



JUDr. Pavel Blažek, Ph.D.
MINISTR SPRÁVEDLNOSTI ČR

Praha 4. května 2023
č. j. MSP-32/2023-ODKA-ROZ/3
Počet listů: 6



R o z h o d n u t í

Ve věci rozkladu ze dne 18. 10. 2022 podaného _____, nar. _____, bytem _____, proti rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 30. 9. 2022, č. j. MSP-4393/2021-OINS-SZN/6, kterým bylo podle § 51 odst. 3 ve spojení s § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnuto o zamítnutí žádosti ze dne 2. 6. 2021 _____, nar. _____, bytem _____, o zápis do seznamu znalců v oboru *ekonomika*, odvětví *oceňování nemovitých věcí*, jsem jakožto vedoucí ústředního správního úřadu věcně příslušný podle § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **rozhodl takto:**

Podle § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozklad _____, nar. _____ bytem _____, ze dne 18. 10. 2022,

z a m í t á m .

O d ů v o d n ě n í :

1. Řízení před orgánem I. stupně

Žádost

- 1 Dne 2. 6. 2021 byla Ministerstvu spravedlnosti (dále jen „*orgán I. stupně*“) doručena žádost _____, nar. _____, bytem _____ (dále jen „*účastník*“), ze dne 31. 5. 2021, o zápis do seznamu znalců v oboru *ekonomika*, odvětví *oceňování nemovitých věcí* (dále jen „*žádost*“). Tímto dnem bylo podle § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zahájeno správní řízení.
- 2 Z podkladů přiložených k žádosti vyplývá, že účastník v roce 2012 absolvoval na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni magisterský studijní program *Právo a právní věda* ve studijním oboru *Právo*. Z Dodatku k vysokoškolskému diplomu ze dne 30. 5. 2012 vyplývá, že

účastník v rámci právního studia absolvoval také vybrané ekonomické předměty (teorie národního hospodářství, institucionální ekonomie v kontextu ekonomických teorií). Dne 18. 6. 2014 získal účastník osvědčení o absolvování čtyřsemestrálního specializačního studia znalectví v oboru *ekonomika, odvětví ceny a odhady*, se specializací na *oceňování nemovitostí*, pořádaného Institutem oceňování majetku Vysoké školy ekonomické v Praze (dále jen „*IOM VŠE*“).

- 3 Účastník dále společně se žádostí předložil seznam technického vybavení, čestné prohlášení obsahující soupis účastníkem zpracovaných odhadů nemovitých věcí v letech 2014 až 2021 a výpis ze živnostenského rejstříku prokazující živnostenské oprávnění účastníka k provozování ohlašovací vázané živnosti oceňování majetku – věci nemovité od roku 2014.

Výzva účastníkovi a vyjádření účastníka

- 4 Přípisem ze dne 2. 10. 2021, č. j. MSP-4393/2021-OINS-SZN/3, byl účastník vyzván k doplnění dokladů k prokázání splnění podmínek pro zápis do seznamu znalců, a sice absolvování vysokoškolského vzdělání odpovídajícího směru a získání aktivní odborné praxe. Zároveň byl účastník informován, že v odůvodněných případech lze na jeho žádost splnění některé z podmínek prominout.
- 5 Přípisem ze dne 1. 11. 2021 účastník doplnil žádost certifikátem *Certifikovaný odbadce pro oceňování nemovitých věcí* vydaným dne 10. 1. 2021 Certifikačním ústavem Vysoké školy ekonomické v Praze, a dále potvrzením o odborné praxi a odborném dohledu vystaveným dne 27. 10. 2021 „*znalcem v oboru ekonomika, odvětví oceňování nemovitých věcí*“.
- 6 Přípisem ze dne 8. 12. 2021, č. j. MSP-4393/2021-OINS-SZN/5, byl účastník vyrozuměn o tom, že v řízení byly shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí, a že má možnost se s těmito podklady seznámit a vyjádřit se k nim ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení přípisu. V souladu se zásadou předcházení vydání překvapivých rozhodnutí byl účastník zároveň znovu informován, že neprokázal splnění podmínek odborné způsobilosti podle § 5 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 8 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o znalcích*“), a že má možnost vzít svou žádost zpět.
- 7 Účastník se ve věci dále již nevyjádřil.

Napadené rozhodnutí

- 8 Dne 30. 9. 2022 vydal orgán I. stupně rozhodnutí č. j. MSP-4393/2021-OINS-SZN/6, kterým rozhodl o tom, že se podle § 51 odst. 3 ve spojení s § 67 a násl. správního řádu žádost účastníka zamítá (dále jen „*napadené rozhodnutí*“).
- 9 Napadené rozhodnutí bylo účastníkovi oznámeno dne 5. 10. 2022.

2. Rozklad

- 10 Dne 21. 10. 2022 podal účastník proti napadenému rozhodnutí rozklad ze dne 18. 10. 2022 (dále jen „*rozklad*“). Lhůta pro podání rozkladu, která podle § 83 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, byla tedy účastníkem dodržena.

Absolvování odpovídajícího vysokoškolského vzdělání

- 11 Účastník je přesvědčen, že vysokoškolské magisterské vzdělání v oboru právo doplněné specializačním odborným vzděláním v oboru oceňování nemovitostí na IOM VŠE, v jehož rámci absolvoval mimo jiné i blok stavebních předmětů, představuje dostatečné odborné vzdělání pro výkon předmětné znalecké činnosti.
- 12 Účastník orgánu I. stupně vytýká, že v napadeném rozhodnutí pouze vykládá, jak interpretuje pojem „*vzdělání odpovídajícího směru zaměřené na daný obor a odvětví*“, avšak vůbec se nezabývá otázkou proč. V tom účastník spatřuje rozpor s právem na náležité odůvodnění rozhodnutí a napadené rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné.
- 13 Účastník orgánu I. stupně dále vytýká nepřipustnou libovůli při výkladu podmínek pro zápis do seznamu znalců. Namítá, že získání vysokoškolského vzdělání odpovídajícího směru zaměřené na daný obor a odvětví je v § 8 odst. 1 písm. a) zákona o znalcích výslovně podmíněno tím, že toto vzdělání „*lze získat*“. Jelikož v době podání žádosti, ani nikdy dříve studijní obor v magisterském studijním programu zaměřený na oceňování nemovitých věcí neexistoval, účastník je přesvědčen, že orgán I. stupně nemůže dosažení takového vzdělání po něm požadovat. Za odpovídající odborné vzdělání má podle účastníka orgán I. stupně proto považovat zákonem v takových případech předvídané „*nejvyšší možné dosažitelné vzdělání zaměřené na daný obor a odvětví*“, jímž podle názoru účastníka může být buď kterékoliv z vysokoškolských vzdělání ekonomického, právního či stavebního směru, anebo jím může být specializační studium oboru oceňování nemovitých věcí na IOM VŠE, které účastník absolvoval.
- 14 Podle účastníka oceňování nemovitostí jako multidisciplinární obor zahrnuje odborné kompetence ze tří rovnoměrně zastoupených oblastí (ekonomie, právo, stavebnictví), a proto mu není zřejmé, z jakého důvodu by právní vzdělání, které prokazatelně souvisí s odvětvím oceňování nemovitých věcí, mělo být na rozdíl od zbývajících dvou oborů neodůvodněně diskvalifikováno a nemělo by být považováno za vzdělání odpovídající danému oboru a odvětví.
- 15 Účastník namítá, že stěžejní složka konkrétní znalecké expertizy je vždy závislá na předmětu ocenění, a že není mnoho případů oceňování samostatných staveb, spíše je typické, že se jedná o pozemky zhodnocené stavbami. Mnoho pozemků navíc zhodnoceno stavbou není, tudíž stavební kompetence znalce je zcela nevyužitelná. Účastník dále uvádí cenotvorné faktory, mezi nimiž figuruje stavebně technický stav jako pouze jeden z těchto faktorů vedle aktuálních tržních podmínek, polohy nemovitosti, způsobu a intenzity ekonomického využití a právního stavu nemovitosti. Podle účastníka postrádá logiku, aby znalcem v oboru *ekonomika*, odvětví *oceňování nemovitých věcí* mohl být „*jen a pouze stavební inženýr*“.

Ustálená správní praxe

- 16 Účastník se dovolává obsahu Sdělení č. 14 (min. sprav. č. j. 116/2000-Zn) publikovaného ve Sbírce instrukcí a sdělení Ministerstva spravedlnosti ČR dne 24. 4. 2001 a obsahujícího stanovisko Ministerstva spravedlnosti ke vztahu mezi kvalifikací znalce v oblasti oceňování nemovitostí a kvalifikací v oblasti oceňování podniku (dále jen „*Sdělení*“). Účastník vyjímá z kontextu Sdělení pasáž „*znalec v oblasti nemovitostí nemusí být nutně stavebním inženýrem*“ a označuje ji za ustálenou správní praxi. Dále tvrdí, že do této ustálené správní praxe Ministerstvo spravedlnosti následně svévolně zasáhlo Instrukcí č. 8/2017 ze dne 23. 11. 2017, č. j. 26/2017-OJD-ORG/32, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočnicků a o některých dalších otázkách

(dále jen „Instrukce č. 8/2017“), resp. pokynem náměstka ministra spravedlnosti ze dne 15. 9. 2011, č. j. 359/2011-OD-ZN/5 (dále jen „Pokyn ze dne 15. 9. 2011“), jimiž stanovilo požadavek vysokoškolského stavebního vzdělání pro žadatele o jmenování znalcem v odvětví oceňování nemovitostí.

- 17 Účastník dále argumentuje, že Instrukce č. 8/2017 ani Pokyn ze dne 15. 9. 2011 nebyly obecně závaznými právními předpisy, nýbrž toliko předpisy vnitřními, že v právním státě není možné ukládat povinnosti nepodřízeným subjektům vnitřním předpisem, a že navíc již byly zrušeny.
- 18 Účastník rovněž namítá, že o ustálené správní praxi lze těžko mluvit za situace, kdy od 1. 1. 2021 je účinný nový zákon o znalcích nastolující „*tak zásadní diskontinuitu, že dokonce stávající znalci o své znalecké oprávnění přijdou*“. K tomu dodává, že nový zákon o znalcích také mění seznam oborů a odvětví a o zápisu do seznamu znalců rozhoduje jiný správní orgán.

Získání aktivní odborné praxe

- 19 Účastník je rovněž přesvědčen, že jeho odborná praxe odhadce pro věci nemovité podle živnostenského zákona navazující na jeho vysokoškolské magisterské vzdělání představuje dostatečnou aktivní odbornou praxi pro výkon předmětné znalecké činnosti.
- 20 Podle účastníka si orgán I. stupně „*vymýšlí kerkolomné způsoby dokazování praxe, které nutí OSVČ podstupovat*“, když mu „*v případě OSVČ nestačí výpis z živnostenského rejstříku, ani čestné prohlášení o zpracovaných odbadech*“. Účastník namítá, že reference od zadavatelů není prakticky možné získat a že v důsledku toho jsou žadatelé vykonávající odbornou praxi jako osoby samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“) diskriminováni vůči těm, kteří vykonávají praxi jako zaměstnanci.
- 21 Účastník dále namítá, že neexistuje žádný zákaz spolupráce ani zákaz uzavírání pracovního poměru mezi příbuznými osobami, a že existence příbuzenského vztahu mezi žadatelem a osobou potvrzující praxi je zcela irelevantní proto, že i v rámci profesí spadajících do resortu Ministerstva spravedlnosti jsou obdobná potvrzení o průběhu praxe zcela běžná.

Návrh účastníka

- 22 Účastník navrhuje, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a věc byla orgánu I. stupně vrácena k novému projednání.

3. Posouzení důvodnosti rozkladu

Relevantní právní úprava a právní východiska

- 23 Podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o znalcích „*Znalcem může být fyzická osoba, která je odborně způsobilá k výkonu znalecké činnosti v daném oboru a odvětví a případně specializaci, pro které má být zapsána.*“
- 24 Podle § 8 odst. 1 zákona o znalcích se za odborně způsobilou osobu podle § 5 odst. 1 písm. a) považuje osoba, která

„a) získala vysokoškolské vzdělání odpovídajícího směru zaměřené na daný obor a dané odvětví nejméně v magisterském studijním programu, pokud je lze získat, jinak nejvyšší možné dosažitelné vzdělání zaměřené na daný obor a dané odvětví,

b) získala 5 let aktivní odborné praxe zaměřené na daný obor a dané odvětví,

c) získala jiné osvědčení o odborné způsobilosti zaměřené na daný obor a dané odvětví, nebo absolvovala specializační studium zaměřené na daný obor a dané odvětví, pokud je to nezbytné k výkonu znalecké činnosti s odbornou péčí,

d) získala osvědčení o odborné způsobilosti vydané příslušnou komorou zřízenou ze zákona, jde-li o znalecké odvětví v odbornostech, ve kterých o odbornost a etiku výkonu povolání dbá profesní komora zřízená zákonem, a

e) úspěšně složila vstupní zkoušku podle § 10.“

25 Podle § 8 odst. 2 zákona o znalcích „Aktivní odbornou praxí zaměřenou na daný obor a dané odvětví se rozumí pro účely tohoto zákona **výkon odborných činností náležejících do daného oboru a daného odvětví po ukončení vysokoškolského studia, případně nejvyššího možného dosažitelného vzdělání, bezprostředně předcházející podání žádosti o zápis do seznamu znalců.**“

26 Podle § 8 odst. 5 zákona o znalcích „V odůvodněných případech může ministerstvo na žádost žadatele o zápis do seznamu znalců splnění **některé z podmínek podle odstavce 1 prominout, pokud jsou ostatní podmínky splněny** v takové míře, která dává dostatečnou záruku, že znalecká činnost bude vykonávána s odbornou péčí; zejména lze prominout nesplnění podmínky podle odstavce 1 písm. a) získáním delší aktivní odborné praxe.“

27 Podle § 11 odst. 3 zákona o znalcích „Ministerstvo zapíše žadatele do seznamu znalců, splnil-li žadatel podmínky pro výkon znalecké činnosti, a to do 10 pracovních dnů ode dne jejich splnění nebo ode dne složení slibu, je-li žadatelem fyzická osoba. Rozhodnutí o zápisu do seznamu znalců se písemně nevyhotovuje. Rozhodnutí nabývá právní moci zápisem znalce do seznamu znalců.“

28 Podle § 4 vyhlášky 503/2020 Sb., o výkonu znalecké činnosti, ve znění pozdějších předpisů „Žadatel připojí ke žádosti doklady prokazující splnění podmínek pro výkon znalecké činnosti.“

K tvrzenému absolvování odpovídajícího vysokoškolského vzdělání

29 Orgán I. stupně se k požadavku zákona o znalcích na absolvování odpovídajícího vzdělání účastníka vyjádřil v bodech 18 až 22 napadeného rozhodnutí, kde uvedl:

„[18] Ve vztahu ke projednávané věci je namístě uvést, že takzvaná oceňovací odvětví v rámci oboru ekonomika jsou specifická a vysoce náročná znalecká odvětví spojující požadavky na odbornost znalce jak po stránce věcné (znalost předmětu ocenění), tak po stránce ekonomické (znalost metod a postupů oceňování příslušného předmětu ocenění).

[19] Pro znaleckou činnost spočívající v určování hodnoty nemovitostí jakožto věci tradičně zahrnujících pozemky a stavby (ať již jako součásti pozemku nebo samostatné stavby) interpretuje správní orgán pojem „vzdělání odpovídajícího směru zaměřené na daný obor a odvětví“ tím způsobem, že od znalce v první řadě vyžaduje technické vzdělání v oblasti stavebnictví. Aby znalec mohl dostát povinnosti výkonu znalecké činnosti s odbornou péčí, musí disponovat technickými a materiálovými znalostmi staveb a konstrukcí, inženýrských staveb, technologií výstavby, čtení stavebních výkresů atp. Znalec musí mít současně znalosti z oblasti ekonomické, zejména musí ovládat metody a postupy tržního oceňování nemovitých věcí a oceňování nemovitých věcí podle cenových předpisů.

[20] Správní orgán proto ke splnění podmínky odpovídajícího vzdělání ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) ZnalZ pro zápis žadatelů do seznamu znalců v oboru ekonomika odvětví oceňování nemovitých věcí vyžaduje doložení vysokoškolského vzdělání stavebního směru nejméně v inženýrském (magisterském) studijním programu. Toto vzdělání je dále doplněno ekonomickými znalostmi získanými v průběhu specializačního studia, jež absolvování

je další povinnou složkou odborné způsobilosti žadatele podle § 8 odst. 1 písm. c) ZnalZ. Jako odpovídající vzdělání správní orgán dále akceptuje vysokoškolské ekonomické vzdělání v inženýrském (magisterském) studijním programu doplněné stavebním vzděláním, například v podobě středoškolského nebo bakalářského studia.

[21] Účastník řízení absolvoval studijní program Právo a právní věda ve studijním oboru Právo na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni. Přestože účastník získal vysokoškolské vzdělání magisterského stupně, nejedná se o vysokoškolské vzdělání odpovídajícího směru zaměřené na požadovaný obor ekonomika a požadované odvětví oceňování nemovitých věcí. Z důvodů uvedených shora v bodech 19 - 20 tohoto rozhodnutí se pro udělení znaleckého oprávnění v oboru ekonomika odvětví oceňování nemovitých věcí vyžaduje stavební vzdělání, jež absolvování účastník řízení neprokázal.

[22] Jelikož účastník nedoložil splnění podmínky získání vysokoškolského vzdělání odpovídajícího směru zaměřeného na požadovaný obor a odvětví nejméně v magisterském studijním programu, je nutné uzavřít, že účastník nesplnil podmínku pro výkon znalecké činnosti stanovenou v § 8 odst. 1 písm. a) ZnalZ. Je tak dán důvod pro zamítnutí jeho žádosti o zápis do seznamu znalců bez provádění dalšího dokazování ve smyslu § 51 odst. 3 správního řádu.

- 30 S odůvodněním orgánu I. stupně se plně ztotožňuji. Absolvování odpovídajícího vysokoškolského vzdělání a na něj navazující odborná praxe jsou jedny ze základních a nezbytných podmínek k prokázání odbornosti žadatele žádajícího o zápis do seznamu znalců.
- 31 Účastník ve své argumentaci pomíjí skutečnost, že § 8 odst. 1 písm. a) zákona o znalcích stanovuje **dosazení vysokoškolského vzdělání odpovídajícího směru zaměřeného na daný obor a dané odvětví jako samostatnou podmínku pro doložení odborné způsobilosti**. Není-li tato podmínka splněna a ani ji nelze na žádost žadatele prominout (viz bod 33 níže), pak její absenci není přípustné nahrazovat splněním další samostatné podmínky – specializačním studiem vyžadovaným podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o znalcích. Specializační studium je koncipováno jako nadstavba k odpovídajícímu vysokoškolskému vzdělání a vyžaduje se v těch případech, kdy je to nezbytné k výkonu znalecké činnosti s odbornou péčí. Pokud by bylo možno získat potřebné odborné znalosti pouhým specializačním studiem, stačilo by, aby žadatel získal zcela libovolné vysokoškolské vzdělání magisterského stupně a následně absolvoval specializační studium. Tak tomu ovšem není; zákonodárce vyžaduje, aby budoucí znalec získal **odborné znalosti zaměřené na požadované znalecké oprávnění již v rámci a v rozsahu vysokoškolského studia**. Proto v § 8 odst. 1 písm. a) zákona o znalcích **předepisuje** nikoliv jakékoli vysokoškolské vzdělání magisterského stupně, ale **vzdělání odpovídajícího směru zaměřené na daný obor a dané odvětví**. Jelikož účastník nedisponuje vysokoškolským vzděláním stavebního ani ekonomického směru, absolvování specializačního studia nelze uznat jako dostatečné odborné vzdělání pro odbornou kvalifikaci znalce v požadovaném oboru a odvětví.
- 32 Při interpretaci pojmu „vysokoškolské vzdělání odpovídajícího směru zaměřené na daný obor a odvětví“ (viz body 19 a 20 napadeného rozhodnutí) orgán I. stupně postupoval tím způsobem, že nejprve vymezil předmět znaleckého zkoumání v požadovaném odvětví, tj. určování hodnoty zejména pozemků a staveb jako stěžejních složek znalecké expertizy. Následně uvedl, jaké znalosti s ohledem na předmět znaleckého zkoumání pokládá pro odborný výkon znalecké činnosti

v daném odvětví za potřebné, tj. znalosti stavebně technické a znalosti ekonomické. Na tomto základě pak orgán I. stupně specifikoval směry vysokoškolského vzdělání, které svým zaměřením odpovídají požadovanému oboru a odvětví znalecké činnosti, tj. vysokoškolské vzdělání stavebního směru nebo vysokoškolské vzdělání ekonomického směru. V bodě 18 napadeného rozhodnutí pak orgán I. stupně zdůraznil, že tzv. oceňovací odvětví v rámci oboru ekonomika jsou specifická a vysoce náročná znalecká odvětví, která spojují požadavky na odbornost znalce jak po stránce věcné (znalost předmětu ocenění), tak po stránce ekonomické (znalost metod a postupů oceňování příslušného předmětu ocenění). Vznesená námitka stran nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto není důvodná.

- 33 K namítané nepřijatelné libovůli při výkladu podmínek pro zápis do seznamu znalců uvádím, že předestřená argumentace účastníka není opodstatněná. Jak je ostatně uvedeno i v důvodové zprávě k § 8 odst. 1 a 2 zákona o znalcích, výjimka z požadavku na získání vysokoškolského vzdělání obsažená v § 8 odst. 1 písm. a) zákona o znalcích je určena pouze pro **ojedinělé případy oborů a odvětví, typicky řemeslné povahy**, pro něž neexistuje vysokoškolský magisterský studijní program. Pro obory stavebnictví a ekonomika však zákonem požadovaného vysokoškolského vzdělání magisterského stupně dosáhnout lze; stejně tak tomu bylo rovněž v minulosti. Je proto bezpředmětné dovolávat se možné aplikace výjimky z požadavku na vysokoškolské vzdělání žadatelů o obor *ekonomika*, odvětví *oceňování nemovitých věcí*.
- 34 Rovněž námitka diskvalifikace právního vzdělání není opodstatněná. V této souvislosti odkazují na bod 25 napadeného rozhodnutí, v němž orgán I. stupně uvedl, že **právní znalosti jsou dílčí, nikoliv však postačující či snad podstatnou složkou odbornosti znalce oceňujícího nemovitosti**. Byť nemovitostmi jsou též věcná práva vztahující se k nemovitostem včetně práva stavby, stěžejní složkou znalecké expertizy je oceňování pozemků a staveb. Samotné vysokoškolské právní vzdělání proto nelze považovat za vzdělání naplňující podmínku stanovenou v § 8 odst. 1 písm. a) zákona o znalcích.
- 35 Nadto neplatí, že orgán I. stupně vyžaduje výlučně doložení vysokoškolského vzdělání stavebního směru. Jak výslovně uvádí v bodě 20 napadeného rozhodnutí, jako odpovídající vzdělání orgán I. stupně **alternativně akceptuje též vysokoškolské ekonomické vzdělání v inženýrském (magisterském) studijním programu**, pokud žadatel prokáže, že je vybaven **též vzděláním stavebním**, například v podobě středoškolského nebo bakalářského studia.
- 36 Ve shodě s orgánem I. stupně konstatuji, že pro výkon znalecké činnosti spočívající v určování hodnoty nemovitých věcí je potřebné disponovat odborností zaměřenou na předmět ocenění, tedy na nemovitosti. Odvětví *oceňování nemovitých věcí* pojmově zahrnuje veškeré nemovité věci. Mezi nemovitými věcmi jsou pravidelným předmětem ocenění též stavby. Z hlediska odbornosti znalce přitom není rozhodné, zda jsou stavby oceňovány jako součást pozemku (účastníkem namítané „*pozemky zhodnocené stavbami*“) nebo jako samostatné předměty ocenění. Vždy je nezbytné, aby znalec odborným způsobem zkoumal technické parametry (materiály, konstrukce, technický stav aj.) dané stavby. Je proto důvodné a rozumné vyžadovat od znalce pro tuto činnost vysokou objektivně doložitelnou odbornost.
- 37 Znalec zapsaný v seznamu musí být schopen podat znalecký posudek v celém rozsahu zapsaného odvětví, případně specializace, již proto, že je-li ustanovený orgánem veřejné moci, může odmítnout podání znaleckého posudku jen ze zákonem vymezených důvodů (§ 19 zákona o znalcích). Mezi tyto důvody nespadá schopnost znalce uplatnit pouze výše svého znaleckého

oprávnění. Námitka, že ne vždy je stavební kompetence znalce využitelná, protože předmětem ocenění bývají často i nezastavěné pozemky, nemůže tedy obstát.

38 S ohledem na uvedené uzavírám, že **námitka** účastníka **není důvodná**.

K ustálené správní praxi

39 K uvedené námitce konstatuji, že tato částečně směřuje mimo důvody, o něž je napadené rozhodnutí opřeno. Předně je nezbytné rozlišovat vnitřní předpisy správních orgánů na straně jedné a samotnou dosavadní správní praxi na straně druhé.

40 Pokud jde o vnitřní předpisy, tj. Pokyn ze dne 15. 9. 2011, resp. později Instrukci č. 8/2017, účastník se mýlí, jestliže se domnívá, že orgán I. stupně se na ně v napadeném rozhodnutí odvolává. Tak tomu není již z toho důvodu, že Instrukce č. 8/2017, ačkoliv nebyla formálně zrušena, se s účinností nové právní úpravy (zákona o znalcích) stala fakticky obsoletní, neboť nová právní úprava sama obsahuje poměrně podrobnou úpravu kvalifikačních požadavků pro výkon znalecké činnosti.

41 Přestože tedy námitky účastníka vůči vnitřním předpisům vážícím se k předchozí právní úpravě (zákon č. 37/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících) postrádají relevanci, uvádím k nim následující.

42 Nesouhlasím s tvrzením účastníka, že téměř 22 let staré Sdělení založilo správní praxi, do které Ministerstvo spravedlnosti slovy účastníka „svévolně zasáhlo“ vydáním Pokynu ze dne 15. 9. 2011 a posléze Instrukce č. 8/2017. Naopak, přímo v textu Pokynu ze dne 15. 9. 2011 se výslovně uvádí, že „specifické podmínky pro jmenování znalce jsou výsledkem jednání zástupců Ministerstva spravedlnosti ČR se zástupci všech krajských soudů (místopředsedy soudů a referenty pověřenými vyřizováním agendy znalců a tlumočnicků), které se uskutečnilo v budově Ministerstva spravedlnosti ČR dne 30. 6. 2011“. Stejně tak Instrukce č. 8/2017, resp. její Příloha č. 10, která stanovila odborné podmínky pro jmenování znalcem, byla výsledkem konsenzu správních orgánů a kontinuální správní praxe. Smyslem Instrukce č. 8/2017 tedy nebyla svévolná změna výkladové praxe, ale její zakotvení za účelem sjednocení rozhodovací činnosti všech správních orgánů dříve příslušných ke jmenování znalců, tj. deseti předsedů krajských soudů a ministra spravedlnosti.

43 V souvislosti s námitkou účastníka, že v právním státě není možné ukládat povinnosti nepodřízeným subjektům vnitřním předpisem, poukazuji na judikaturu ohledně ustálené správní praxe a možnosti aplikace vnitřního předpisu správního orgánu.

44 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 základně 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 nepřijatelnou libovůlí.“.

45 V rozsudku ze dne 16. 8. 2010, č.j. 2 Afs 53/2010–63, pak 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 správní praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy.“.

- 46 Z judikatury tedy vyplývá, že **správní orgány jsou povinny postupovat podle vnitřních předpisů a odchýlit se od nich mohou jen v případech zvláštního zřetele hodných.**
- 47 Pokud jde o správní praxi ve smyslu činnosti správního orgánu při výkladu a použití právních předpisů, je nepochybné, že nová právní úprava podmínek pro zápis do seznamu znalců, obsažená v zákoně o znalcích a v prováděcích vyhláškách, vytváří prostor pro formování nové správní praxe při rozhodovací činnosti orgánu I. stupně jakožto (v důsledku centralizace) jediného věcně příslušného orgánu k rozhodování o zápisu do seznamu znalců. Zatímco v minulosti se správní praxe týkala výkladu neurčitého právního pojmu „*potřebné znalosti*“ podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích a tlumočnících., nynější správní praxe se utváří v souvislosti s výkladem neurčitého právního pojmu „*vysokoškolské vzdělání odpovídajícího směru zaměřené na daný obor a odvětví*“ podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o znalcích. V obou případech je nicméně východiskem pro interpretaci orgánu I. stupně posouzení materiálně shodné otázky, jaké určité znalosti, resp. jaké vzdělání poskytující určité znalosti, jsou nezbytné pro splnění zákonné podmínky odbornosti žadatele o jmenování znalcem v určitém oboru a odvětví, eventuálně specializaci.
- 48 V případě účastníkem požadovaného znaleckého oprávnění nová právní úprava zachovala dřívější zařazení znalecké činnosti do oboru *ekonomika* a zachovala i jeho předmět a rozsah *oceňování nemovitých věcí* pouze s tím rozdílem, že dřívější specializace se stala samostatným odvětvím. Je proto zcela legitimní, že orgán I. stupně při aplikaci nové právní úpravy může částečně čerpat i z dosavadní správní praxe, nikoliv však již z Instrukce č. 8/2017, v těch oblastech, které mají shodný materiální základ a nedoznaly zásadní změnu právní regulace.
- 49 Orgán I. stupně při interpretaci požadavku na prokázání vysokoškolského vzdělání odpovídajícího směru zaměřeného na daný obor a dané odvětví ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) zákona o znalcích tedy nepostupoval tak, že by dřívější správní praxi pouze mechanicky a bez dalšího převzal. Orgán I. stupně v rámci správní úvahy provedl vlastní výklad zákonné normy, tedy obecně vymezil a vyložil předmětný neurčitý právní pojem, a dospěl k závěru, že požadavek odpovídajícího vysokoškolského vzdělání pro obor *ekonomika* odvětví *oceňování nemovitých věcí* lze splnit dvěma cestami. **Jednak** tím, že žadatel doloží **vysokoškolské vzdělání stavebního směru**, a **nově** také tím, že žadatel doloží **vysokoškolské ekonomické vzdělání doplněné alespoň středoškolským vzděláním stavebním.**
- 50 S uvedenou interpretací orgánu I. stupně se plně ztotožňuji. Odvětví *oceňování nemovitých věcí* v sobě spojuje prvek technický i prvek ekonomický a je zařazeno, jak připomíná rovněž sám účastník, v oboru *ekonomika*. Proto lze za odpovídající směr vysokoškolského vzdělání pokládat též vysokoškolské vzdělání ekonomického směru, avšak pod podmínkou, že žadatel disponuje znalostmi stavebnictví na úrovni alespoň středoškolského studia. Orgán I. stupně tak oproti dřívější správní praxi **rozšířil možnosti pro splnění podmínky odpovídajícího vzdělání** žadatele o znalecké oprávnění v předmětném oboru a odvětví.
- 51 Účastník dále orgánu I. stupně vytýká, že v napadeném rozhodnutí v rámci vypořádání námitek užil výrazu „*zodpovědná interpretace a hodnocení zákonných podmínek pro udělení znaleckého oprávnění*“. K této výtce pokládám pouze na okraj za potřebné objasnit, že užitím slovního spojení „*zodpovědná interpretace*“ orgán I. stupně reagoval na dřívější nejednotnou a mnohdy benevolentní výkladovou praxi správních orgánů při interpretaci pojmu „*potřebné znalosti*“ podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích a tlumočnících, v jejímž důsledku, zejména v období před vydáním

výše zmíněných sjednocujících vnitřních předpisů, získaly v některých případech znalecké oprávnění osoby, jejichž znalecké výstupy dosud svědčí o nedostatečném stupni získaných potřebných znalostí.

52 Rovněž tato **námítka** účastníka **není důvodná**.

K tvrzenému získání aktivní odborné praxe

53 K námitkám účastníka týkajícím se požadavků na doložení aktivní odborné praxe v první řadě uvádím, že se jedná o námitky, jejichž vypořádání je nadbytečné, neboť **důvod zamítavého rozhodnutí spočívá v nesplnění podmínky odpovídajícího vysokoškolského vzdělání**. Bez splnění této podmínky **pozbývá na významu** splnění na ni navazující podmínky aktivní odborné praxe a stejně tak i způsob jejího doložení. V projednávaném případě **není** tedy pro posouzení věci **relevantní**, jakými listinami účastník případnou získanou aktivní odbornou praxi doložil. Orgán I. stupně postupoval správně, když se v bodě 28 napadeného rozhodnutí k listinám souvisejícím s odbornou praxí účastníka vyjádřil toliko pro úplnost a v rámci vypořádání námitek účastníka.

54 K tomu doplňuji, že z věcného hlediska nelze námitkám účastníka přisvědčit. Podle § 3 správního řádu musí správní orgán postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zákon o znalcích nestanoví, jakými listinami mají žadatelé aktivní odbornou praxi prokázat. Je proto plně v kompetenci orgánu I. stupně, aby v každém konkrétním případě posoudil, zda listiny předložené žadatelem poskytují objektivní a dostatečný důkaz požadované praxe. Pokud se v případě praxe dokládané osobou samostatně výdělečně činnou nespokojí s pouhým výpisem ze živnostenského rejstříku a čestným prohlášením a vyžaduje předložení smluv či referencí třetích osob, nejedná se o diskriminaci OSVČ, nýbrž o důsledek skutečnosti, že uvedené listiny neobstojí jako objektivní a dostatečný důkaz pro nepochybný závěr o tom, že žadatel splnil podmínku aktivní odborné praxe podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona o znalcích.

55 Ani tato **námítka** účastníka **není důvodná**.

K formální vadě výroku napadeného rozhodnutí

56 Stran výroku napadeného rozhodnutí uvádím, že jsem nepřehlédl, že orgán I. stupně formálně opomněl uvést odkaz na hmotněprávní úpravu stanovující podmínku pro výkon znalecké činnosti, kterou účastník nesplnil a pro kterou byla jeho žádost zamítnuta. Nicméně tato skutečnost je zřejmá z odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz body 20 až 22 napadeného rozhodnutí)

57 Podle § 152 odst. 5 správního řádu platí, že „*Nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.*“.

58 Podle § 89 odst. 2 věty první a druhé správního řádu platí, že „*Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.*“.

59 Jak vyplývá z bodů 29 až 55 výše, žádost účastníka o zápis do seznamu znalců byla po právu zamítnuta, uvedený závěr je nepochybný a orgán I. stupně jej v napadeném rozhodnutí v souladu se zákonem řádně a přesvědčivě odůvodnil.

60 Účastník nesprávnost, resp. neúplnost výroku napadeného rozhodnutí uvedenou v bodě 56 výše nenamítá a nejedná se ani o nesprávnost, k níž bych musel přihlédnout ve veřejném zájmu.

61 S ohledem na tyto skutečnosti konstatuji, že uvedený **formální nedostatek výroku napadeného rozhodnutí nezpůsobuje nezákonnost** napadeného rozhodnutí.

4. Závěr

62 Napadené rozhodnutí jsem shledal přezkoumatelným, neboť jeho odůvodnění je jasné, srozumitelné a ucelené a plynou z něj právní závěry, jakož i úvahy, jimiž byl orgán I. stupně veden, když rozhodl o zamítnutí žádosti účastníka o zápis do seznamu znalců. Při posuzování žádosti účastníka zároveň nedošlo k diskriminaci účastníka.

63 Neshledal jsem žádnou vadu napadeného rozhodnutí ani řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, jež by mohla zapříčinit rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy, stejně jako jsem neshledal ani nesprávnost napadeného rozhodnutí, k níž bych musel přihlédnout ve veřejném zájmu.

64 S ohledem na výše uvedené shledávám postup orgánu I. stupně a napadené rozhodnutí v souladu s právním řádem České republiky a námitky účastníka považuji za nedůvodné. **Rozklad proto zamítám.**

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1 v návaznosti na § 152 odst. 5 správního řádu dále odvolat.

Vážený pan

-ID DS-

JUDr. Pavel Blažek, Ph.D.
Ministerstvo spravedlnosti ČR

Elektronicky podepsáno: 04.05.2023 16:16:30
T=Ministr spravedlnosti, SERIALNUMBER=P845575, G=Pavel,
SN=Blažek, CN="JUDr. Pavel Blažek, Ph.D.", OU=02507, O=Česká
republika - Ministerstvo spravedlnosti, OID.2.5.4.97=NTRCZ-
00025429, C=CZ

