



Zpráva o šetření ve věci výkonu dohledu nad znalci

Manželé A. A. a B. A. (dále také „stěžovatelé“) nesouhlasili s postupem odboru insolvenčního a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti (dále také „ministerstvo“) při vyřizování jejich stížností na znalecký ústav Vysoké učení technické v Brně, Fakulta stavební, se sídlem Veveří 331/95, 602 00 Brno (dále také „znalecký ústav“).

A. Shrnutí závěrů

Dospěl jsem k závěru, že ministerstvo při vyřizování stížností a výkonu dohledu nad znaleckým ústavem pochybilo. Pochybení spatřuji v tom, že:

- ministerstvo se dopustilo zbytečných průtahů při vyřizování stížností (viz **část C.1 zprávy**);
- ministerstvo se nevypořádalo se stížnostmi tak, aby byla vyloučena možnost nečinnosti či svévolného uplatnění správního uvážení (viz **část C.2 zprávy**);
- ministerstvo zastavilo řízení o přestupku se znaleckým ústavem, aniž dostatečně zjistilo skutkový stav a aniž své rozhodnutí o zastavení řízení dostatečně odůvodnilo (viz **část C.3 zprávy**).

B. Skutková zjištění

Stěžovatelé nesouhlasili s tím, jak ministerstvo prověřilo a vyřídilo jejich stížnosti na znalecký ústav. V rámci šetření jsem proto ministerstvo požádal o vyjádření k věci a zaslání kopie správního spisu a dalších důležitých podkladů. Ministerstvo na moji žádost o součinnost zareagovalo až po opakovaných urgencích.¹ Kopii spisu mi ministerstvo poskytlo až poté, co proběhlo dne 7. prosince 2021 pracovní jednání mnou pověřených právníků Kanceláře veřejného ochránce práv se zástupci ministerstva.²

V této části **shrnu základní informace o stížnostech a průběhu jejich vyřízení** ministerstvem. **Stěžejní skutková zjištění** pak podrobněji rozvedu v **části C. zprávy**, která obsahuje moje právní hodnocení postupu ministerstva.

B.1 Znalecký posudek a námitky stěžovatelů

V rámci soudního řízení vedeného u Okresního soudu v Rokycanech³ byl znalecký ústav požádán o zpracování revizního znaleckého posudku. Měl za úkol určit průběh vlastnické hranice mezi pozemkem stěžovatelů a sousedním pozemkem a revidovat dva předchozí znalecké posudky⁴ předložené v soudním řízení. **Znalecký posudek** ze dne **3. července**

1 První **vyrozumění o zahájení šetření** s výzvou k vyjádření a poskytnutí kopie správního spisu jsem ministerstvu zaslal dne 23. srpna 2021 (sp. zn. 2664/2021/VOP/MPP, č. j. KVOP-36069/2021), druhá opakovaná výzva je ze dne 12. října 2021 (č. j. KVOP-43207/2021); třetí telefonická urgence (listopad 2021), na kterou ministerstvo zareagovalo sdělením ze dne 10. 11. 2021, MSP-18/2021-OINS-ORIO/24, nicméně nezaslalo kopii správního spisu, s tím, **že bez zahájení šetření** kopii správního spisu neposkytnou.

2 Viz zápis z jednání ze dne 7. prosince 2021, autorizovaný ředitelem odboru insolvenčního a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti Mgr. Janem Benýškem.

3 Soudní řízení vedené pod sp. zn. 6 C 263/2014.

4 Znalecký posudek Ing. Václava Kellnera a znalecký posudek doc. Ing. Milana Humla, CSc. Oba posudky se ve svých závěrech rozcházejí.



2017⁵ (dále také „znalecký posudek“) vypracoval za ústav znalec Ing. Stanislav Kutálek, CSc. (dále také „zpracovatel posudku“).

Stěžovatelé nesouhlasili s postupem zpracovatele posudku. Podle nich zpracovatel při zpracování posudku porušil své povinnosti, nepostupoval s náležitou odbornou péčí a v souladu s obecně uznávanými postupy daného oboru a nedodržel stanovené formální a obsahové náležitosti znaleckého posudku. Zpracovatel posudku podle nich také záměrně nevyužil všech dostupných důkazů a přetvořil je tak, aby odpovídaly jeho závěrům.

Stěžovatelé proto zaslali dne **10. února 2019** předsedovi Krajského soudu v Plzni podnět k zahájení přestupkového řízení se znalcem (dále také „**1. stížnost**“). Uvedli v něm řadu konkrétních námitek proti postupu zpracovatele posudku (blíže viz **část C.2 zprávy**).

B.2 Shrnutí postupu ministerstva při vyřizování stížností

Předseda krajského soudu postoupil podnět dne **13. února 2019** ministerstvu a vyrozuměl o tom stěžovatele.⁶ Stěžovatelé se dne **9. července 2019** ministerstva dotázali na stav vyřizování podnětu, ministerstvo jim dne **18. července 2019** odpovědělo,⁷ že jejich podnět neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku ani zahájení mimořádné kontroly, protože nedoložili konkrétní skutečnosti, které by vzbuzovaly důvodné pochybnosti o jednání znaleckého ústavu v rozporu se zákonem (tj. znalecký posudek nebo další listiny prokazující jejich tvrzení). Ministerstvo také stěžovatele obecně poučilo o své působnosti a omluvilo se za prodlevu při vyřizování podnětu.

Dne **11. srpna 2019** zaslali stěžovatelé ministerstvu nový podnět k zahájení přestupkového řízení (dále také „**2. stížnost**“), který obsahoval tytéž námitky, doložili však i podstatné části znaleckého posudku a další listiny na podporu svých tvrzení. Dne **23. října 2019** se stěžovatelé dotázali na stav vyřizování 2. stížnosti. Dne **29. listopadu 2019** je ministerstvo vyrozumělo mimo jiné o tom, že jejich stížnost stále prošetřuje.

V průběhu **února až dubna 2020** ministerstvo požádalo o součinnost znalecký ústav a vojenský úřad,⁸ od kterého si zpracovatel posudku objednal snímky leteckého mapování s tím, že bez nich nemůže splnit svůj znalecký úkol. Ministerstvo zjišťovalo okolnosti pořízení leteckých snímků (zejména z let 1969 a 1977). Ministerstvo komunikovalo opět i se stěžovateli, stěžovatelé také dne **17. dubna 2020** svou 2. stížnost **doplnili**, kdy mimo jiné doporučili ministerstvu vyžádat si kopii objednávky snímků, kterou učinil zpracovatel posudku u vojenského úřadu, aby se zjistilo, které snímky zpracovatel vlastně objednal.

Dne **4. května 2020** ministerstvo oznámilo **zahájení přestupkového řízení⁹** znaleckému ústavu. Řízení bylo zahájeno pro podezření, že znalecký posudek trpí vadami spočívajícími v tom, že **a)** zpracovatel použil letecké snímky z let 1969 a 1977 v takové kvalitě, která v rámci přezkoumatelnosti znemožňovala na jejich základě dojít k průkazným závěrům

5 Znalecký posudek č. 101/2016.

6 Ministerstvo spravedlnosti bylo k vyřízení podnětu na znalecký ústav příslušné podle § 25c odst. 1 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o znalcích“), ve spojení s § 3 odst. 2 instrukce č. 8/2017 Ministerstva spravedlnosti ze dne 23. 11. 2017, č. j. MPS-26-OJD-ORG/32, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočníků a o některých dalších otázkách (dále také „instrukce“).

7 Sdělení Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. července 2019, č. j. MSP-34/2019-OINS-SKZT/2.

8 Vojenský geografický a hydrometeorologický úřad generála Josefa Churavého v Dobrušce.

9 Sdělení Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. května 2020, č. j. MSP-16/2020-OINS-SRZT/4.



o určení hranice mezi předmětnými pozemky, a rovněž tato kvalita zásadně ztěžovala ověření, zda se skutečně jednalo o snímky z těchto let; **b)** letecký snímek uvedený ve znaleckém posudku jako snímek z roku 1977 ve skutečnosti z tohoto roku nepochází. V odůvodnění oznámení je k podezření ke **skutku a)** doplněno, že obviněný znalecký ústav použil letecké fotografie, které měly pocházet z let 1969 a 1977 a které měl získat od vojenského úřadu. Tyto snímky jsou však tak nízké kvality, že na nich jsou špatně viditelné zachycené objekty, natož pak aby z nich bylo možno odvodit či jinak určit hranici mezi předmětnými pozemky (blíže viz **část C.3 zprávy**).

Ministerstvo dne **6. května 2020 vyrozumělo stěžovatele** o zahájení přestupkového řízení se znaleckým ústavem.¹⁰ K ostatním námitkám stěžovatelů se ministerstvo ve vyrozumění žádným způsobem nevyjádřilo, a ani se nestaly předmětem přestupkového řízení (blíže viz **část C.2 zprávy**).

Dne **17. července 2020 ministerstvo** usnesením **přestupkové řízení zastavilo**,¹¹ přičemž dospělo k závěru, že skutek pod bodem **a)** není přestupkem a skutek pod bodem **b)** se nestal. Podle ministerstva zpracovatel vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat (blíže viz **část C.3 zprávy**).

Stěžovatelé se zastavením přestupkového řízení nesouhlasili, protože podle nich ministerstvo nezjistilo dostatečně skutkový stav a neprověřilo, proč zpracovatel posudku neopatřil od vojenského úřadu kvalitní snímky, ačkoliv na jejich vyžádání sám trval, a navýšil tím cenu znaleckého posudku o přibližně 20 000 Kč. Ministerstvo ani neprověřilo, proč zpracovatel (znalecký ústav) nesplnil znalecký úkol spočívající v určení hranice, a neprověřilo další relevantní námitky proti znaleckému ústavu. Stěžovatelé se zastavení řízení neúspěšně bránili **rozkladem**,¹² ten nebyli oprávněni podat, protože nebyli účastníky řízení.¹³ Ve správním spisu jsou také založeny e-maily stěžovatelů ze dnů 13. a 14. srpna 2020 zaslané ministerstvu, které obsahují další nesouhlas s vyřízením stížností.

C. Právní hodnocení

Mým úkolem je chránit osoby, které se na mě obracejí, před nesprávným **jednáním úřadů** (a dalších institucí) a **před jejich nečinností**. Ve vztahu ke znalecké činnosti se proto nemohu zabývat přímo postupem znalce či znaleckého ústavu při vypracování znaleckého posudku. **Mým úkolem je posoudit, jak postupovalo Ministerstvo spravedlnosti jako orgán státní správy znalecké činnosti.**¹⁴

Posuzuji přitom nejen to, zda ministerstvo jedná v souladu s právem, ale také, zda jeho postup odpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy.

Principy dobré správy představují „*neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání*“. Dobrou správou je takový postup úřadu, který je nejen

10 Sdělení Ministerstva spravedlnosti ze dne 6. května 2020, č. j. MSP-34/2019-OINS-SRZT/21.

11 Usnesení Ministerstva spravedlnosti ze dne 17. července 2020, č. j. MSP-16/2020-OINS-SRZT/29.

12 Rozklad ze dne 3. srpna 2020.

13 Rozklad zamítla dne 14. prosince 2020 ministryně spravedlnosti Mgr. Marie Benešová s tím, že podat rozklad mohou pouze účastníci řízení, kterými stěžovatelé v přestupkovém řízení nebyli.

14 Viz § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.¹⁵ K principům dobré správy ochránce řadí vedle souladu s právem také princip včasnosti,¹⁶ přesvědčivosti,¹⁷ efektivnosti¹⁸ a odpovědnosti.¹⁹

Ministerstvo spravedlnosti provádí dohled nad řádným výkonem znalecké činnosti.²⁰ Za tím účelem prověřuje stížnosti (podněty) na znalce (znalecké ústavy). Pokud stížnost vyhodnotí jako oznámení přestupku, má povinnost oznámení prověřit a buď je odložit, nebo zahájit přestupkové řízení. Osoba, která podala podnět (stížnost, oznámení), nemá právní nárok na zahájení přestupkového řízení (ve smyslu veřejného subjektivního práva). V případě důvodného podezření, že byl přestupek spáchán, však také platí, že ministerstvo zahájit přestupkové řízení musí (z moci úřední).²¹ V takovém případě pak musí přestupek projednat a případně potrestat (projev zásady legality a oficiality).

Řádný výkon znalecké činnosti nedefinoval ani zákon o znalcích, ani prováděcí vyhláška.²² Upřesnila jej teprve instrukce.²³ Podlé té se řádným výkonem znalecké činnosti rozumělo „*nejen dodržení stanovených formálních a obsahových náležitostí úkonu, ale též provedení úkonu s náležitou odbornou péčí (lege artis). Správní orgán je oprávněn ověřit, zda je závěr posudku přezkoumatelný a postup znalce opakovatelný, zda neodporuje zásadám formální logiky, zda měl znalec k dispozici všechny relevantní podklady a náležitě je v posudku označil a zda s přihlédnutím ke vstupním informacím použil určitou metodu, postup či údaj důvodně; bere přitom v úvahu i způsob, jakým znalec vysvětlil posudek orgánu veřejné moci v rámci výslechu, případně též závěr revizního znaleckého posudku. Za daným úkolem si správní orgán zpravidla vyžádá součinnost sboru pro znalecké otázky.*“²⁴

15 Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 26. 1. 2022]; <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>. Principy dobré správy jsou zakotveny v řadě dalších zdrojů, např. v dokumentech Rady Evropy (viz např. <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>).

16 Úřad vyřídí každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu, než je obvyklé, úřad o tom osobu vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín, kdy bude podání vyřízeno. ... U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení bezodkladně, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončí ho v takovém čase, aby bylo dosaženo jeho účelu.

17 Úředník se snaží podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl. ... Úřední dokumenty určené osobám jsou psány jednoduchým a jasným jazykem, aby jim osoby snadno porozuměly. ...

18 Každý úřad je ve své činnosti důsledný a usiluje o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci. Činí proto účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádí i následnou kontrolu jejich naplňování.

19 Úřad se nevyhýbá posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a neodkladně přijme účinná opatření k nápravě (...).

20 Podle zákona o znalcích. Tento zákon byl s účinností k 1. lednu 2021 nahrazen zákonem č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech. V šetřené věci byl znalecký posudek vypracován za účinnosti původní právní úpravy.

21 Shodně viz také § 78 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého platí: „Správní orgán zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední.“

22 Vyhláška č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

23 Instrukce MSP-26/2017-OJD-ORG/31 Ministerstva spravedlnosti (č. 8/2017), o správním řízení ve věcech znalců a tlumočníků a o některých dalších otázkách; účinná od 1. 1. 2018.

24 Viz § 22 odst. 1 instrukce.



Dospěl jsem k závěru, že ministerstvo při vyřizování stížností a výkonu dohledu nad znaleckým ústavem pochybilo (viz shrnutí v části A zprávy). Nyní se postupně blíže vyjádřím k jednotlivým pochybením. Vysvětlím vždy, která pravidla plynou z právní úpravy a principů dobré správy, shrnu rozhodné skutkové okolnosti a zhodnotím, proč byl, podle mého názoru, postup ministerstva v rozporu s vymezenými pravidly.

C.1 K průtahům při vyřizování stížností

Správní orgán je povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů (v zákonné lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li lhůta zákonná stanovena).²⁵

Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Podatelé podnětu je správní orgán povinen sdělit ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.²⁶

První stížnost na znalecký ústav ministerstvo obdrželo **v únoru 2019**. Stěžovatelé v ní podrobně popsali několik námitek vůči postupu zpracovatele posudku, a ačkoliv přímo nepřiložili znalecký posudek a další podklady, ve stížnosti konkrétně odkazovali na příslušné části znaleckého posudku a jiných listin.

Teprve **v červenci 2019 (po pěti měsících)** se stěžovatelé od ministerstva dozvěděli, že jejich podnět neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku ani zahájení mimořádné kontroly. Ministerstvo stěžovatelům sdělilo, že nedoložili konkrétní skutečnosti, které by u ministerstva vzbuzovaly důvodné pochybnosti o jednání znalce v rozporu se zákonem (znalecký posudek a případně další listiny prokazující jejich tvrzení).

Stěžovatelé obratem (**v srpnu 2019**) svou stížnost doplnili (2. stížnost). V reakci na tuto stížnost ministerstvo **v květnu 2020 (po devíti měsících)** zahájilo přestupkové řízení se znalcem.

Dospěl jsem k závěru, že ministerstvo se při vyřizování stížností dopustilo zbytečných průtahů. Na postupy ministerstva při řešení stížností či oznámení přestupku znalce (znaleckého ústavu) se plně vztahují lhůty vyplývající ze správního řádu a zákona o odpovědnosti za přestupek.²⁷ K vyřízení stížnosti a k zahájení přestupkového řízení nebo kodložení oznámení o přestupku by mělo dojít nejpozději do 30 dnů od okamžiku, kdy ministerstvo stížnost či oznámení obdrží. Jedná se sice o lhůtu pořádkovou a správní orgán může stížnost vyřídit i po jejím uplynutí, opětovně však zdůrazňuji, že zásada rychlosti, kterou jsou v obecné rovině vázány všechny správní orgány při všech svých postupech, nabývá obzvláštního významu při prověřování a stíhání možných přestupků. V této oblasti totiž hrozí zánik odpovědnosti za přestupek z důvodu uplynutí promlčecí doby.²⁸

Jsem si vědom značného přetížení odboru insolvenčního a soudních znalců ministerstva, ke kterému došlo v souvislosti s přechodem znalecké agendy výlučně na ministerstvo

25 Zásada rychlosti vyjádřená v § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“).

26 Podle § 42 správního řádu.

27 Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

28 Viz § 30 až 32 zákona o odpovědnosti za přestupek.



k 1. lednu 2021. Případ stěžovatelů však spadá do dřívějšího období a dokládá, že k průtahům docházelo u odboru insolvenčního a soudních znalců již před tímto datem.

Připouštím také, že uvedenou lhůtu 30 dnů je v některých případech obtížné dodržet s ohledem na složitost podnětů k výkonu dohledu nad znalci. Domnívám se, že **ministerstvo by však mělo být schopno zajistit přinejmenším rychlé vyřízení těch podnětů, které hodnotí jako nedůvodné či nepodložené.**

Stěžovatelé se tak měli v zásadě do 30 dnů od podání 1. stížnosti dozvědět, že jejich podnět není podle ministerstva dostačující k zahájení správního řízení, případně k zahájení kontroly. Doba pěti měsíců je v tomto případě zcela nepřiměřená.

Pro úplnost bych k vyřízení 1. stížnosti ministerstvem rád připomněl, že pro podněty k zahájení řízení z moci úřední nestanoví správní řád v § 42 žádné náležitosti, ať již formální, či obsahové.²⁹ Proto vnímám jako problematické, když ministerstvo přistupuje k dalšímu prověřování jen v případě podnětů, k nimž je přiložena i kopie znaleckého posudku či jiného odborného podkladu bez ohledu na to, jaký je vlastní obsah podnětu. Podněty k zahájení řízení z moci úřední by měly být pro správní orgán, který vykonává dohled nad vymezenou oblastí, jen určitým impulsem k vlastní činnosti. Současně je třeba brát v úvahu, že podatelé podnětu mohou mít pochopitelné očekávání, že by si ministerstvo mělo být schopno další podklady zajistit samo. Odpovídá to povaze dohledových a kontrolních orgánů, které by měly dohled vykonávat na základě vlastní úřední činnosti bez ohledu na to, odkud získají informace o možném nezákonném jednání (např. i informace z médií, od jiných správních orgánů apod.). Také proto správní řád po podateli podnětu splnění žádných striktních náležitostí nevyžaduje.³⁰ Je mi znám argument ministerstva, že znalci nebyli podle zákona o znalcích povinni znalecké posudky archivovat a často tvrdili, že nemají konkrétní posudek k dispozici. Rozumím také tomu, že je v souladu se zásadou hospodárnosti vhodné požádat o doplnění znaleckého posudku či jiného odborného podkladu podatele podnětu, je-li z podnětu zcela zřejmé, že takové podklady má k dispozici. Je však v takovém případě zásadní požádat o doplnění srozumitelně a včas.

Nepřiměřená byla, podle mého názoru, i doba devíti měsíců, která uplynula mezi podáním 2. stížnosti a zahájením přestupkového řízení se znaleckým ústavem. Zde však kvituji, že alespoň v listopadu 2019 ministerstvo stěžovatele stručně vyrozumělo, že jejich stížnost nadále prověřuje, a beru v úvahu, že v období od února do dubna 2020 ministerstvo činilo úkony, které měly za cíl ověřit některá tvrzení uvedená ve stížnostech, a vymezit případný předmět přestupkového řízení. I v případě, že ministerstvo není schopno objektivně ve lhůtě 30 dnů od doručení stížnosti ověřit všechny důvody pro zahájení přestupkového

29 Viz např. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 264–269. Viz také Sborník Stanoviska. Kontrolní orgány, 1. vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Walters Kluwer, a. s., 2017, s. 24; dostupné on-line z https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

30 Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 264–269, bod 19.



řízení, mělo by stěžovatele v této lhůtě vyrozumět o nutnosti dalšího prověřování podnětu a alespoň přibližně určit dobu, v níž bude podnět vyřízen.³¹

C.2 K nevypořádání všech námitek stěžovatelů

Správní orgán je povinen vyrozumět osobu, která podnět podala, o tom, jak s podnětem naložil.³² S ohledem na principy dobré správy (otevřenost a přiměřenost) by vyrozumění mělo obsahovat odůvodnění v takovém rozsahu, aby v podateli nevzbuzovalo důvodné podezření na nečinnost úřadu, případně na svévolné uplatnění správního uvážení.

Stěžovatelé v obou stížnostech předložili a doložili dalšími podklady řadu námitek proti postupu zpracovatele posudku. **Konkrétně namítali** zejména, že:

- Zpracovatel posudku se opakovaně projevoval zaujatě vůči jednomu ze znalců, jejichž posudky měl za úkol revidovat.³³
- Zpracovatel posudku se bez bližšího odůvodnění nevyjádřil dostatečně k jednomu z revidovaných znaleckých posudků, ačkoliv to byl jeho úkol. Zpracovatel posudku bez bližšího odůvodnění pouze konstatoval, že je tento posudek nepřezkoumatelný, a tudíž nepoužitelný.
- Závěr zpracovatele posudku o tom, že je sporné vlastnictví předělové zdi, je chybný, protože její vlastnictví dokazují listiny založené v soudním spisu – zpracovatel posudku si vytvořil odlišný skutkový děj, než jak byl již v soudním sporu prokázán a který nebyl sporný ani podle stran sporu.
- Zpracovatel posudku zcela odmítl brát v potaz technicko-hospodářské mapování z roku 1977 a přehlížel jeho závaznost podle právní úpravy platné v dané době. Z toho důvodu trval na vyžádání leteckých snímků, s tím, že jen s jejich pomocí může určit spornou hranici.
- Zpracovatel nepřiložil do soudního spisu všechny vyžádané letecké snímky, zejména letecký snímek z roku 1977, který byl pro zpracování znaleckého posudku zásadní.
- Kvalita leteckého snímku z roku 1977, který zpracovatel použil ve znaleckém posudku, neodpovídala kvalitě snímku, který si stěžovatelé obstarali stejným způsobem, tj. objednávkou od vojenského úřadu.
- Zpracovatel posudku jeden ze zadaných úkolů (určení hranice pozemků) nedokončil.

Ministerstvo v **květnu 2020** vyrozumělo stěžovatele o zahájení přestupkového řízení. **Vyrozumění** vypadalo následovně: „*Na základě podnětu zahájilo ministerstvo s obviněným dne 4. 5. 2020 řízení o přestupku podle § 25b odst. 1 písm. a) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.*“ Jakékoliv jiné vysvětlení vyrozumění neobsahovalo.

31 Viz také Sborník Stanoviska. Kontrolní orgány, 1. vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Walters Kluwer, a. s., 2017, s. 92; dostupné on-line z https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

32 Podle § 42 správního řádu.

33 Stěžovatelé poukázali na to, že se zpracovatel posudku zaujatě vyjadřoval vůči znalci doc. Ing. Humlovi, CSc., při místním šetření, dále poukázali na vyjádření zpracovatele posudku zaslané soudu dne 1. srpna 2018 (založeno v soudním spisu), v němž zpracovatel posudku poukázal na dlouhodobou názorovou rivalitu mezi znaleckým ústavem VUT v Brně, kde působí on sám, a znaleckým ústavem ČVUT v Praze, kde působí znalec doc. Ing. Huml, CSc.



V rámci šetření mi ministerstvo na dotaz, jak posoudilo a vyřídilo další námitky stěžovatelů, odpovědělo, že „oznamované skutky oznamovatelů nelze vnímat jako námitky ve smyslu procesních úkonů, které je nutno vyrovnat v odůvodnění rozhodnutí (per analogiam § 68 odst. 3 správního řádu)“. Uvedlo dále, že „je v rozporu s celou koncepcí řízení z moci úřední činit z postupu před zahájením řízení o přestupku jakési kvazi správní řízení na návrh, kdy orgán zachází s oznamovatelem jakožto s účastníkem řízení, přičemž s jednotlivými částmi jeho podnětu nakládá obdobně jako s námitkami účastníka správního řízení“. Doplnilo, že správní řád ani judikatura Nejvyššího správního soudu nestanoví žádnou formu na vyrozumění podle § 42 správního řádu. Toto vyrozumění rovněž není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, mezi jeho náležitosti tedy nenáleží odůvodnění. Z tohoto důvodu „považuje ministerstvo svá vyrozumění, včetně vyrozumění zaslaného stěžovatelům, podle § 42 správního řádu za zcela adekvátní“.

Ministerstvo se, podle mého názoru, dopustilo pochybení, protože se s obsahem stížností nevypořádalo způsobem, který by vyloučil možnou nečinnost či svévolné uplatnění správního uvážení.

Ministerstvo v žádném okamžiku vyřizování stížností či následného prověřování a vedení přestupkového řízení stěžovatele nijak nevyrozumělo, jak vyhodnotilo většinu z jejich námitek proti postupu zpracovatele znaleckého posudku. Vyrozumění obsahující výlučně informaci, že bylo zahájeno řízení o přestupku, nemohu hodnotit jako dostačující, ač podle ministerstva je zcela adekvátní. Z takového vyrozumění totiž **není vůbec zřejmé, ze kterých důvodů ministerstvo vymezilo předmět přestupkového řízení právě tak, jak učinilo, a není tak doposud zřejmé, proč ostatní výhrady k postupu zpracovatele posudku ministerstvo nepovažovalo za relevantní.** Prosté vyrozumění o zahájení přestupkového řízení nadto mohlo ve stěžovatelích vyvolat mylný dojem, že předmětem řízení budou všechny námitky, které v podnětu uvedli.

Abych vyloučil případné nedorozumění. Ani já netvrdím, že námitky obsažené v podnětu či stížnosti by mělo ministerstvo vypořádat způsobem obdobným námitkám účastníků řízení a v kvalitě odpovídající odůvodnění správního rozhodnutí. Již dříve ochránce vysvětlil, že cílem vyrozumění není odpovědět podateli podnětu na všechny jeho otázky či podrobně vyvrátit všechny jeho úvahy či tvrzení. Takový postup by byl sice značně vstřícný vůči podatelům, nicméně by značně přesahoval rámec zákonných povinností úřadů a šel by, podle mého názoru, i nad rámec principu přesvědčivosti a otevřenosti.³⁴ **Ministerstvo však zcela opomíjí, že jako orgán dohledu nad řádným výkonem znalecké činnosti nesmí postupovat svévolně či se dopouštět nezákonné nečinnosti tam, kde je třeba konat k ochraně veřejného zájmu.** Není zcela na volné úvaze ministerstva, zda vykoná správní dohled, či prověří možný přestupek, pokud z podnětu vyplývají skutečnosti, které mohou důvodně nasvědčovat porušení právních povinností znalce. Proto i z odborné literatury vyplývá, že vyrozumění o tom, jak správní orgán s podnětem naložil, „by mělo být dostatečně přesvědčivé a mělo by osvětlit – úměrně kvalitě podnětu – právní a skutkový

34 Viz např. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 29. dubna 2019, sp. zn. 7622/2018/VOP; dostupná on-line z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6994>.



*náhled správního orgánu na danou věc“.*³⁵ K témuž závěru se dlouhodobě kloní i ochránce.³⁶

Přitom námitky, které stěžovatelé v podnětu předložili a na které ministerstvo nijak nereagovalo, nelze rozhodně bez dalšího vyhodnotit jako nerelevantní z hlediska dohledu nad řádným výkonem znalecké činnosti. Za zásadní považují zejména nevypořádání námitek, že zpracovatel (revizního) posudku nesplnil zadaný úkol spočívající v revidování znaleckého posudku Ing. Milana Humla, CSc., když bez bližšího odůvodnění pouze uvedl, že je nepřezkoumatelný. Tím se ministerstvo vůbec nezabývalo, ačkoliv mohl být porušen § 8 zákona o znalcích a tlumočnících.³⁷ Ani další námitky stěžovatelů však nemířily mimo rámec dohledu vykonávaného ministerstvem. Ministerstvo musí být při vyřizování podnětu schopno jednoduše vysvětlit, proč se určitou částí podnětu zabývat nebude, a v čem naopak spatřuje možný přestupek.

C.3 K zastavení řízení o přestupku bez dostatečného odůvodnění/bez dostatečných podkladů

Správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti,³⁸ a aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu.³⁹

Ve stížnostech a jejich doplněních stěžovatelé mimo jiné uvedli, že zpracovatel posudku sdělil soudu, že aby mohl dobře splnit svůj revizní znalecký úkol (určit průběh vlastnické hranice), potřebuje si vyžádat od vojenského úřadu sérii leteckých snímků. Zpracovatel posudku následně nedoložil do soudního spisu všechny vyžádané snímky. Ve znaleckém posudku zpracovatel komentoval jeden z vyžádaných snímků z (klíčového) roku 1977⁴⁰ jako nepřiliš přesvědčivý. Stěžovatelé si proto také objednali snímek z roku 1977 od vojenského úřadu, ten však byl odlišný co do kvality i provedení od snímku prezentovaného zpracovatelem ve znaleckém posudku. Stěžovatelé rovněž ministerstvu sdělili, že je nezbytné zjistit, jak zpracovatel posudku snímky od vojenského ústavu objednal. Z vlastní zkušenosti totiž poukázali na to, že je klíčové v objednávce zcela přesně vymezit zájmové území – pouze snímek pořizovaný přesně nad ním bude mít odpovídající kvalitu. Znalecký ústav by podle stěžovatelů měl být s ohledem na svou odbornost schopen vyžádat si správný snímek, obzvlášť když na vyžádání leteckých snímků sám trval, a navýšil tím i cenu znaleckého posuzování (o 20 000 Kč).

Ještě **před zahájením přestupkového řízení** ministerstvo u vojenského úřadu ověřilo, že konkrétní snímky uvedené ve znaleckém posudku poskytl zpracovateli vojenský úřad

35 Viz např. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 264–269, bod 6–7. Viz také Sborník Stanoviska. Kontrolní orgány, 1. vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Walters Kluwer, a. s., 2017, s. 91–92; dostupné on-line z https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

36 Viz např. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 11. září 2013, sp. zn. 4913/2012/VOP; dostupná on-line z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/446>.

37 Viz také § 22 instrukce, podle které je v rámci přezkumu řádného zpracování znaleckého posudku nutno hodnotit mj. i to, zda je posudek přezkoumatelný.

38 Podle § 3 správního řádu.

39 Podle § 2 odst. 4 správního řádu.

40 Klíčového proto, že v tomto roce bylo prováděno i technicko-hospodářské mapování a místní šetření.



a že se jedná (mimo jiné) o snímky z let 1969 a 1977. Vojenského úřadu se také dotázalo, jak je možné, že se snímky zpracovatele a stěžovatelů natolik liší, když mají zachycovat tutéž oblast a být ze stejného roku. Na tento dotaz (z dubna 2020) vojenský úřad před zahájením řízení neodpověděl.

Ministerstvo **zahájilo přestupkové řízení** (v květnu 2020). Jedním z důvodů, pro které ministerstvo zahájilo přestupkové řízení se znaleckým ústavem, byla právě zřejmá odlišnost leteckých snímků, které zpracovatel použil ve znaleckém posudku, od snímků, které poskytl vojenský úřad stěžovatelům. V oznámení o zahájení přestupkového řízení ministerstvo vymezilo podezření z přestupku tak, že zpracovatel posudku použil letecké snímky z let 1969 a 1977 v takové kvalitě, která v rámci přezkoumatelnosti znemožňovala na jejich základě dojít k průkazným závěrům o určení hranice mezi předmětnými pozemky, a rovněž tato kvalita zásadně ztěžovala ověření, zda se skutečně jednalo o snímky z těchto let.

V rámci řízení ministerstvo vyslechlo zástupce vojenského úřadu, přičemž výsledku byl přítomen zpracovatel posudku. **Z protokolu o výsledku**⁴¹ krom jiného vyplývá, že zástupci vojenského úřadu předložilo ministerstvo snímky stěžovatelů a snímky zpracovatele a požádalo o vyjádření k jejich rozporu. Zástupce vojenského úřadu se však vyjádřit odmítl s tím, že snímky, které měl s sebou, byly bez potřebného přiblížení.

Následně **ministerstvo řízení o přestupku zastavilo** (červenec 2020). V usnesení uvedlo, že z provedených důkazů vyplynulo, že „obviněnému nebylo vojenským úřadem nabídnuto více snímků z roku 1977“. Dále vyplynulo, že v tomto roce proběhlo pravděpodobně pouze jediné snímkování, neboť vícero snímkování v témže roce je nepravděpodobné pro vysokou finanční nákladnost této činnosti. Svědek zároveň vypověděl, že vojenský úřad eviduje veškeré zakázky o tom, které snímky byly komu poskytnuty, a tyto informace jsou dohledatelné v archivu. Ministerstvo si proto po výsledku vyžádalo od vojenského úřadu letecké snímky, které byly poskytnuty obviněnému, stěžovatelům a všechny letecké snímky obce Těně pořízené v roce 1977. Zjistilo tak, že v roce 1977 bylo pořízeno 23 snímků obce, z toho byly obviněnému poskytnuty snímky č. 15185 a 15186, zatímco stěžovatelům byl poskytnut snímek 30899 (správně snímek 15197). Snímky poskytnuté stěžovatelům přitom obviněnému nabídnuty nebyly. Nadto snímky poskytnuté obviněnému byly v nižší kvalitě. Ministerstvo uzavřelo, že „rozpory jednotlivých snímků a jejich kvalitě, které vzbuzovaly u správního orgánu důvodné podezření o tom, že se obviněný dopustil přestupku uvedeného ve výroku, byly výše uvedeným rozptýleny“. Ministerstvo dodalo, že obviněný použil snímky poskytnuté mu vojenským úřadem, přičemž je přiblížil tak, aby byly relevantní pro předmět znaleckého posudku (určení hranice mezi posuzovanými pozemky). „Vzhledem ke kvalitě poskytnutých leteckých snímků obviněný nemohl ve znaleckém posudku použít letecké snímky v lepší kvalitě, které by obviněný dosáhl menším přiblížením, neboť tyto by v takovém případě pozbyly relevance ve vztahu k předmětu znaleckého posudku. ... Obviněný tedy použil poskytnuté snímky nejvhodnějším možným způsobem pro splnění znaleckého úkolu“, a **prokázal tak, že vynaložil veškeré úsilí**, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránil.

41 Protokol o výsledku svědka ze dne 24. června 2020, č. j. 16/2020-OINS-SRZT.



S tímto závěrem se neztotožňuji. **Dle mého názoru ministerstvo dostatečně neprověřilo postup zpracovatele (znaleckého ústavu) při získávání předmětných leteckých snímků.** Z podkladů, které byly ve spisu, jehož kopii mi ministerstvo poskytlo, plyne, že ministerstvo zjistilo skutečně pouze to, že stěžovatelé dostali od vojenského úřadu jiné snímky než zpracovatel. Není však vůbec zřejmé, **proč** vojenský úřad předložil zpracovateli odlišné letecké snímky a v nižší kvalitě než stěžovatelům, a **jestli to nebylo vinou zpracovatele, resp. znaleckého ústavu.** Jestliže jak stěžovatelům (laikům), tak zpracovateli posudku se jednalo o posouzení téhož území, nemohu se bez dalšího dokazování ztotožnit se závěrem, že zpracovatel posudku (znalecký ústav) vyvinul veškeré úsilí, aby zabránil tomu, že pro znalecký posudek použil letecké snímky horší kvality, než jaké byli schopni opatřit sami stěžovatelé. **Není mi jasné, proč se ministerstvo dále touto otázkou v průběhu přestupkového řízení nezabývalo a nepožadovalo dodatečnou odpověď na tuto otázku od zástupce vojenského úřadu, když na ni nebyl připraven odpovědět během výslechu.** Případně, pokud ministerstvo tuto okolnost prověřilo, mělo by být schopno ji přesvědčivě objasnit v odůvodnění usnesení o zastavení řízení.

Obávám se proto, že **ministerstvo vycházelo při zastavení přestupkového řízení pouze z omezených podkladů, a tudíž v rozporu se zásadou materiální pravdy,** podle které je správní orgán povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. **Neprovedlo tak ani dokazování v rozsahu nezbytném pro to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem,** kterým je zde zájem na řádném výkonu znalecké činnosti a potrestání přestupku.⁴²

Jsem si vědom toho, že k vedení přestupkového řízení se vyjádřila ministryně spravedlnosti v návaznosti na stěžovateli podaný rozklad, když neshledala ani důvody pro přezkoumání napadeného usnesení o zastavení řízení v přezkumném řízení.⁴³ Je zjevné, že s odůvodněním uvedeným v rozhodnutí o rozkladu⁴⁴ nemohu z výše uvedených důvodů souhlasit. Současně však **již nespátřuji žádný prostor pro zjednání nápravy v dané věci s ohledem na to, že jakýkoliv případný přestupek již byl promlčen.**

D. Informace o dalším postupu

Dospěl jsem k závěru, že **odbor insolvenční a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti při vyřizování stížností a výkonu dohledu nad znalci pochybil** (viz shrnutí v části A zprávy).

S ohledem na uplynutí promlčecí doby případného přestupku již nepožaduji zjednání nápravy v konkrétní věci. Považuji však za důležité seznámit ministerstvo se svými závěry s cílem předejít obdobným pochybením při budoucím výkonu státní správy znalecké činnosti. Na šetřenou věc dopadala přechodí právní úprava, nicméně moje poznatky, které z tohoto šetření plynou, jsou aplikovatelné i podle nové právní úpravy⁴⁵. Podle § 35 nového znaleckého zákona orgán dohledu prověřuje, zda znalci postupují v souladu s tímto zákonem, právními předpisy vydanými k jeho provedení a obecně uznávanými postupy a standardy daného oboru a odvětví. Zároveň je oprávněn posuzovat věcnou správnost znaleckého posudku. Na základě tohoto právního rámce považuji **dohled ve znalecké**

⁴² Viz také ustanovení § 21 instrukce, které vymezuje podklady pro vydání rozhodnutí. Sborník přestupky s. 31.

⁴³ Postup podle § 92 odst. 1 správního řádu v případě podání nepřipustného odvolání (rozkladu).

⁴⁴ Rozhodnutí ministryně spravedlnosti Mgr. Benešové ze dne 14. prosince 2020, č. j. MSP-67/2020-ODKA-ROZ/4.

⁴⁵ Zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech.



agendě za průběžnou, monitorovací, hodnotící, kontrolní a vyhledávací činnost orgánů státní správy znalecké činnosti, která je zaměřena na ochranu veřejného zájmu, jímž je zajištění řádného výkonu znalecké činnosti znalci, znaleckými kanceláři a znaleckými ústavy. **Žádám přijetí opatření, která zaručí, že při výkonu dohledu podle nové právní úpravy bude znalecký odbor řádně vykonávat dohled ve všech jeho aspektech.**

Zprávu zasílám ministru spravedlnosti JUDr. Pavlu Blažkovi, Ph.D., a **podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv** žádám, aby se ve lhůtě **45 dnů** od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o opatřeních k nápravě přijatých s cílem usměrnit praxi příslušného odboru. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 4. dubna 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)