správního a soudního spisu. Stěžovatelka proto navrhuje, aby NSS napadený rozsudek městského soudu zrušil a současně zrušil i napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že se s napadeným rozsudkem plně ztotožňuje, považuje jej za zákonný a přezkoumatelný a že kasační námitky jsou převážně opakováním

pokračování

tvrzení uplatněných již v žalobě a ve správním řízení. Odkázal proto na odůvodnění napadených správních rozhodnutí a své vyjádření k žalobě.

[19] K námitce překročení pravomoci, tedy „přezkumu odborného posouzení“, a tvrzení vnitřní rozpornosti rozsudku žalovaný uvedl, že stěžovatelce nevytýkal věcnou nesprávnost odborných závěrů, nýbrž nepřezkoumatelnost posudků a porušení zásad znalecké činnosti (zejm. úplnosti, opakovatelnosti a transparentnosti) spočívající v nedostatečném odůvodnění jejího postupu. Podle žalovaného městský soud správně rozlišil mezi nepřipustným přezkumem věcné správnosti závěrů a přípustným posouzením přezkoumatelnosti posudku v rovině „nálezu“.

[20] K námitce procesních vad správního řízení žalovaný namítl, že stěžovatelka nekonkretizuje, jaké procesní ustanovení mělo být porušeno a jakým způsobem. Dovodil, že může jít o nenařízení ústního jednání, tuto námitku ovšem považuje za vypořádanou již v druhoinstančním rozhodnutí a v rozsudku městského soudu, který uzavřel, že ústní jednání v přestupkovém řízení není obligatorní a v dané věci postačovaly listinné důkazy.

[21] K námitkám požadavků na odůvodnění znaleckých posudků žalovaný uvedl, že ani on, ani městský soud nepožadovali odůvodnění „všech“ dílčích kroků. Vytýkané nedostatky však podle něj dosahují intenzity nepřezkoumatelnosti, protože z posudků nelze ověřit, z jakých podkladů stěžovatelka vyšla a jakými úvahami se řídila (např. u koeficientů, vah, zdrojů dat). Judikaturu Nejvyššího soudu k doplňování posudku před soudem považuje ve vztahu k přestupkové odpovědnosti za nepřipadnou, jelikož posudek musí být přezkoumatelný již při svém vzniku a dodatečné vysvětlení nemůže zhojit dřívější vady, pokud jsou relevantní pro posouzení řádnosti výkonu znalecké činnosti.

[22] K námitce „dvou druhů posudků“ žalovaný uvedl, že městský soud pouze obecně připustil možnost zhojení některých vad posudku při soudním výslechu znalce, avšak zdůraznil, že provedení posudku soudem nevylučuje spáchání přestupku. V projednávané věci navíc ani nebylo zjištěno, že by posudky byly využity v soudním řízení.

[23] K námitce rozporu mezi použitím staré právní úpravy a odkazem na Instrukci č. 8/2017 Ministerstva spravedlnosti žalovaný uvedl, že městský soud aplikoval starou právní úpravu, tedy zákon o znalcích a tlumočnících jako příznivější a Instrukci použil pouze jako interní výkladový podklad k obsahu pojmu „*řádný výkon*“ dle § 8 tohoto zákona.

[24] K námitce přepjatého formalismu žalovaný uzavřel, že městský soud vyložil pojem „*řádný výkon*“ dostatečně a s oporou v odborné literatuře i judikatuře, způsobem odpovídajícím účelu právní úpravy chránící veřejný zájem na řádném výkonu znalecké činnosti. Odkaz stěžovatelky na judikaturu Ústavního soudu považuje za nepřiléhavý. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[25] Stěžovatelka v replice uvedla, že vyjádření žalovaného nepřináší novou věcnou argumentaci, a proto setrvává na svých kasačních námitkách. Žalovaný i městský soud podle ní vystavěli své závěry na umělé dichotomii mezi přezkumem „nálezu“ a „posudku“, která má zastírat, že žalovaný ve skutečnosti hodnotil odborné úvahy znalce, aniž by k tomu měl potřebnou odbornou způsobilost.

[26] Stěžovatelka uvedla, že výběr srovnávacích nemovitostí, stanovení koeficientů a volba oceňovací metody jsou neoddělitelné od odborného závěru a tvoří podstatu znalecké činnosti. Pokud správní orgány hodnotí, zda byly vzorky či metody zvoleny správně, nejde podle stěžovatelky o kontrolu formální stránky nebo odůvodnění, nýbrž o věcnou revizi expertního úsudku.

[27] Současně namítla, že pokud má správní orgán pochybnosti, měl by podle ní využít poradní sbor ministra spravedlnosti. Opačný postup je v rozporu s principy spravedlivého procesu. Závěrem varovala, že potvrzení dosavadního výkladu by vedlo k nežádoucím systémovým důsledkům pro výkon znalecké činnosti.

[28] Žalovaný v duplice odkázal na své předchozí vyjádření a zopakoval, že neposuzoval věcnou správnost znaleckých závěrů, nýbrž řádnost výkonu znalecké činnosti ve smyslu § 8 zákona o znalcích a tlumočnících, tedy přezkoumatelnost a nedostatečné odůvodnění postupů. K námitce „systémových důsledků“ žalovaný namítl, že se jedná o novou argumentaci neuplatněnou před městským soudem, a proto je tato námitka podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná. Ze stejného důvodu označil za nepřípustnou i obecnou námitku porušení práva na spravedlivý proces.

[29] K námitce nedostatečné odborné způsobilosti úředních osob, nevyužití poradního sboru a tvrzenému „věcnému hodnocení“ posudků žalovaný zopakoval, že dohled nad výkonem znalecké činnosti náleží ministerstvu a právní úprava nestanoví požadavek, aby oprávněné úřední osoby měly znaleckou zkušenost či odbornost v konkrétním oboru. Opřel se přitom o rozsudek městského soudu ze dne 11. 2. 2025, č. j. 15 A 45/2024-97, zejména o bod 48 odůvodnění.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek. Neprovedl přitom stěžovatelkou navrhané důkazy, neboť obsahem správního spisu a spisu městského soudu (stěžovatelka navrhla provést k důkazu především napadená správní rozhodnutí, svou žalobu a napadený rozsudek městského soudu) se ve správním soudnictví nedokazuje ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

[31] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[32] Stěžovatelka vznáší proti napadenému rozsudku několik námitek. NSS je pro přehlednost shrnuje následovně:

A. vnitřní rozpornost rozsudku v posouzení otázky nepřípustného překročení pravomoci žalovaného, spočívající v přezkoumání „odborného posouzení“

pokračování

- znaleckých závěrů (zejména volby srovnávacích vzorků a metodiky), a to pod záminkou kontroly přezkoumatelnosti posudku;
- B. přepjatě formalistické požadavky na míru odůvodnění znaleckých posudků a odmítnutí možnosti zhojit nedostatky dodatečným vysvětlením u soudu;
- C. nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že městský soud aplikoval právní úpravu účinnou do 31. 12. 2020, avšak při výkladu pojmu „řádný výkon“ vycházel z Instrukce č. 8/2017 Ministerstva spravedlnosti;
- D. procesní výtky obsažené v replice a týkající se
- nevyužití poradního sboru;
 - nedostatku odborné kompetence úředních osob;
 - systémových důsledků aprobavání postupu žalovaného.

[33] Jádrem sporu je vymezení hranice mezi přípustným dohledem žalovaného nad řádným výkonem znalecké činnosti (§ 8 zákona o znalcích a tlumočnících) a nepřípustným přezkumem věcné správnosti odborných závěrů znalce. NSS proto nejprve vymezí, jaký rozsah hodnocení znaleckého posudku je při posuzování „řádného výkonu“ znalecké činnosti v rámci přestupkového řízení přípustný, a teprve poté posoudí, zda se správní orgány a městský soud v projednávané věci pohybovali v těchto mezích.

[34] Pro posouzení stěžovatelčiny námitky překročení dohledové pravomoci je třeba rozlišit tři možné roviny přezkumu znaleckého posudku. Zaprvé jde o kontrolu splnění formálních náležitostí posudku jako například připojení znalecké doložky. Zadruhé jde o posouzení přezkoumatelnosti (transparentnosti) posudku, tj. zda je z posudku poznatelné, z jakých podkladů a skutkových zjištění znalec vycházel (nález), na jaké otázky odpovídal a jakou úvahou či postupem se k závěrům dopracoval (posudek), aby bylo možné jeho postup rozumně ověřit a kriticky zhodnotit. NSS v bodě 52 rozsudku ze dne 30. 4. 2024, č. j. 9 As 252/2023-51, č. 4605/2024 Sb. NSS, uvádí: *„Přezkoumatelnost neznamená něco jiného v řízení o přestupku a něco jiného v soudním řízení... Pojem (ne)přezkoumatelnosti je vykládán v zásadě totožně napříč právním řádem a judikaturou soudů.“* Pojí se typicky se srozumitelností, vnitřní bezrozporností, dostatečným odůvodněním a oporou závěrů v obsahu posudku, případně i v přílohách, na něž posudek odkazuje. Zatřetí jde o přezkum věcné správnosti odborných závěrů, tj. zda je odborné posouzení „správné“ po obsahové stránce (např. zda znalec zvolil „správnou“ metodu nebo zda odpovídá výsledná hodnota). V rozsudku ze dne 24. 3. 2026, č. j. 4 As 204/2024-52, k přestupkové odpovědnosti podle „starého“ zákona o znalcích a tlumočnících NSS výslovně vyložil, že ministerstvo spravedlnosti (žalovaný) je při posuzování řádnosti výkonu znalecké činnosti oprávněno hodnotit (1) formální náležitosti a (2) přezkoumatelnost, nikoli však (3) věcnou správnost odborných závěrů. Tento judikát se týkal přestupkového postihu znalce za posudek zpracovaný pro potřeby trestního řízení a zabýval se mimo jiné právě rozsahem přezkumu znaleckých posudků. Plyne z něj, že pod „řádnost“ ve smyslu § 8 zákona o znalcích a tlumočnících lze v přestupkovém řízení podřadit hodnocení formálních náležitostí a přezkoumatelnosti, nikoli však věcnou revizi odborných závěrů. V projednávané věci se žalovaný i městský soud soustředili právě na rovinu (2) přezkoumatelnosti (zejména identifikovatelnost podkladů, vnitřní bezrozpornost, vysvětlení rozhodných kroků jako je volba vzorků, koeficientů, vah a zdrojů dat), nikoli na to, zda „správně“ vyšla obvyklá cena nebo zda byl odborný závěr věcně správný.

[35] NSS pro úplnost dodává, že až nová právní úprava účinná od 1. 1. 2021 (zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech) výslovně

rozšiřuje dohledové oprávnění i na rovinu (3) věcné správnosti. Podle § 35 odst. 2 tohoto zákona „*orgán dohledu je oprávněn posuzovat věcnou správnost znaleckého posudku*“. Tato změna představuje oproti dřívější úpravě zpřísnění požadavků na znalecké posudky a rozšíření dohledových kompetencí, jak potvrzuje i důvodová zpráva k tomuto novému ustanovení: „*Zakotvuje se, že orgány dohledu prověřují (nejen na podnět, ale i z vlastní iniciativy), zda dohlížené subjekty vykonávají znaleckou činnost v souladu s účinnými právními předpisy upravujícími tuto oblast. Nově se stanoví, že orgán dohledu je oprávněn posuzovat správnost znaleckého posudku s ohledem na metodologii použitou při zpracování znaleckého posudku. K tomuto opatření bylo nutno přistoupit s ohledem na stále častěji se opakující problematiku nepravdivých, ovlivněných, zaujatých či jinak věcně nesprávně zpracovaných znaleckých posudků.*“ Jak již uvedl městský soud, na nynější případ se použije starší úprava, neboť je mírnější, a tedy pro stěžovatelku příznivější, jak bude rozvedeno níže v bodě 46.

[36] Z uvedeného vymezení vyplývá, že pro posouzení kasační stížnosti je rozhodující, zda správní orgány a městský soud setrvaly v rovině hodnocení přezkoumatelnosti posudků, anebo zda přistoupily k nepřípustnému věcnému přezkumu odborných závěrů. NSS proto nejprve posoudil kasační námitku uvedenou pod bodem A) a na ni navazující argumentaci stěžovatelky.

III. A) K námitce nepřípustného přezkumu „odborného posouzení“ a tvrzené vnitřní rozpornosti rozsudku

[37] Stěžovatelka opírá kasační stížnost především o tezi, že žalovaný překročil meze dohledu, když ve znaleckém posudku hodnotil otázky srovnatelnosti nemovitostí, volbu porovnávací metody a nastavení koeficientů či vah. NSS předesílá, že městský soud v bodě 52 napadeného rozsudku skutečně výslovně rozlišil mezi „nálezem“ a „posudkem“ ve smyslu judikatury Nejvyššího soudu (dále též „NS“) [zde odkázal na nedohledatelný rozsudek ze dne 14. 8. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2931/2013, ale samotná úvaha vychází z konstantní judikatury NS, například z usnesení ze dne 18. 3. 2014, sp. zn. 21 Cdo 3043/2013], a zdůraznil, že žalovaný není oprávněn posuzovat věcnou správnost odborného závěru znalce. Současně však městský soud dovodil, že žalovaný může přezkoumávat obsah posudku v rozsahu, který umožňuje ověřit postup znalce, tj. zda jsou popsány relevantní skutečnosti a zda je postup přezkoumatelný.

[38] Nejvyšší správní soud v tom rozpor neshledává. Jak vyplývá z judikatury NSS citované v bodě 34, posouzení přezkoumatelnosti posudku (tj. zda je srozumitelný, bezrozporný, odůvodněný a opřený o identifikovatelné podklady) nepředstavuje přezkum věcné správnosti odborných závěrů znalce. Městský soud proto nevybočil z mezí přípustného přezkumu, pokud se zaměřil na to, zda stěžovatelka v posudcích dostatečně popsala rozhodné podklady a úvahy vedoucí k jejím závěrům.

[39] Městský soud dále rozvedl, že žalovaný stěžovatelce zejména vytýkal nedostatečné vysvětlení dílčích kroků. Z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že městský soud považoval za rozhodující výtky směřující k přezkoumatelnosti postupu: u posudku k Bratčicím zejména ke zjevnému rozporu skutkových tvrzení s přiloženými listinami (bod 61) a k nedostatečnému vysvětlení koeficientů; u posudků Košíře pak zejména k nezodůvodněné konstrukci porovnávacího souboru a nedostatečnému popisu zdrojů dat (body 66–68).

pokračování

[40] Stěžovatelka dále tvrdí, že hodnocení „srovnatelnosti“ vzorků a „správnosti“ porovnávací metody je věcným posouzením. Podle NSS však žalovaný může posoudit, zda znalec vůbec vysvětlil, proč zvolil právě tyto vzorky a právě tuto metodu, a zda volba není založena na zjevně rozporných či neoznačených východiscích. Pokud znalec tento klíčový krok nevysvětlí, nejde o „odborný spor“, ale o deficit přezkoumatelnosti. Napadené rozhodnutí o rozkladu je podrobné a jasně popisuje chybějící důvody, například v bodech 68, 73, 75, 76, 82, 83, 86, 97 a dalších. Městský soud tuto úvahu výslovně uvedl, když konstatoval, že stěžovatelce nebylo vytykáno samotné „zohlednění nemovitostí s rozdílným účelem užití“, nýbrž nedostatečné vysvětlení postupu, zejména tvorby porovnávacího souboru, tedy proč do porovnávacího souboru zařadila právě takto vymezené vzorky.

[41] Z těchto důvodů NSS neshledává námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku pro vnitřní rozpornost důvodnou. Městský soud jasně vymezil možný rozsah přezkumu.

III. B) K námitce přepjatého formalismu a míry odůvodnění

[42] Stěžovatelka odkazuje na judikaturu NS, podle které znalec nemusí odůvodnit každý dílčí závěr a nejasnosti lze zhojit výzvou k doplnění či vysvětlení. Městský soud připustil, že při použití v soudním řízení lze některé vady znaleckého posudku odstranit při výslechu znalce (bod 55), avšak zdůraznil, že v projednávané věci k využití posudků v soudním řízení nedošlo (bod 56). Zejména pak dovodil, že teoretická možnost doplnění nemůže sama o sobě vyloučit odpovědnost za přestupek spočívající v nikoliv řádném výkonu znalecké činnosti (body 57–58).

[43] NSS považuje tento závěr za správný. Odpovědnost za přestupek podle zákona o znalcích a tlumočnících se váže k tomu, zda byla znalecká činnost vykonána řádně již při vyhotovení posudku. Možnost, že by později mohl být posudek vysvětlen (což je typický mechanismus soudního dokazování), včetně uvedení této možnosti v Instrukci č. 8/2017, sama o sobě nečiní původně nepřezkoumatelný posudek „řádným“. To neznamená, že by znalec musel popsat „vše“, ale dle rozsudku NS ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. 22 Cdo 1561/2010, „aby soud mohl znalecký posudek odpovědně hodnotit, nesmí se znalec omezit ve svém posudku na podání odborného závěru, nýbrž z jeho posudku musí mít soud možnost seznat, z kterých zjištění v posudku znalec vychází, jakou cestou k těmto zjištěním dospěl a na základě jakých úvah došel ke svému závěru.“ V projednávané věci správní orgány i městský soud dospěly k závěru, že tyto požadavky stěžovatelčiny posudky v rozhodných částech nesplnily.

[44] K námitce, že městský soud „rozdělil posudky na soudní a nesoudní“, NSS uvádí, že z odůvodnění napadeného rozsudku takový závěr neplyne. Městský soud pouze srovnal typický postup v soudním dokazování, kdy soud je zároveň zadavatelem znaleckého posudku (srov. rozsudek NS ze dne 17. 7. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2616/2013), a vysvětlil v bodě 56, proč tento mechanismus v projednávané věci, tedy v přestupkovém řízení, nepřichází v úvahu, a v bodě 57, proč ani případná použitelnost posudku v soudním řízení nevylučuje spáchání přestupku spočívajícího v jeho nedostatečné odůvodněnosti, a následně v bodě 58, proč je nepřiléhavé použití rozsudku sp. zn. 22 Cdo 4532/2010. Ani tato stěžovatelčina námitka není důvodná.

[45] Stěžovatelka rovněž namítala nedostatečné vypořádání své argumentace rozsudkem č. j. 4 As 118/2017-60. Městský soud se s touto námitkou ale dostatečně vypořádal a v bodě

58 uvedl, že tento judikát nemá přímou relevanci pro projednávanou věc, protože se týká odůvodnění soudního rozhodnutí. Tato námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

III. C) K Instrukci č. 8/2017 a tvrzené nesrozumitelnosti

[46] Stěžovatelka namítá, že městský soud aplikoval starou právní úpravu, avšak současně odkázal na Instrukci č. 8/2017, která pracuje s obsáhlejší pojmem „odborné péče“, který se vyskytuje až v novější právní úpravě. Městský soud však otázku časové působnosti výslovně řešil v bodech 40 a 41, v nichž uzavřel, že použitelným právem je zákon o znalcích a tlumočnících, neboť nová právní úprava je pro stěžovatelku přísnější. Instrukce Ministerstva spravedlnosti jsou vnitřní pokyny, které vydává Ministerstvo spravedlnosti za účelem upřesnění postupu při výkonu státní správy. V této konkrétní instrukci, která nemá povahu závazného právního předpisu, je pouze uvedeno, jak některé neurčité právní pojmy (včetně „řádného výkonu“ znalecké činnosti) vykládá sám žalovaný pro interní účely větší předvídatelnosti svého postupu. Městský soud ji ostatně ve svém rozsudku použil pouze tak, že v bodě 46, tedy v části obsahující toliko citace použitelné právní úpravy, parafrázoval § 22 této instrukce, ovšem dále s ní v odůvodnění rozsudku nijak nepracoval.

[47] Instrukce navíc není aplikací nové právní úpravy, nýbrž podpurným vodítkem, jak žalovaný obsah neurčitého pojmu vykládá v dohledové praxi. Rozhodné je, že městský soud nepodřídil jednání stěžovatelky standardu „odborné péče“ dle zákona č. 254/2019 Sb., nýbrž posuzoval „řádnost“ podle § 8 zákona č. 36/1967 Sb.

III. D) K procesním námitkám v replice

[48] K výtce, že žalovaný měl věc předložit poradnímu sboru, NSS konstatuje, že ani zákon o znalcích a tlumočnících, ani obecné zásady správního řízení nezakládají bez dalšího povinnost správního orgánu vždy vyžádat odborné stanovisko sboru pro znalecké otázky, jakkoli § 22 odst. 1 Instrukce č. 8/2017 umožňuje, aby si žalovaný vyžádal součinnost tohoto tělesa při posuzování, zda byla znalecká či tlumočnická činnost vykonána řádně. V projednávané věci spočívaly výtky především v nepřezkoumatelnosti a netransparentnosti posudků, jde tedy o otázky, které může orgán dohledu posuzovat i bez nahrazení znalce „revizním znalcem“, respektive stanoviskem sboru pro znalecké otázky. Městský soud správně posoudil, že nevyužití poradního sboru nebylo nezákonné.

[49] K námitce nedostatku odborné kompetence správních orgánů městský soud v bodě 64 rozsudku výslovně připomněl, že dohledová pravomoc plyne ze zákona, a odkázal na závěr rozsudku NSS ze dne 12. 5. 2010, č. j. 1 Afs 71/2009-113, č. 2313/2011 Sb. NSS, podle kterého jestliže právní řád ukládá orgánu určité funkce, je třeba mít za to, že mu přiznává i způsobilost je plnit. Městský soud proto neshledal důvodnou námitku, že by žalovaný postrádal kompetenci k posouzení přestupku. K tomu NSS dodává, že rozsah této dohledové kompetence je vymezen judikaturou NSS. Jak již bylo uvedeno v bodě 34, orgán dohledu mohl podle staré právní úpravy hodnotit jen formální náležitosti a přezkoumatelnost posudku, nikoliv však věcnou správnost závěrů znalce. V projednávané věci nebylo třeba nahrazovat odborný závěr stěžovatelky jiným znaleckým závěrem, jak bylo uvedeno v předchozím bodě, rozhodující byly v přestupkovém řízení nedostatky, které bránily přezkoumání postupu (zejm. nedoložené či nevysvětlené kroky).

pokračování

[50] NSS pro úplnost uvádí, že část argumentace o „systémových důsledcích“ výkladu žalovaného a o porušení práva na spravedlivý proces byla formulována velice obecně a stěžovatelka ji blíže nespecifikovala. Jedná se o novou námitku, která nebyla uplatněna v řízení před městským soudem, je tedy nepřípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[51] NSS uzavírá, že městský soud se s žalobními námitkami stěžovatelky vypořádal přezkoumatelným způsobem a jeho právní závěry odpovídají zákonnému vymezení dohledu při posuzování řádného výkonu znalecké činnosti, žalovaný byl oprávněn hodnotit nejen formální náležitosti, ale i přezkoumatelnost posudků, avšak nikoli věcnou správnost odborných závěrů. U stěžovatelkou vypracovaných posudků byly důvodně shledány nedostatky, bránící přezkoumání postupu stěžovatelky, které odůvodňují závěr o porušení povinnosti vykonávat znaleckou činnost řádně.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[53] 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. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně 9. dubna 2026

Pavel Molek
předseda senátu