

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **J. M.,** zastoupený Mgr. et Mgr. Janem Jungem, advokátem se sídlem Štěpánská 24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti,** se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2015, č. j. MSP-86/2014-OSD-SZN/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2017, č. j. 46 A 130/2015 – 72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 5. 2015, č. j. MSP-86/2014-OSD-SZN/5 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí předsedy Krajského soudu v Plzni (dále jen „předseda soudu“) ze dne 20. 8. 2014, č. j. Spr 2681/2013 - 17 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta žádost žalobce o jmenování znalcem v oboru ekonomika, odvětví účetní evidence a ekonomická odvětví různá, specializace daně, neboť nedoložil naplnění podmínek pro jmenování znalcem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o znalcích“), totiž že má potřebné znalosti a zkušenosti z oboru, v němž měl jako znalec působit.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce dne 16. 11. 2015 u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalobce v podané žalobě uvedl, že není splněn požadavek legality, pokud kvalifikační podmínky pro výkon znalecké činnosti, které jsou po jednotlivých kandidátech vyžadovány, jsou zveřejněny pouze na webových stránkách soudů, a to bez opory v zákoně či vydání předpokládané vyhlášky provádějící zákon o znalcích. Za této situace došlo dle žalobce k porušení principu dvouinstančnosti správního řízení, neboť v obou vydaných rozhodnutích jde ve skutečnosti o vůli odvolacího orgánu, když poprvé předseda soudu zcela formalisticky převzal žalovaným mimo jeho kompetenci vydané kvalifikační podmínky pro znalce a následně si žalovaný toto prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil jako odvolací orgán. Dále žalobce poukázal na to, že z obsahu správního spisu lze jednoznačně zjistit, že předseda soudu nečinil žádná jiná zjištění než pouze ta z podkladů, které předložil sám žalobce; ze spisu pak není zřejmá ani žádná úvaha, která by ospravedlňovala požadavek předsedy soudu na doložení požadovaného vzdělání. Vymezení neurčitého pojmu „potřebné znalosti“ se předseda soudu nevěnoval, neprovedl žádné odborné posouzení, vůbec nezjišťoval reálné znalosti a zkušenosti žalobce v daném oboru, ale pouze mechanicky převzal definici požadavků žalovaného, které nemají zákonem definovanou formu a nejsou ani nijak zdůvodněny. Předseda soudu se taktéž vůbec nezaobíral hodnocením důvodnosti a oprávněnosti požadovaných kritérií definovaných žalovaným, přičemž z § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích nelze dle žalobce žádnou z výkladových metod dovodit, že znalcem lze jmenovat výhradně toho, kdo má dosažené nejvyšší možné vzdělání v daném oboru, jak se o to snažil předseda soudu, veden interním pokynem žalovaného. Celá úvaha předsedy soudu totiž směřovala pouze k ověření, zda žalobce splnil kvalifikační předpoklady zveřejněné žalovaným, přičemž po konstatování, že tomu tak není, došlo k zamítnutí žalobcovy žádosti, aniž by byly ověřeny jiné skutečnosti nebo jeho skutečné znalosti. Žalobce proto pochybuje, že předsedové krajských soudů tím, že zcela mechanicky aplikují údajně nezávazné metodické doporučení žalovaného, v každém jednotlivém případě provádějí správní uvážení. Naopak se domnívá, že spíše dochází ke sjednocování postupu bez ohledu na rozdíly v jednotlivých řízeních. Tato tvrzená správní praxe je naopak soustavným protiprávním jednáním, neboť je v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Navíc tato praxe není jednotná, neboť někteří znalci byli jmenováni, přestože absolventy vysokoškolského vzdělání nejsou.

[4] Krajský soud shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji.

[5] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že dotčené ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích neuvádí konkrétní výčet zkoušek, které musí žadatel o jmenování do funkce znalce obligatorně absolvovat, ale hovoří o potřebných znalostech a zkušenostech. Otázka, zda žalobce má v předmětném oboru znalecké činnosti potřebné znalosti a zkušenosti, nebyla dle krajského soudu v předcházejícím správním řízení věcí

správního uvážení, nýbrž výkladu (interpretace) neurčitých právních pojmů ze strany předsedy soudu. Výklad neurčitých pojmů může být v rámci hierarchie veřejné správy usměrňován formou interních normativních instrukcí (vnitřními předpisy) nebo pokyny zveřejněnými na webových stránkách žalovaného. Je možno také souhlasit s tím, že určitý kontinuálně se opakující výklad neurčitého právního pojmu může založit tzv. správní praxi. Rozhodující však je vždy zákonná norma, jejíž součástí neurčitý právní pojem je a v jejímž rámci se správní orgány a vyvinutá správní praxe musí pohybovat. Usměrnění interní normativní instrukcí tedy nezbavuje správní orgán povinnosti neurčitý právní pojem interpretovat ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem případu a své úvahy, kterými se při výkladu tohoto pojmu řídil, uvést v odůvodnění svého rozhodnutí. Závěru předsedy soudu a žalovaného, že v případě žalobce není splněna podmínka potřebných znalostí a zkušeností z oboru, v němž měl žalobce jako znalec působit, předcházelo zjištění skutkového stavu věci. Správní orgány zcela jasně uvedly, že absolvování středoškolského vzdělání nemůže nahradit vzdělání vysokoškolské, neboť vzhledem k významu znalecké činnosti je třeba, aby znalosti a zkušenosti žadatele v oboru, ve kterém se uchází o jmenování znalcem, byly na co nejvyšší úrovni. Předseda soudu jednoznačně konstatoval, že vysoké školy jsou považovány za nejvyšší článek vzdělávací soustavy, přičemž absolvování vysokoškolského ekonomického vzdělání je požadavkem směřujícím k získání znalostí nejen v samotné oblasti daní a účetních evidencí, ale i obecných znalostí ekonomické teorie a její aplikace v různých oblastech. Krajský soud považoval za zcela přezkoumatelný závěr žalovaného, proč požaduje vysokoškolské vzdělání žalobce, přičemž nelze ani vytknout správním orgánům, že by nezjišťovaly dostatečně stav věci, neboť není zřejmé, jaké další skutečnosti by měly správní orgány prokazovat, soud se proto neztotožnil s námitkou žalobce, že došlo k porušení zásady materiální pravdy. Krajský soud shrnul, že správní orgány mají povinnost podřadit pod neurčitý právní pojem „potřebné znalosti a zkušenosti“ požadavky, které považují pro výkon dané pozice za nejpříhodnější a nejlépe splňující nároky na ni kladené. Své požadavky pro výkon funkce znalce správní orgány musí řádně odůvodnit, což v daném případě dle krajského soudu bylo učiněno dostatečně. Do kategorie potřebných znalostí a zkušeností je dle krajského soudu třeba zahrnout i požadavek správních orgánů na absolvování tzv. znaleckého minima a doložení požadované praxe v oboru, protože to zcela odpovídá znění ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích, neboť předmětný požadavek rozvíjí neurčitý pojem obsažený v tomto ustanovení. Krajský soud dále konstatoval, že protože žalobce nesplňuje požadavky na vysokoškolské vzdělání, považuje za nadbytečné zabývat se praxí žalobce, zejména její odborností a různorodostí, neboť praxe v oboru nemůže nahradit vysokoškolské vzdělání. Nakonec uzavřel, že krom toho, že dle Ústavního soudu není na jmenování do funkce znalce právní nárok, v případě žalobce nelze hovořit ani o zkrácení jeho práv při výběru do této pozice, neboť nesplňuje podmínky a předpoklady proto to, aby se vůbec dostal mezi osoby, z nichž se posléze výběr do funkce znalce provádí.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel tvrdí, že logickým i teleologickým výkladem ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích lze dovodit pouze takový závěr, že u každého, kdo je navržen na jmenování znalcem, je třeba individuálně zkoumat, zda splňuje podmínku „potřebné znalosti a zkušenosti“, přičemž ji nelze vztáhnout pouze na otázku dosaženého vzdělání, případně délku praxe. Vzdělání a délka praxe jsou toliko parametry kvalifikačních předpokladů, jejichž stanovení je zákonem o znalcích svěřeno výhradně do kompetence ministerstva spravedlnosti, které tyto může dle § 26 téhož zákona stanovit vyhláškou, což ale doposud neučinilo. Nelze ovšem paušálně a dopředu určit za pomoci kvalifikačních předpokladů, že ten, kdo nemá určité vzdělání, nemá také potřebné znalosti a zkušenosti, neboť ani samo splnění kvalifikačních předpokladů nemusí a priori znamenat, že taková osoba potřebné znalosti a zkušenosti má. Toto posouzení je svěřeno výhradně tomu, kdo je o jmenování znalce oprávněn rozhodnout, přičemž musí být vždy učiněno na základě úplně zjištěných skutkových okolností a způsobem zajišťujícím jeho přezkoumatelnost. Posouzení, zda navržený kandidát má potřebné znalosti a zkušenosti, musí ve všech případech předcházet provedení výkladu neurčitého právního pojmu, které znalosti a zkušenosti jsou pro výkon jaké konkrétní znalecké činnosti v daném oboru potřebné. A pouze v rámci tohoto výkladu lze připustit postupné zavedení zaužívané správní praxe, kdy by pro určitý obor byly jako potřebné stanoveny určité znalosti a zkušenosti, které ovšem nemůže dopředu určit správní orgán k tomu nepříslušný, tj. žalovaný, a nemůže se jednat o pouhý výčet znalostí a zkušeností, ale jejich potřebnost musí být pro daný obor dostatečně odůvodněná.

[8] Informaci o požadovaném vzdělání a praxi obsaženou v interním pokynu, jímž je Instrukce Ministerstva spravedlnosti, ani webové stránky obsahující tuto informaci nelze považovat za interpretaci provedenou aplikujícím správním orgánem. Tyto zdroje neobstojí ani z pohledu řádného odůvodnění správního rozhodnutí, když žádný z nich neobsahuje odůvodnění zvoleného výkladu neurčitého právního pojmu. Navíc tato instrukce určuje výhradně kvalifikační předpoklady, ovšem zákonodárce jasně stanovil, že tyto lze určit pouze vyhláškou. Dle názoru stěžovatele je tedy zřejmé, že v případě Instrukce náměstka ministra spravedlnosti se jedná o nepříslušný interní zásah žalovaného do rozhodnutí předsedy soudu, které jinak má být učiněno individuálně na základě dané skutkové situace v každém jednotlivém případě. Jako důkaz o skutečné současné praxi při aplikaci zákona o znalcích předložil stěžovatel dopis náměstka ministra spravedlnosti ze dne 12. 12. 2011, č. j. 359/2011-OD-ZN/11, kterým zasílal předsedům krajských soudů specifické odborné podmínky pro jmenování tlumočníkem, v němž žádá o uplatňování těchto podmínek. Tuto skutečnost považuje stěžovatel za důkaz, jakým způsobem dochází v rozporu s ústavním pořádkem a zákonným vymezením pravomocí k nezákonnému zásahu do pravomoci oprávněného správního orgánu a stejně tak neoprávněnému zásahu do práv účastníků řízení na spravedlivý proces.

[9] Pokud jde o zavedenou správní praxi, stěžovatel má za to, že není možné zavést legitimní správní praxi tím, že správní orgány v rozporu se zákonnými podmínkami, tedy mimo meze zákona o znalcích, opakovaně či dlouhodobě aplikují správní postupy v rozporu se zákonem. A to ani v případech, kdy proti této situaci nebylo dosud brojeno.

[10] Stěžovatel je dále přesvědčen, že absolvování tzv. „znaleckého minima“ je povinnost, která nebyla založena zákonem, na jeho základě ani v rámci zákonného

zmocnění, s ohledem na skutečnost, že tento kurz nelze označit za speciální výuku pro znaleckou činnost, není ani možné bez dalšího požadovat jeho absolvování za jednu z podmínek pro jmenování znalcem. Způsob, jakým byl tento kurz ustanoven, vypovídá o tom, že jde o soukromou iniciativu Institutu oceňování majetku, přičemž nejde přímo o veřejnoprávní vzdělávací instituci, ale specializované pracoviště zaměřené na ekonomickou činnost v oblasti vzdělávání a oceňování. Stěžovatel uvádí, že v případě tohoto kurzu se jedná o povrchní a velmi orientační seznámení s oblastmi, do kterých výkon znalecké činnosti zasahuje, přičemž vypočítává časovou dotaci na konkrétní témata. V jeden den tak absolvent tohoto kurzu získá znalosti, bez kterých by nebylo možné jej jmenovat znalcem, a které nemohl získat nikde jinde, nežli tímto seminářem. Toto je dle stěžovatele exces při ukládání povinností nad rámec zákonného zmocnění. Lze si dle názoru stěžovatele představit, že by absolvování tohoto kurzu bylo žadateli přičteno jako prokázání určité znalosti, s tím ale, že tyto znalosti může žadatel mít i bez návštěvy této výuky. Nelze tedy stanovit absolvování tohoto kurzu, který si ustavila sama vzdělávací instituce, jako nutnou kvalifikační podmínku pro jmenování znalcem. K tomuto stěžovatel odkazuje na přílohy kasační stížnosti.

[11] Stěžovatel taktéž namítá, že v seznamu znalců pro obor Ekonomika – účetní evidence bylo k datu 7. 3. 2018 zjištěno, že z 231 znalců uvedených v seznamu je 17 znalců bez vysokoškolského titulu, v oboru daně je pak v seznamu znalců k témuž datu 7 znalců bez vysokoškolského titulu z celkových 89. Není tedy zajištěna jednotná správní praxe, ale taktéž ani rovný přístupu k této funkci. Tato námitka byla stěžovatelem uplatněna již v odvolání proti napadenému rozhodnutí, ale žalovaný ani krajský soud se s touto námitkou nevyrovnal, když bylo žalovaným pouze tvrzeno, že existují obory, kde není možné získat vysokoškolské vzdělání, i přestože stěžovatel argumentoval konkrétními obory, v nichž toto vzdělání existuje.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že plně souhlasí s názorem krajského soudu, že otázka, zdali má žalobce v předmětném oboru znalecké činnosti potřebné znalosti a zkušenosti, není věcí správního uvážení, nýbrž výkladu neurčitých právních pojmů, přičemž odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97, stejně jako odbornou literaturu k této věci. Předseda soudu dle žalovaného postupoval zcela v souladu se zákonem a správní teorií, neboť nejprve provedl výklad neurčitých pojmů a následně řádně zjistil, zda stěžovatel disponuje potřebnými znalostmi a zkušenostmi, které by umožňovaly jeho jmenování znalcem. Po řádně provedeném šetření dospěl předseda soudu k závěru, že v posuzovaném případě je nezbytný požadavek vysokoškolského vzdělání, které však stěžovatel nemá, a dále taktéž požadavek absolvování tzv. znaleckého minima, jež ovšem stěžovatel rovněž neabsolvoval. Znalecká činnost je dle žalovaného důležitou podmínkou správného rozhodování orgánů veřejné moci a slouží rovněž potřebám fyzických a právnických osob. Nároky na vysokou objektivně doložitelnou odbornost znalce jsou tedy opodstatněné a je zcela legitimní požadovat jejich splnění. K názoru stěžovatele, že nelze dopředu určit, že ten, kdo nemá určité vzdělání, nemá také potřebné znalosti a zkušenosti, ale posouzení potřebných znalostí a zkušeností je třeba činit vždy na základě skutečného zjištění daných skutkových okolností, žalovaný uvádí, že takový postup by byl zcela v rozporu se zásadou hospodárnosti, a zdůrazňuje, že není možné v každém jednotlivém případě detailně zjišťovat a ověřovat konkrétní znalosti každého žadatele o jmenování znalcem, zejména pak žadatele, který zjevně nesplňuje

základní kvalifikační předpoklady, nýbrž je třeba vycházet z obecného předpokladu a z důvěry ve vysokou úroveň a kvalitu vysokoškolského vzdělání a tedy předpokládat, že právě osoby s vysokoškolským vzděláním mohou splňovat předpoklady potřebných znalostí a dovedností, které jim umožní vykonávat specializovanou znaleckou činnost. Znalcem tedy lze jmenovat jen mimořádného, nadprůměrného odborníka, který své hluboké teoretické znalosti dovede aplikovat v praxi, při samostatném řešení i velmi komplikovaných úkolů. Propojit teoretické znalosti získané při formálním akademickém vzdělání s poznatky a zkušenostmi z praxe daného oboru je proto základním a logickým předpokladem řádného výkonu znalecké činnosti.

[13] K námitce stěžovatele směřující proti instrukcím a webovým stránkám obsahujícím informace o požadovaném vzdělání žalovaný zdůrazňuje, že tyto podmínky pro jmenování znalců mají charakter doporučující metodiky a předsedy soudů nijak nezbavují povinnosti pečlivě vážit všechny skutečnosti a důkazy, které svědčí o kvalifikaci a zkušenostech konkrétního žadatele pro obor, v němž chce vykonávat znaleckou činnost. Proto těmito podmínkami žalovaný bezprostředně a cíleně nezasahuje do konkrétních správních řízení, nýbrž tato metodika směřuje pouze k ustálení a sjednocení správní praxe, s cílem předejít naprosto volné diskreci, jež by ústila v libovůli.

[14] Co se námitky požadovaného absolvování tzv. znaleckého minima týče, žalovaný uvádí, že tento požadavek vyplývá z § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích, který pojednává také o požadavku „speciální výuky pro znaleckou činnost“, jenž je dle ustálené správní praxe vykládán jako požadavek absolvování tzv. znaleckého minima, které je rovněž třeba považovat za jeden z kvalifikačních předpokladů. Není však striktně stanoveno, kde znalec tuto speciální výuku pro znaleckou činnost musí absolvovat.

[15] Žalovaný dále uvedl, že nároky na zkušenosti a znalosti osob vykonávajících znaleckou činnost se neustále zvyšují, a tudíž lze oprávněně očekávat, ale i vyžadovat, od každého žadatele o jmenování znalcem dosažení nejvyššího stupně formálního vzdělání. Vysokoškolské vzdělání se v dnešní době stává samozřejmým standardem pro výkon celé řady profesí, a proto by musel existovat naprosto výjimečný důvod pro odpuštění uvedeného typu vzdělání u kandidáta na funkci znalce, takový důvod však dle žalovaného v posuzovaném případě dán nebyl. Žalovaný dále předestřel poměr znalců bez vysokoškolského vzdělání vůči absolventům vysokých škol, a to pro stěžovatelem požadované obory i v celkovém souhrnu, přičemž v obvodu příslušného krajského soudu jsou k 19. 3. 2018 v oboru „ekonomika, odvětví účetní evidence“ z celkových 17 znalců 3 bez vysokoškolského vzdělání, avšak tito byli jmenováni v průběhu let 1982 až 1986, dále pak v oboru „daně“ jsou znalci 4 absolventi vysokých škol. Následně žalovaný doplnil, že již v roce 2015 přistoupil příslušný krajský soud v rámci řízení o zániku práva vykonávat znaleckou činnost k ověřování trvání podmínek pro jmenování znalcem pro znalce bez vysokoškolského titulu, a to právě za účelem zajištění jednotné správní praxe a rovného přístupu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí,

vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Dle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích lze jmenovat znalcem toho, kdo mimo jiné *„má potřebné znalosti a zkušenosti z oboru, v němž má jako znalec působit, především toho, kdo absolvoval speciální výuku pro znaleckou činnost, jde-li o jmenování pro obor, v němž je taková výuka zavedena“*. Ustanovení § 26 in fine téhož zákona pak stanoví, že *„ministerstvo spravedlnosti stanoví vyhláškou seznam oborů a odvětví, u nichž může taktéž jednotlivě stanovit kvalifikační předpoklady“*. Dle § 5 téhož zákona pak *„ke jmenování znalcem dojde na základě výběru mezi osobami, které splňují podmínky pro jmenování.“*

[20] Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky stanoví, že *„povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“*

[21] Specifické odborné podmínky pro jmenování znalcem a tlumočníkem byly nejprve zaslány předsedům všech krajských soudů jako příloha interního pokynu náměstka ministra spravedlnosti ze dne 12. 12. 2011, č. j. 359/2011-OD-ZN/11, s účinností od 1. 5. 2012 pak byly tyto podmínky přílohou Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 30. 4. 2012, č. j. 90/2012-OSD-ZN. Dle těchto podmínek se *„považují za splnění podmínky pro jmenování znalcem podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích a tlumočnících v oboru ekonomika, odvětví účetní evidence, pouze splnění níže uvedených podmínek: získání vysokoškolského ekonomického vzdělání v magisterském (inženýrském) studijním programu v oboru účetnictví a finance, v případě vysokoškolského ekonomického vzdělání v magisterském (inženýrském) studijním programu v jiném oboru, získání certifikátu 2. stupně (účetní expert) nebo složení auditorské zkoušky, absolvování tzv. znaleckého minima.“* Aktuálně účinné Odborné podmínky pro jmenování znalcem jsou pak stanoveny přílohou č. 10 k Instrukci Ministerstva spravedlnosti č. 8/2017, ze dne 23. 11. 2017, č. j. MSP-26/2017-OJD-ORG/32, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočníků a o některých dalších otázkách, přičemž jsou uvedeny na webových stránkách www.justice.cz (dále jen „instrukce ministerstva“).

[22] Neurčitý právní pojem dle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v opakovaně citovaném rozsudku ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 – 72 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), nelze *„obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. … Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její*

hodnocení.“ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 – 77, „*musí správní orgán nejprve obecně vymezit a vyložit neurčitý právní pojem, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem v dané věci a nakonec usoudit, zda tento skutkový stav je podřaditelný pod neurčitý právní pojem*“. Vymezení rozdílu mezi přezkumem správního uvážení a přezkumem interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu se zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, kde vyslovil, že „*na rozdíl od správního uvážení podléhají závěry správního orgánu týkající se výkladu neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav soudnímu přezkumu v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu.*“ V rozsudku ze dne 17. 1. 2017, č. j. 5 Afs 99/2016 - 28, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat, zda rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno v řádném procesu vymezeném normami hmotného i procesního práva, s vyloučením případné svévole při naplňování v daném případě obsahu neurčitého právního pojmu ze strany rozhodujících správních orgánů*“.

[23] K principu ustálené správní praxe pak lze poukázat např. na rozsudek ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*k principu tzv. ustálené správní praxe se již opakovaně v minulosti vyjádřil Ústavní soud i Nejvyšší správní soud v tom smyslu, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52).* V rozsudku ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 – 251, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*za situace, kdy zákon či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřípustnou libovůlí.*“ Tato myšlenka byla podrobněji rozpracována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, publikovaném pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát zde uvedl, že „*princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (...). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu (...). Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření ´ustálené rozhodovací praxe´, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní*“. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, je tedy správní praxe zakládající legitimní očekávání „*ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Současně rozšířený senát připomenul, že za ustálenou správní praxi lze považovat pouze postup v intencích interní směrnice, která se nachází intra legem, a není tedy ani contra legem, ani praeter legem; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona.*“

[24] Dále je třeba zmínit rozsudek ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 – 63, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že *„pokyny ministerstev jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Přestože pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy“*. Povahou metodických pokynů a závazností správní praxe správních orgánů se Nejvyšší správní soud *„zabýval již v několika svých rozhodnutích, na základě kterých je možné stručně definovat závaznou správní praxi pomocí 1. kritéria zákonnosti – musí se jednat výhradně o praxi (činnost, příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a 2. kritéria předvídatelnosti – praxe je ze strany příslušných správních orgánů všeobecně přijímána a dodržována, je možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech.* V rozsudku ze dne 29. května 2014, č. j. 4 Azs 92/2014 - 21, Nejvyšší správní soud shrnul, že *„ustálená právní praxe je relevantní pro posouzení, zda zde existuje legitimní očekávání jednotlivců, že správní orgán bude posuzovat jejich věc obdobně jako jiné srovnatelné věci posuzované v minulosti stejným orgánem. Naopak z této judikatury nelze nijak dovodit právo správního orgánu, aby jeho ustálená praxe byla soudem shledána jako souladná se zákonem, zejména v případě, kdy, jak stěžovatel sám připouští, tato praxe dosud správními soudy posouzena nebyla.“* Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. září 2015, č. j. 9 Afs 310/2014 - 36, *„interní normativní akty (interní normativní směrnice) pro správce daně představují pokyn nadřízeného orgánu. Ve vztazích služební nadřízenosti a podřízenosti obecně platí povinnost řídit se pokyny nadřízeného orgánu, avšak jen jestliže dané pokyny neodporují zákonu. … Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, lze se od ní odchýlit v případech zvláštních, atypických“*. V rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 55, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„jestliže se takováto* (správní) *praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřípustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. … Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, je přípustné (a zároveň nutné) se od něho výjimečně odchýlit v konkrétním případě, jde-li o případ zvláštní a atypický. Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.“*

[25] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné odkázat taktéž na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 6. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1902/2013, dle nějž *„sdělením, že bakalářský studijní program nabízený žalující soukromou vysokou školou nemůže nahradit vyžadované vysokoškolské stavební vzdělání v inženýrském (magisterském) studijním programu, žalovaná Česká republika – Krajský soud v Brně neporušila žádnou právní povinnost, neboť konkretizování potřebných znalostí pro případné jmenování znalcem a jeho zápis do seznamu znalců je podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, plně v kompetenci toho, kdo o věci rozhoduje, tedy ministra spravedlnosti, nebo jím pověřeného předsedy krajského soudu. Jestliže došlo v pozdější době k upřesnění kvalifikačních požadavků na osobu znalce přípisem ministerstva spravedlnosti v roce 2011, šlo o postup směřující ke*

sjednocení rozhodovací činnosti na úseku znalecké činnosti, který nic nemění na tom, že v době podání informace žalovaná objektivně správně a v souladu s postupy, které vykonávala na tomto úseku, informovala žalobkyni o tom, jaké podmínky vyžaduje pro zapsání do seznamu znalců.“

[26] K povaze nároku na jmenování znalcem se pak konečně vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 2245/10, ve kterém vyslovil, že *„jmenování znalců do funkce probíhá na základě výběru z okruhu osob, které splňují zákonné podmínky pro jmenování, a počet jmenovaných znalců se řídí skutečnou potřebou znalecké činnosti z jednotlivých oborů, a že (proto) na jmenování do funkce znalce není právní nárok, přičemž jmenování konkrétních osob do znalecké funkce závisí na uvážení krajského soudu. Tomu, kdo požádá o jmenování znalcem, nevzniká, a to ani při splnění všech zákonných podmínek, právní nárok na to, aby znalcem jmenován skutečně byl. … Jmenování do funkce znalce nelze považovat za právo každého občana.“* Ústavní soud se ztotožnil s právním výkladem podaným k této problematice Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 4. 2. 2004, č. j. 6 A 57/2002 - 61, dle nějž *„na jmenování znalce neexistuje právní nárok a skutečnost, že konkrétní osoba nebyla na základě výběru jmenována znalcem, by mohla právní sféru této osoby zasáhnout pouze ve výjimečných případech (např. tehdy, pokud by se jednalo o zjevnou diskriminaci).“*

[27] Stěžovatel v námitkách blíže rozvedených v bodech 7 - 9 této kasační stížnosti tvrdí, že u každého, kdo žádá o jmenování znalcem, je třeba individuálně zkoumat splnění podmínek „potřebných znalostí a zkušeností“, přičemž toto posouzení je svěřeno výhradně tomu, kdo je o jmenování znalce oprávněn rozhodnout (zde předsedovi krajského soudu), přičemž však za současné správní praxe do tohoto jeho práva nezákonně zasahuje instrukce ministerstva stanovící obecné odborné požadavky pro všechny žadatele o funkci znalce. Nejvyšší správní soud s odkazem na svou výše citovanou judikaturu dává stěžovateli za pravdu obecně v tom, že neurčité právní pojmy není možné a ani účelné předem obsahově příliš přesně vymezit a jejich aplikace proto závisí na odborném posouzení v každém individuálním případě, pročež tedy správní orgány v každé jednotlivé věci musí vždy obecně vymezit a vyložit daný neurčitý právní pojem, a poté pod něj subsumovat příslušný skutkový stav. Vztaženo na nyní projednávaný případ, je to právě předseda soudu, který má individuálně vyložit obsah neurčitého pojmu „potřebné znalosti a zkušenosti“, přičemž této své povinnosti se nemůže zbavit pouhým odkazem na instrukci ministerstva, případné její automatické, obecné a nekritické převzetí, neboť ta, jakkoli představuje pokyn nadřízeného správního orgánu, není pro něj za všech okolností bezvýhradně závazná, a především jej nezbavuje povinnosti individuálního posouzení věci. Toto však netvrdí ani krajský soud, který v napadeném rozsudku uvedl, že *„rozhodující je zákonná norma, jejíž součástí neurčitý právní pojem je a v jejímž rámci se správní orgány a vyvinutá správní praxe musí vždy pohybovat. Usměrnění interní normativní instrukcí nezbavuje správní orgány povinnosti určitý právní pojem interpretovat vzhledem ke konkrétním okolnostem případu a své úvahy, kterými se při výkladu tohoto pojmu řídil, uvést v odůvodnění svého rozhodnutí“*. Dokonce i žalovaný k podmínkám pro jmenování znalců uvedeným na jeho webových stránkách ve svém vyjádření uvedl, že *„mají charakter metodiky doporučujícího charakteru a prvostupňové orgány tak nikterak nezbavují povinnost pečlivě vážit všechny skutečnosti a důkazy, které svědčí o kvalifikaci a zkušenostech konkrétního žadatele pro obor, odvětví a specializaci, v níž chce vykonávat znaleckou činnost. Proto takto stanovené podmínky rozhodně*

nelze považovat za akt, jímž by žalovaný bezprostředně a cíleně zasahoval do konkrétních správních řízení, nýbrž za metodiku směřující k ustálení a sjednocení správní praxe.“. Není tedy vlastně fakticky sporné, a Nejvyšší správní soud se s tímto ztotožňuje, že předmětná instrukce ministerstva obsahující Odborné podmínky pro jmenování znalcem je aktem pouze metodické a návodné povahy, který přestože nastiňuje a sjednocuje standard a praxi v oblasti podmínek kladených na znalce, nezasahuje přímo do rozhodovací činnosti předsedů soudů. Obecně vzato by postup v souladu s instrukcí vedl ke vzniku správní praxe, ale ani ta by předsedy krajských soudů nezbavovala povinnosti interpretace neurčitých pojmů a individuálního odůvodnění, neboť výjimečně je ve specifických případech možné se od ní v konkrétní věci odchýlit. V tomto kontextu je třeba uvést, že z formulace užité náměstkem ministra spravedlnosti v pokynu ze dne 12. 12. 2011, č. j. 359/2011-OD-ZN/11, na nějž odkazoval stěžovatel, kde se uvádí „*v příloze Vám zasílám specifické odborné podmínky pro jmenování tlumočníkem a žádám Vás o jejich uplatňování*“ nevyplývá bezvýhradná vázanost předsedů krajských soudů těmito podmínkami, neboť „uplatňování“ neznamená nekritické přejímání. Metodická instrukce je z povahy věci nadřízeným orgánem vytvářena proto, aby byla podřízenými správními orgány uplatňována, neboť to je jejím smyslem a účelem, nelze z toho však automaticky dovodit závaznost pro všechna konkrétní správní řízení. Naopak je však stěžovateli třeba přisvědčit, že formulace uvedená na webových stránkách Krajského soudu v Brně, jíž argumentoval v žalobě, totiž že „*podmínky pro žadatele o funkci znalce ve shora uvedených specializacích, které jsou závazné a jejich uplatňování je vyžadováno*“, je zavádějící a zkreslující, neboť takové jazykové vyjádření nepřipouští alternativu odchýlení se od těchto podmínek stanovených pouhou přílohou interní instrukce ministerstva.

[28] Stěžejní otázkou tedy bylo rozhodnout, zdali v případě stěžovatele byl dostatečně posouzen a řádně odůvodněn požadavek na vysokoškolské vzdělání, který je obsažen v instrukci ministerstva, a kterého se přidržel předseda soudu. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že nelze akceptovat názor uvedený v prvostupňovém správním rozhodnutí a popisující současnou správní praxi, totiž že „*získání tohoto* (vysokoškolského) *vzdělání je vyžadováno od všech žadatelů o zápis do seznamu bez rozdílu*“, neboť právě takovéto výroky podporují názor stěžovatele, že instrukce ministerstva je aplikována na všechny případy bez výjimky, čili bez individuálního posouzení situace a postavení žadatele, pročež by se již nejednalo o výklad neurčitého pojmu „potřebné znalosti a zkušenosti“ v každém jednotlivém správním řízení, nýbrž o závazné stanovení nároků na žadatele o funkci znalce vnitřním předpisem žalovaného, přičemž takováto správní praxe by byla nezákonná. Stejně tak nelze souhlasit ani s názorem krajského soudu vyjádřeným v napadeném rozsudku, že „*je nadbytečné se zabývat praxí žalobce, zejména její odborností a různorodostí, zejména však proto, že základem nesouhlasu správních orgánů se jmenováním žalobce do funkce znalce je nesplnění požadavku vysokoškolského vzdělání. Praxe v oboru totiž nemůže nahradit požadavek vysokoškolského vzdělání*“. Obecně lze totiž z § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích dovodit pouze to, že znalec musí mít potřebné znalosti a zkušenosti v oboru, v němž má znalecky působit. Musí tedy splňovat podmínky teoretické i praktické, přičemž ze samotné podstaty znaleckého působení plyne, že by to mělo být na úrovni přesahující běžnou úroveň osob v daném oboru působících. Teoretické znalosti lze nabýt absolvováním určitého obecně uznávaného vzdělání, ať již jde o vysokou školu či jiný způsob nabytí teoretických znalostí na požadované úrovni. Není ani vyloučeno, aby při nedostatku teoretického vzdělání žadatel prokázal, že požadovanými znalostmi disponuje.

Nejvyšší správní soud proto musí konstatovat, že jakkoli je obecně požadavek na absolvování vysokoškolského vzdělání u žadatelů o funkci znalce uvedený v instrukci ministerstva pochopitelný, rozumný a důvodný, nelze a priori bez dalšího říci, že za žádných specifických okolností nelze „potřebné znalosti a zkušenosti" získat jinak než vysokoškolským vzděláním a že v případě žádného z oborů a odvětví znalecké činnosti nemůže žádná, jakkoliv dlouhá, kvalifikovaná a odborná praxe, nahradit tento instrukcí stanovený požadavek na nejvyšší dosažené vzdělání. Takový názor je nesprávný, neboť vylučuje zohlednění konkrétních skutkových okolností jednotlivých případů, přičemž je třeba mít stále na paměti, že požadavek vysokoškolského vzdělání není stanoven obecně závazným právním předpisem (zákonem či vyhláškou), nýbrž pouze instrukcí ministerstva metodicky sjednocující interpretaci neurčitých právních pojmů, jejichž podstatou a smyslem je, že jsou vykládány pružně v závislosti na okolnostech případu. Šíře oborů znalecké činnosti a povaha odborné praxe, jež žadateli dá takové zkušenosti a znalosti, které i bez absolvování vysokoškolského vzdělání spolehlivě a bez pochybností prokážou potřebný standard znalostí oboru, nebude pravděpodobně příliš široká. Přesto se nelze dopouštět tak kategorických soudů, neposkytujících těmto výjimečným případům žádný prostor. Nelze také přehlédnout skutečnost, že je to žadatel, kdo splnění podmínek prokazuje; tedy je tím, kdo tvrdí, že má potřebné teoretické i praktické znalosti, a nabízí, jakým způsobem své tvrzení může doložit.

[29] Prvostupňové správní rozhodnutí ve svém odůvodnění uvádí, že „*odborné podmínky pro jmenování znalcem v oboru ekonomika, odvětví účetní evidence jsou zveřejněny na webových stránkách ministerstva spravedlnosti, kde je stanoveno, že …*" a následuje vykopírování tabulky s požadavky na vzdělání a praxi z přílohy instrukce ministerstva. Kdyby zůstalo bez dalšího pouze u automatického převzetí požadavků formulovaných žalovaným v instrukci ministerstva, mohlo by se skutečně jednat o nepřezkoumatelné rozhodnutí. Předseda soudu ovšem dále v prvostupňovém rozhodnutí popsal povahu a charakter těchto kvalifikačních předpokladů, především pak uvedl, byť poněkud obecně, z jakých důvodů vyžaduje od stěžovatele dosažení vysokoškolského vzdělání, jaké hodnoty tento požadavek chrání a za jakým účelem je vyžadován, taktéž se předseda soudu individuálně zabýval a posoudil stěžovatelem tvrzené vzdělání a praxi, přičemž konstatoval, proč je nepovažuje za dostatečné. Předseda soudu tedy, usměrněn instrukcí ministerstva, sice vyšel z jejích požadavků, avšak tyto nároky kladené na žadatele zdůvodnil, zároveň posoudil, zdali stěžovatelem uváděné vzdělání a praxe přece jen nejsou dostatečnou zárukou „potřebných znalostí a zkušeností", a dospěl k závěru, že nikoliv. Za situace, kdy stěžovatel ke své žádosti o jmenování znalcem přiložil pouze „Doporučení k návrhu na jmenování" ze dne 7. 11. 2013 vydané vedoucím Odboru hospodářské kriminality Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje, dále „Osvědčení o zápisu do seznamu daňových poradců" ze dne 5. 5. 2004 vydané Komorou daňových poradců a „Potvrzení o splnění doporučené hodinové dotace v systému kontinuálního profesního vzdělávání KDP ČR" za roky 2008 – 2012, na výzvu soudu pak ještě „Výpis z evidence rejstříku trestů fyzických osob", ovšem nedoložil ani odborné středoškolské vzdělání, natož praxi způsobilou nahradit absolvování vysoké školy, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s názorem předsedy soudu, že tyto stěžovatelem předložené důkazní prostředky neprokazují, že by stěžovatel disponoval tak vysoce odbornou a kvalifikovanou praxí, aby vůči němu nebyl uplatněn jinak správní praxí přijímaný požadavek vysokoškolského vzdělání.

[30] Posouzení této právní otázky krajským soudem bylo velmi strohé a kusé, přesto však přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud sice korigoval dílčí závěr krajského soudu ohledně vztahu vzdělání a praxe, nicméně jako celek je kasační námitka stěžovatele nedůvodná.

[31] Stěžovatel dále v kasační námitce rozvedené v bodě 10 tohoto rozhodnutí namítá, že absolvování tzv. „znaleckého minima" je povinnost, která nebyla založena zákonem, na jeho základě ani v rámci zákonného zmocnění. Tento kurz nelze dle stěžovatele označit za speciální výuku pro znaleckou činnost, a proto není možné bez další požadovat jeho absolvování jako jednu z podmínek pro jmenování znalcem. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatel námitku ohledně povinnosti absolvovat tzv. znalecké minimum v žalobě výslovně nepředkládá. Soud však má za to, že by ji bylo možné podřadit pod obecnou argumentaci stěžovatele, jíž brojí proti všem konkrétním podmínkám či kvalifikačním požadavkům na funkci znalce, které vycházejí z instrukce ministerstva nebo zavedené správní praxe. S ohledem na skutečnost, že povinnost absolvovat tento kurz vychází právě ze správní praxe založené instrukcí ministerstva, Nejvyšší správní soud neaplikoval ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., které brání vznesení nových námitek, jež nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, ač tak mohlo být učiněno, a kasační námitku vypořádal.

[32] Dle § 4 odst. 1 písm. e) in fine zákona o znalcích lze jmenovat znalcem toho, kdo mimo jiné *„absolvoval speciální výuku pro znaleckou činnost, jde-li o jmenování pro obor, v němž je taková výuka zavedena"*. Existují obory znalecké činnosti, pro které bylo zřízeno specializované čtyřsemestrální studium soudního znalectví. Správní praxe na základě instrukce ministerstva však dovodila, že i znalci v oborech, pro něž není zřízena výše uvedená výuka, mají mít alespoň minimální základy problematiky vyhotovování znaleckých posudků, jejich vyúčtování a s tím související právní úpravy. Nejvyšší správní soud konstatuje, že zájem na tom, aby znalci měli krom specializovaných znalostí oboru, pro nějž budou jmenováni, též patřičné obecné informace o postavení, právech a povinnostech, odpovědnosti a významu funkce, jíž budou vykonávat, je rozumný a legitimní. To ovšem neznamená, že by kurzy, jimiž jsou tyto znalosti získávány, byly na úrovni speciální výuky, předpokládané citovaným ustanovením. Jsou součástí odbornosti umožňující vykonávat znaleckou činnost; ostatně krajský soud v napadeném rozsudku nedostatek absolvování kurzu na roveň nedostatku absolvování speciální výuky nestavěl.

[33] Zároveň je však dle Nejvyššího správního soudu nutné konstatovat, ve shodě s výše uvedeným k požadavku vysokoškolského vzdělání, že je třeba obdobně připustit výjimečné situace, kdy žadatel o funkci znalce bezpečně prokáže získání znalostí, jež jsou předmětem tohoto znaleckého minima, i na základě jiných skutečností než absolvováním předmětného kurzu. Za této situace by trvání na absolvování tzv. znaleckého minima bylo nesmyslným formalismem, neboť účelem tohoto požadavku je nikoliv absolvovat právě tento kurz, nýbrž mít potřebné znalosti k výkonu specifické činnost znalce, a to právě minimálně v rozsahu předmětného kurzu. V nyní projednávané věci je však třeba říci, že stěžovatel pouze brojil proti povinnosti doložit absolvování tzv. znaleckého minima, netvrdí však žádnou jinou skutečnost, na základě níž by mohl prokázat, že specifickými

znalostmi potřebnými obecně k výkonu pozice znalce disponuje. Kasační námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

[34] V kasační námitce rozvedené v bodě 11 tohoto rozhodnutí stěžovatel taktéž brojí proti tomu, že není zajištěna jednotná správní praxe a rovný přístup k funkci znalce, když mezi znalci jsou i osoby, které nemají vysokoškolský titul. Stěžovatel namítá, že žalovaný ani krajský soud se s touto námitkou dostatečně nevypořádali, neboť žalovaný tvrdil, že existují obory, kde není možné získat vysokoškolské vzdělání, avšak stěžovatel argumentoval obory, o něž sám žádal, čili těmi, které akreditované vysokoškolské vzdělání mají. Je sice pravdou, že stěžovatel v žalobě pouze tvrdí procentuální poměr znalců s vysokoškolským titulem a bez něj, avšak tato svá tvrzení nikterak nedokládá, přesto však Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že krajský soud se touto námitkou stěžovatele v napadeném rozsudku nevypořádal. I když stěžovatel výslovně nenamítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud se touto otázkou musel zabývat podle § 109 odst. 4 s. ř. s., přičemž však dospěl k závěru, že postup krajského soudu, který tuto dílčí námitku nevypořádal, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť z kontextu rozhodnutí plynou důvody v tomto konkrétním případě po stěžovateli doložení absolvování vysokoškolského vzdělání požadovat, a to na základě zavedené správní praxe, z níž nebylo v nyní projednávané věci třeba vybočit. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, zdůraznil, že *„při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno"*. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z www.usoud.cz), platí, že *„je-li z rozhodnutí krajského soudu zřejmé, jak naložil s námitkami účastníků řízení a jakými úvahami se soud řídil, nebude každé dílčí pochybení soudu v odůvodnění jeho rozhodnutí znamenat nepřezkoumatelnost. Nereaguje-li soud na určitou argumentaci žalobce, ovšem jinak je zřejmé, jak s danou námitkou ve výsledku naložil, neznamená tento drobný procesní nedostatek nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Podle Ústavního soudu totiž není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná"*. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, pak uvádí, že *„povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno."* Nejvyšší správní soud tedy ve světle výše citované judikatury shledal napadený rozsudek krajského soudu i přes tento nedostatek odůvodnění přezkoumatelným.

[35] Stěžovatel až ke kasační stížnosti doplnil přílohy, jimiž prokazuje, že ke dni 7. 3. 2018 bylo z 231 znalců uvedených v seznamu znalců pro obor Ekonomika – účetní evidence 17 znalců bez vysokoškolského vzdělání. Stěžovatel tvrdí, že ze Seznamu

znalců pod Krajským soudem v Plzni ke dni 20. 8. 2014 je prokazatelné, že znalci pro Západočeský kraj bez vysokoškolského titulu byli v seznamu znalců již v roce 2014. Tuto skutečnost však nikdo nepopírá, naopak žalovaný uvedl, že *„v obvodu příslušného krajského soudu jsou k 19. 3. 2018 v oboru „ekonomika, odvětví účetní evidence" z celkových 17 znalců 3 bez vysokoškolského vzdělání, avšak tito byli jmenováni v průběhu let 1982 až 1986, dále pak v oboru „daně" jsou znalci 4 absolventi vysokých škol"*. Nejvyšší správní soud uvádí, že nejednotná správní praxe by dle jeho názoru naopak mohla být spatřována v tom, kdyby ke jmenování znalců bez vysokoškolského vzdělání v jiných než výjimečných a odůvodněných případech docházelo po vydání předmětné instrukce ministerstva. Argumentovat však skutečností, že za minulého režimu, v době zcela odlišných společenských a vzdělanostních poměrů, byli jmenováni znalci bez vysokoškolského vzdělání, považuje Nejvyšší správní soud za irelevantní. Se zvyšující se formální vzdělaností národa je rozumné a prozíravé, že se nároky na zkušenosti a znalosti osob vykonávajících znaleckou činnost neustále zvyšují, neboť formální vysokoškolské vzdělání se v dnešní době stává samozřejmým standardem pro výkon celé řady profesí. Kdyby správní praxe postupovala dle teze stěžovatele, totiž že byli-li jednou jmenováni znalci bez vysokoškolského vzdělání, nelze nikdy začít toto vzdělání vyžadovat jako standard pro nově jmenované znalce, nemohlo by se znalectví jako vysoce odborná a specializovaná činnost nikdy nikam posunout. Navíc, dle vyjádření žalovaného, byl *„poslední ze znalců bez vysokoškolského vzdělání jmenován v roce 2001"*, z uvedeného je tedy naopak zřejmé, že správní praxe byla v této otázce již v době rozhodování předsedy soudu o žádosti stěžovatele velmi jednotná a ustálená. Nejvyšší správní soud pro výše uvedené považuje kasační námitku stěžovatele za nedůvodnou.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[36] Přes určité výhrady k posouzení věci žalovaným i krajským soudem dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek; stejně tak neshledal vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému ji nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. října 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu