

Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu zákona o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech

(č. j. předkladatele: MSP-400/2014-LO-SP)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY:

1. Účel zákona

Z navrhovaného textu předlohy se zcela vytratil účel zákona spočívající především v zajištění řádného výkonu znalecké činnosti v řízení před orgány veřejné moci. Absence vymezení by mohla vést k pochybnostem, proč má vůbec existovat státem regulovaný výkon znalecké činnosti.

Tato připomínka je zásadní.

2. Vymezení orgánů správy znalecké činnosti

Zákon postrádá **přesné vymezení** správních orgánů – **orgánů správy znalecké činnosti**, které mají za úkol rozhodovat o vzniku a zániku znaleckého oprávnění, vést evidenci, vyřizovat stížnosti, vykonávat dohled, ukládat pokuty a provádět další činnosti spojené se správou znalecké činnosti. Ustanovení § 3 zákona svěřuje rozhodování v otázkách výkonu znalecké činnosti krajským soudům a Ministerstvu spravedlnosti. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. j) jako přijímatele slibu uvádí předsedu krajského soudu. Dohled má vykonávat ministerstvo a příslušný krajský soud jako orgán dohledu. Ustanovení § 35 počítá s předsedou krajského soudu jako se zřizovatelem poradních sborů.

S ohledem na rozdělení jurisdikční složky a správní (dohledové) složky soudů považuji za důležité, aby bylo jasně stanoveno, že za krajský soud vždy jedná předseda krajského soudu (případně jím pověřená osoba) v pozici správního orgánu – orgánu státní správy soudu, jak je důsledně rozlišováno v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. Navrhuji v úvodních ustanoveních zákona zavést jednotnou legislativní zkratku.

Současně navrhuji v úvodních ustanoveních upravit instanční podřízenost předsedy krajského soudu vůči ministerstvu při výkonu znalecké činnosti, jak je upraveno v ustanovení § 25f zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „dosavadní zákon“).

Tato připomínka je zásadní.

3. Absence většiny prováděcích vyhlášek v paragrafovaném znění

Návrh počítá s dvanácti prováděcími vyhláškami. Považuji za neakceptovatelné, aby k zákonu nebyla předložena paragrafovaná znění vyhlášek upravujících zejména podrobnosti o výkonu znalecké činnosti, o náležitostech znaleckého posudku, o působnosti poradních sborů, o vstupní zkoušce. Absence paragrafovaného znění

navrhovaných vyhlášek vede k nemožnosti komplexního hodnocení zcela nové právní úpravy.

Tato připomínka je zásadní.

4. Právní nárok na zápis do seznamu znalců

Jde-li o koncepci založenou na právním nároku na zápis do seznamu znalců, znaleckých kanceláří a znaleckých ústavů (splní-li žadatel všechny zákonem dané podmínky) dovolím si vyslovit obavu, zda taková koncepce dává dostatečnou záruku výběru co nejkvalitnějšího a potřebného sboru znalců i přes zavedení obecné a zvláštní části vstupní zkoušky. Ze zákona se vytrácí základní regulativní účel zákona, tj. zajistit řádný výkon znalecké činnosti v řízeních před orgány veřejné moci a do popředí vystupuje otázka práva na výkon povolání. Pokud orgány veřejné moci potřebují v řízení pomoc znalce, legitimně očekávají, že osoby zapsané v seznamu dávají záruku včasného a řádného zpracování znaleckého posudku. Jedině individuální posouzení žádostí uchazečů o výkon znalecké činnosti s výsledným odůvodněným rozhodnutím (dle § 10 odst. 3 nebude muset být vydáváno), proč žádosti bylo či nebylo vyhověno, by odpovídalo preventivnímu hledisku (vybrat jako znalce takové osoby, u kterých je správní trestání téměř vyloučeno). Cílem by proto nemělo být zapsání všech odborníků, kteří projeví zájem a splní podmínky. Takový systém považuji za příliš liberální, přejímající prvky podnikatelského prostředí, aniž by v dostatečné míře zohledňovaly možné negativní dopady na správní a soudní řízení. Přitom o znalci jako podnikateli lze uvažovat pouze v případě, že zadavatelem znaleckého posudku je soukromá osoba. Je-li u znalce zadáván znalecký posudek pro řízení před orgány veřejné moci, nejde o podnikatelskou činnost, neboť znalec sám nemůže ovlivnit, zda bude soudem nebo správním orgánem v řízení ustanoven jako znalec.

Tato připomínka je zásadní.

5. Aplikace správního a kontrolního řádu

Procesní postup správních orgánů při výkonu znalecké činnosti má svá specifika, která odůvodňují pro některé situace možnost výluky z aplikace správního a kontrolního řádu. Na to však zákon nijak nepamatuje. Ze své činnosti přitom vím, že existuje rozdílná praxe při výkonu dohledu znalecké činnosti. Domnívám se, že by zákon měl obsahovat jasný odkaz nebo vyloučení aplikace správního a kontrolního řádu pro vybrané situace. Jasně nastavení nepochybně prospěje principu předvídatelnosti a zavedení jednotnosti postupu správních orgánů.

Tato připomínka je zásadní.

6. Zánik odpovědnosti za přestupek

V zákoně chybí speciální lhůta, jejímž marným uplynutím by zanikla odpovědnost za přestupek. Lhůta by tedy byla kratší, než upravuje dosavadní zákon v ustanovení § 25c odst. 2. Správní orgán se o protiprávním jednání znalce často dozví se značným časovým odstupem. Tím by byl postih znalce poměrně často vyloučen

v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty. Navrhuji ponechat objektivní tříletou lhůtu, případně zvážit zakotvení lhůty delší.

Tato připomínka je zásadní.

7. Věková hranice pro výkon znalecké činnosti

V návrhu zákona postrádám stanovení maximální věkové hranice pro výkon znalecké činnosti. Domnívám se, že by předkládaný zákon měl respektovat psychické a fyzické možnosti znalců (udržení kontaktu s nejnovějšími poznatky daného vědního oboru a vývoj technologií) po dosažení určité věkové hranice např. 70 let a po jejím dosažení by měl znalec požádat o prodloužení znaleckého oprávnění a podmínky prodloužení by individuálně posuzoval správní orgán.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY:

K části první návrhu zákona

8. K § 1 odst. 3

Uvedené ustanovení demonstrativně zakotvuje povinnosti při výkonu znalecké činnosti jako je hospodárnost, náležitá péče, nestrannost, výkon ve stanovené lhůtě. V předmětném ustanovení chybí zakotvení výkonu znalecké činnosti výhradně v oboru a odvětví, popř. v specializaci, pro kterou je znalec zapsán. Absence této základní podmínky výkonu znalecké činnosti se pak projevila i v tom, že výkon znalecké činnosti mimo svou odbornost není přestupkem.

Tato připomínka je zásadní.

9. K § 2 odst. 1

Navrhuji vypustit znalecké kanceláře (podrobněji viz připomínka č. 4 k § 6).

Tato připomínka je zásadní.

10. K § 4 odst. 2 písm. b)

Zavedení specializované místní příslušnosti krajských soudů v Příloze 1 návrhu zákona nepovažuji za vhodné. Dělení příslušnosti na tradičně místní dle sídla znalce a dle specializované příslušnosti dle oboru povede v praxi k mnoha komplikacím. Zejména bude problematické rozhodování o žádostech ve více oborech (prodlužování řízení, dožádání apod.). Zatěžující bude, i přes elektronizaci, dojíždění znalců ke svému krajskému soudu tam, kde je nezbytná osobní účast znalce (např. vyzvednutí znalecké pečeti, v případě přezkušování, účast na ústním jednání v přestupkovém řízení). Zamýšlená změna příslušnosti podle oboru může v praxi způsobit potíže nejen soudům, ale všem orgánům veřejné moci.

Tato připomínka je zásadní.

11. K § 6

Zavedení znalecké kanceláře dle mého názoru nezabezpečuje řádnost a odbornost provádění znalecké činnosti, jelikož pro vznik znalecké kanceláře postačuje jen jeden zapsaný znalec. Oproti tomu v obecné části důvodové zprávy se počítá s několika znalci z různých oborů. Rovněž zvláštní část důvodové zprávy počítá s více než jedním znalcem (pluralita znaleckých oprávnění v osobě několika znalců). Lze předpokládat, že znaleckou činnost v rámci znalecké kanceláře budou často fakticky vykonávat osoby, které nebudou mít patřičné vzdělání ani odbornou praxi, a to může vést ke snížení kvality znalecké činnosti i přes vypracování zamýšlených pravidel pracovních postupů.

Navrhuji § 6 vypustit a tomu přizpůsobit ostatní ustanovení zákona.

Tato připomínka je zásadní.

12. K § 24 odst. 2 písm. b)

Navrhuji zaměnit termín „zadání“ za „znalecký úkol“. Termín „zadání“ je použit v § 20 odst. 1 při ustanovení znalce. Z tohoto důvodu by § 24 odst. 2 písm. b), který stanovuje formální náležitosti posudku, měl obsahovat termín znalecký úkol, tedy položení otázek, ke kterým se má znalec vyjádřit.

Tato připomínka je doporučující.

13. K § 24 odst. 5

Návrh zákona se pokouší do právní úpravy zavést již v praxi respektovanou dobrou praxi při zpracování znaleckých posudků v podobě standardů daných oborů a odvětví, které bude přijímat Ministerstvo spravedlnosti. Domnívám se, že dané ustanovení je s ohledem na svůj význam vágně formulováno, mělo by obsahovat jasné zmocnění Ministerstva spravedlnosti k vydávání těchto standardů v podobě podzákoného právního předpisu. Tyto standardy budou nejenom alfou a omegou činnosti znalce při výkonu znalecké činnosti, ale také podkladem pro správní orgány při postupu dle § 33.

Tato připomínka je zásadní.

14. K § 24 odst. 8

Cílem znalecké činnosti je řádný (úplný, pravdivý a přezkoumatelný) posudek, jehož hlavním atributem je pravdivost, která je přezkoumatelná jak ve struktuře, tak i argumentaci. Proto považuji za nezbytné, aby kromě formálních náležitostí posudku (§ 24 odst. 2 zákona) byly v zákoně upraveny rovněž minimální požadavky materiální úrovně (viz strana 39 až 40 důvodové zprávy s doplněním požadavku pravdivosti a přesvědčivosti).

Tato připomínka je zásadní.

15. K § 26 odst. 1, odst. 2 a odst. 3

Institut pozastavení práva vykonávat znaleckou činnost má v praxi své opodstatnění. Oproti předchozím návrhům zákona o znalcích jsem přivítala rozdělení na povinné

pozastavení znaleckého oprávnění (§ 26 odst. 1) a na možnost pozastavení znaleckého oprávnění (§ 26 odst. 2). I podle odstavce 1 by měla být vždy pozastavena znalecká činnost, pokud znalec požádá nebo se správní orgán dozví, že závažné zdravotní nebo rodinné důvody dlouhodobě znemožňují výkon znalecké činnosti. Takové nastavení chrání i znalce, který by při těchto výjimečných situacích musel odmítat vykonávat znaleckou činnost pro orgány veřejné moci. Pokud by nešlo o dlouhodobé závažné zdravotní či rodinné důvody, nebudou dány důvody pro pozastavení činnosti ani pro odmítnutí. Běžné nemoci a čerpání dovolené by neměly výrazně narušit výkon znalecké činnosti.

Dále považuji za nezbytné, aby pro rozhodování o pozastavení znaleckého oprávnění byly demonstrativně uvedeny důvody pozastavení jako je např. vazba znalce (což zmiňuje důvodová zpráva). Demonstrativní výčet povede k sjednocení praxe při rozhodování o pozastavení práva vykonávat znaleckou činnost.

Pokud znalec požádá o ukončení pozastavení znaleckého oprávnění, které bylo delší než 3 roky, dávám ke zvážení, aby správní orgán měl možnost uvážit, zda není nutné ověřit jeho schopnost vypracovat znalecký posudek a znalosti z oboru a odvětví.

Tato připomínka je zásadní.

16. K § 30 odst. 1

Navrhované ustanovení zní: „Nebylo-li sjednáno jinak, má znalec právo na náhradu hotových výdajů, které účelně vynaložil k provedení úkonu, a na náhradu za **pomeškaný** čas v přímé souvislosti s úkonem.“

Navrhuji opravit písařskou chybu a slovo pomeškaný nahradit slovem promeškaný.

Tato připomínka je doporučující.

17. K § 33 odst. 2 a 3

Pokud nová právní úprava explicitně zavádí možnost orgánu dohledu posoudit na základě podnětu či plánované kontroly věcnou správnost znaleckého posudku, postrádám přesné stanovení postupu posouzení (viz rovněž připomínka k § 24 odst. 8). Předkladatel se dle mého názoru zbytečně věnuje stanovení minimálního počtu výběru posudků znalce a zavazuje tak správní orgán. Domnívám se, že by mělo být na uvážení správního orgánu, na které znalce nebo na který obor se při kontrolní činnosti zaměří (jak si kontrolní činnost naplánuje). Měl by se přitom zaměřit na stanovení postupu, co je nutné brát při posuzování za excesivní. Věcná správnost znaleckého posudku je příliš širokým neurčitým pojmem, který bude v praxi působit potíže a povede k rozdílným výsledkům posouzení (kontrol) a jejich důsledkům vůči znalcům (úvahy o zahájení/nezahájení přestupkového řízení, výše pokut atd.).

Tato připomínka je zásadní.

18. K § 33 odst. 6

Navrhuji doplnit předmětné ustanovení o demonstrativní výčet metodického řízení a koordinaci znalecké agendy ze strany Ministerstva spravedlnosti.

Tato připomínka je zásadní.

19. K § 33 odst. 7

Navrhuji uvedené ustanovení vypustit. Domnívám se, že jde o obecné pravidlo plynoucí ze správní praxe vyřizování podnětů dle § 42 správního řádu.

Tato připomínka je zásadní.

20. K § 35

V rámci své činnosti se setkávám s rozdílnými přístupy při zřizování, věcné působnosti a financování poradních sborů předsedů krajských soudů. Je důležité si uvědomit, že členové poradních sborů mají být těmi nejlepšími v daném oboru a svým postavením, i když jen poradním, se stávají výraznými představiteli dohledové složky znalecké činnosti. Domnívám se, že by měl být jasně nastaven výběr členů, financování a fungování poradních sborů.

Tato připomínka je zásadní.

21. K § 41

Navrhuji ve shodě s obecnou připomínkou k vymezení orgánů správy znalecké činnosti doplnit před soudy správní orgán, tj. předsedu soudu.

*„Rozhodl-li ve věcech podle tohoto zákona **předseda** Městského soudu v Praze, je v prvním stupni ve správním soudnictví místně příslušný Krajský soud v Praze, rozhodl-li **předseda** Krajského soudu v Praze je příslušný Městský soud v Praze atd.“*

Tato připomínka je zásadní.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv