



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci výkonu dohledu nad znalci

A. Závěry šetření

Dne 4. dubna 2022 jsem vydal zprávu o šetření¹ postupu Ministerstva spravedlnosti při 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“ nebo „znalecký odbor ministerstva“) při vyřizování jejich stížností (podnětů) na znalecký ústav Vysoké učení technické v Brně, Fakultu stavební, se sídlem Veveří 331/95, 602 00 Brno (dále také „znalecký ústav“).

Po provedeném šetření jsem dospěl k závěru, že ministerstvo:

- se dopustilo zbytečných průtahů při vyřizování stížností (podnětů) na znalecký ústav (viz část **C.1 zprávy** o šetření);
- se nevypořádalo se stížnostmi (podněty) tak, aby byla vyloučena možnost nečinnosti či svévolného uplatnění správního uvážení (viz část **C.2 zprávy** o šetření);
- 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** o šetření).

B. Vyjádření ministra spravedlnosti

Ministr spravedlnosti JUDr. Pavel Blažek, Ph.D. (dále také „ministr spravedlnosti“), na zprávu o šetření zareagoval dopisem ze dne 3. května 2022.²

- Ministr spravedlnosti připustil, že ministerstvo podaný podnět nevyřídilo v zákonné třicetidenní lhůtě. Vysvětlil to velkým množstvím podnětů, pro které není možné, aby příslušný odbor za stávajícího personálního obsazení vyřizoval všechny došlé podněty v zákonné lhůtě. Sdělil, že se problém snaží koncepčně řešit.
- Ministr spravedlnosti se neztotožňuje s výkladem, podle kterého by z principů dobré správy (otevřenost a přiměřenost) měla vyplývat povinnost správních orgánů odpovídat na podněty podle § 42 správního řádu takovým způsobem, aby podatel podnětu nemohl mít podezření, že je správní orgán nečinný či uplatňuje správní uvážení svévolně. Ve zprávě o šetření jsem podle ministra spravedlnosti nekonkretizoval, které náležitosti by taková odpověď měla splňovat, dovodil však, že by podle mého výkladu měla obsahovat odůvodnění. Připomenul proto, že správní orgán je podle § 42 správního řádu povinen tomu, kdo podnět podal (a pokud o to požádá), sdělit pouze to, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Rozšiřování takto určitě definované povinnosti nad rámec zákona ochráncem je podle ministra spravedlnosti neoprávněné a neopodstatněné. Pokud ministerstvo vyrozumělo podatele způsobem, který je v souladu s § 42 správního řádu, nemůže

1 Podle § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Viz sdělení ministra spravedlnosti ze dne 3. května 2022, č. j. MSP-16/2022-OINS-ORIO/15.



ochránce ministerstvu vytýkat, že nad rámec své zákonné povinnosti neinformovalo podatele o dalších skutečnostech.

- K nedostatečnému zjištění skutkového stavu v zahájeném přestupkovém řízení a k nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení ministr spravedlnosti uvedl, že v daném případě ministerstvo zahájilo řízení o přestupku, za účelem zjištění skutkového stavu si vyžádalo informace od Vojenského geografického a hydrometeorologického úřadu generála Josefa Churavého (dále také „vojenský úřad“), vyslechlo zaměstnance tohoto úřadu jako svědka, vyžádalo si předložení relevantních digitálních snímků a po objektivním posouzení rozhodných skutečností došlo k závěru, že jednání obviněného znaleckého ústavu nenaplnilo skutkové znaky přestupku. Řízení proto usnesením zastavilo. Popsaný postup podle ministra spravedlnosti nelze považovat za nečinnost a skutečnost, že ochránce nesouhlasí s tím, že bylo řízení zastaveno, neznamená, že ministerstvo v této věci jednalo svévolně. Ministr spravedlnosti připomenul, že pochybení neshledala ani bývalá ministryně spravedlnosti. Ministr spravedlnosti opětovně zdůraznil, že ochránce může působit jen k ochraně veřejných subjektivních práv stěžovatelů, což v daném případě ochránce nečinil, protože stěžovatelé neměli žádné veřejné subjektivní právo na zahájení přestupkového řízení.

C. Závěrečné hodnocení

Se závěry ministra spravedlnosti v reakci na zprávu o šetření se nemohu ztotožnit. Setrávám proto na závěru o pochybení odboru insolvenčního a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti.

S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě **vydávám své závěrečné stanovisko** podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, které podrobněji zdůvodňuji níže. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

C.1 K průtahům při vyřízení podnětů

Ministr spravedlnosti uznal, že se ministerstvo při vyřizování stížností (podnětů) dopustilo průtahů, a vysvětlil je opětovně velkým zatížením znaleckého odboru podmíněným jeho nedostatečným personálním obsazením. Uvedl, že se snaží situaci koncepčně řešit.

V uplynulých dvou letech jsem šetřil řadu podnětů poukazujících na nečinnost a průtahy znaleckého odboru, které ministerstvo opakovaně vysvětlovalo přechodem znalecké agendy pod výlučnou správu ministerstva a nedostatečným personálním obsazením znaleckého odboru. Ministerstvo vždy obecně deklarovalo snahu situaci řešit. S ohledem na to, že od přechodu agendy uplynulo již více než jeden a půl roku, mělo ministerstvo dostatečně dlouhou dobu na to, aby situaci na znaleckém odboru stabilizovalo. Nemohu proto nadále akceptovat pouze obecně formulovaný příslib řešení situace bez uvedení podrobnějších informací o již realizovaných, a případně dalších plánovaných, konkrétních krocích, které by vedly ke zlepšení situace znaleckého odboru.

C.2 K náležitostem vyrozumění podle § 42 správního řádu v souladu s principy dobré správy

S ministrem spravedlnosti mohu souhlasit v tom, že z jazykového výkladu § 42 správního řádu vyplývá, že správní orgán je povinen podatele podnětu vyrozumět pouze o tom,



že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední (případně, že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu).

Ministr spravedlnosti nechápe, na základě čeho požadují po ministerstvu „nad rámec“ této povinnosti také podatele podnětu přiměřeně vyrozumět o tom, proč ministerstvo neshledalo důvody k zahájení řízení z moci úřední.

Ačkoliv ve zprávě o šetření tento svůj požadavek dostatečně vysvětlují a rozvádím (v podrobnostech odkazuji na **část C.2 zprávy**), opakuji zde, že **tento požadavek vyvozují z principů dobré správy**, jmenovitě zejména z **principu otevřenosti a přiměřenosti**. Podle § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je ostatně mým úkolem působit k ochraně osob před jednáním úřadů nejen pokud je v rozporu s právem, ale také pokud neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy.

Již moji předchůdci v pozici veřejného ochránce práv se vyslovili pro to, aby sdělení podle ustanovení § 42 správního řádu s ohledem na principy dobré správy obsahovalo přiměřené odůvodnění v takovém rozsahu, aby v podatelci nevzbuzovalo důvodné podezření na nečinnost úřadu, případně na svévolné uplatnění správního uvážení. Za ukázkou špatné praxe proto označili nedostatečná sdělení kontrolních orgánů omezující se např. na stručnou informaci, že kontrolní orgán neshledal důvod pro zahájení kontroly nebo řízení z moci úřední, či příliš obecná, nekonkrétní sdělení.³

K takovému přístupu by, podle mého názoru, měl ministr spravedlnosti dospět i tehdy, pokud by § 42 správního řádu vykládal v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů vymezenými ve správním řádu. Zákaz svévole lze současně považovat za jeden ze stěžejních principů demokratického právního státu. Proto se k povinnosti přiměřeného vyrozumění v odpovědi na podnět podle § 42 správního řádu kloní i odborná literatura, na což jsem rovněž poukázal ve zprávě o šetření (viz **část C.2 zprávy**, s. 8–9).

Není také pravda, že jsem ve zprávě o šetření nijak nekonkretizoval, jaké náležitosti by odpověď ministerstva měla splňovat (opět v podrobnostech odkazuji na **část C.2 zprávy**). Zprvce jsem jasně deklaroval, že se v žádném případě nemá jednat o odůvodnění odpovídající rozsahem a kvalitou odůvodňování správních rozhodnutí, naopak že má být takové vyrozumění úměrné kvalitě podnětu, přesvědčivé a má z něj pouze stručně plynout právní a skutkový náhled správního orgánu na danou věc. Zadruhé jsem dostatečně shrnul konkrétní námitky stěžovatelů a zdůraznil, že ministerstvo, aniž stěžovatelům svůj postup jakkoliv vysvětlilo, si ze všech těchto námitek vybralo pouze jednu, které se rozhodlo věnovat v rámci zahájeného přestupkového řízení. Větší část podnětu stěžovatelů tak ministerstvo do dnešního dne *de facto* nevypořádalo.

Ministr spravedlnosti ve své reakci na mou zprávu o šetření brojí proti jakémukoliv vyvozování nad rámec informace o nedůvodnosti či zahájení přestupkového řízení. Z jiných šetření je mi přitom známo, že znalecký odbor ministerstva na nedůvodné podněty určitým vyrozuměním (byť mnohdy příliš nekonkrétním a obecným) běžně reaguje. V daném případě stěžovatelů je situace odlišná v tom, že podněty obsahovaly více

3 Viz zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. září 2013, sp. zn. 4913/2012/VOP; dostupná on-line z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/446>. K vyvozování podatelů podnětů podle § 42 správního řádu viz Gabrišová, V. a kol.: Sborník stanovisek veřejného ochránce práv Kontrolní orgány, Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, ISBN 978-80-87949-39-9, s. 91 a násl. Sborník je dostupný on-line z https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.



relevantních námitek, které kdyby byly obsaženy v samostatných podnětech a znalecký odbor by je vyhodnotil jako nedůvodné, věcně by na ně reagoval. Protože se v daném případě rozhodl znalecký odbor ministerstva zahájit přestupkové řízení k jedné z namítaných skutečností, nepovažoval za nutné na ostatní jakkoliv reagovat, a to ani stručným souhrnným vysvětlením, proč je nepovažuje za relevantní. Moje kritika vyslovená ve zprávě o šetření směřovala vůči tomuto postupu znaleckého odboru ministerstva.

Pro úplnost podotýkám, že беру на vědomí poučení ministra spravedlnosti, že podání stěžovatelů nebyla žádnými stížnostmi, ale podněty podle § 42 správního řádu. Myslím, že ve zprávě o šetření jsem jasně popsal obsah jednotlivých podnětů a pojem stížnost jsem náležitě zavedl jako zkratku pro snadnější čtení. Ostatně samo ministerstvo používá termín „stížnosti na znalce“ na svých oficiálních webových stránkách ke znalecké agendě a nedomnívám se, že to veřejnosti či ministerstvu činí jakékoliv interpretační obtíže.

C.3 K nedostatečnému zjištění skutkového stavu v zahájeném přestupkovém řízení a k nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení. K omezení působnosti ochránce výhradně na ochranu veřejných subjektivních práv stěžovatelů

Ministr spravedlnosti uvedl, že nechápe, na čem zakládám svůj závěr, že ministerstvo při vedení přestupkového řízení postupovalo svévolně či se dopustilo nečinnosti.

Pokud jde o samotné přestupkové řízení, které ministerstvo zahájilo, k němu jsem nevyslovil závěr, že bylo ministerstvo nečinné či že v něm postupovalo svévolně. Dospěl jsem k tomu, že ministerstvo přistoupilo k jeho zastavení, aniž dostatečně zjistilo skutkový stav a aniž své rozhodnutí o zastavení řízení dostatečně zdůvodnilo. Ministerstvo tak, podle mého názoru, postupovalo v rozporu s § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu. V podrobnostech odkazují na část **C.3 zprávy** o šetření, v níž dostatečně vysvětluji své závěry.

V závěru **části C.3 zprávy** o šetření jsem také uvedl, že ve vztahu k rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení nespátřuji žádný prostor pro zjednání nápravy s ohledem na to, že jakýkoliv případný přestupek již byl promlčen. V závěrečném stanovisku proto neformuluji žádné opatření k nápravě v dané věci.

Pouze považuji za nezbytné opětovně se na tomto místě ohradit proti svébytnému výkladu § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, který mi znalecký odbor ministerstva opakovaně předkládá. Omezování mé působnosti pouze na případy, v nichž jsou dotčena veřejná subjektivní práva, je založeno na nesprávném výkladu citovaného ustanovení, včetně nesprávného výkladu jazykového. Znovu připomínám, že **mým posláním není poskytovat ochranu osob jen tam, kde jsou dotčena jejich veřejná subjektivní práva.** Takto je vymezena ochrana poskytovaná správními soudy.⁴ Ochránce je nezávislým kontrolním orgánem veřejné správy „*sui generis*“ odpovědným výhradně Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Jeho úkolem je pomáhat osobám při jednání s úřady v záležitostech, se kterými se dané osoby na tyto úřady obracejí a kterými mají tyto úřady pravomoc (a tomu odpovídající povinnost) se zabývat. Šetření může ochránce vést nejen k podnětu jednotlivých osob, ale i z vlastní iniciativy. Šetření může ochránce zahájit

4 Viz § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů: „Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“



i pro „pouhé“ porušování principů dobré správy, aniž by se šetřený úřad současně dopouštěl porušování právních předpisů *stricto sensu* (natož porušování veřejných subjektivních práv).⁵ V širším měřítku je **smyslem a účelem zřízení instituce ochránce kultivovat fungování veřejné správy chápáné jako služba veřejnosti**. Tak je třeba také chápat podněty stěžovatelů v daném případě. Stěžovatelé samozřejmě nemají nárok ve smyslu veřejného subjektivního práva na to, aby bylo přestupkové řízení zahájeno a znalecký ústav potrestán. Mají ale jako občané tohoto státu nárok na to, aby úřad pověřený výkonem dohledu nad znalci řádně plnil své povinnosti, navíc v situaci, kdy se jich jednání znalce či znaleckého ústavu osobně dotýká. Pokud bych při šetření zjistil, že ministerstvo přesvědčivě zjistilo skutkový stav a řádně odůvodnilo zastavení řízení, stěžovatelům i ministerstvu bych to ve zprávě o šetření sdělil. Ani v tomto okamžiku netvrdím, že mělo ministerstvo povinnost znalecký ústav v dané věci potrestat. Tvrdím však, že ministerstvo mělo řádně prověřit postup znaleckého ústavu a přesvědčivě vysvětlit, proč nebyl znalecký ústav schopen opatřit si potřebné snímky území, které měl za úkol znalecky posoudit, ač si takové snímky od téhož vojenského úřadu byli schopni opatřit sami stěžovatelé. Na tuto otázku ministerstvo vůbec neodpovědělo, přesto ukončilo přestupkové řízení s odůvodněním, že znalecký ústav „*vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránil*“.

Odkazuji na řadu písemností, v nichž jsem ministerstvu chybný výklad § 1 odst. 1 zákona o veřejném právu vyvracel podrobným odůvodněním.⁶ Podotýkám, že tento výklad, který mně opakovaně předkládá výhradně znalecký odbor ministerstva, nezastávají ani jiné odbory téhož ministerstva, jejichž postupy se zabývám (zejména v oblasti státní správy soudů).

D. Opatření k nápravě

Ministru spravedlnosti podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv navrhuji, aby:

- (A) Mně sdělil, které konkrétní kroky (personální, organizační) učinil k dnešnímu dni ke stabilizaci fungování odboru insolvenčního a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti a k zajištění schopnosti předmětného odboru vyřizovat mu napadlé věci v zákonem předvídaných lhůtách, které další kroky případně plánuje přijmout a v jakém časovém horizontu.
- (B) Zajistil (metodicky, případně cestou projednání se zaměstnanci odboru insolvenčního a soudních znalců a následným dohledem nad dodržováním), že příslušný odbor ministerstva bude do vyrozumění podle § 42 správního řádu zahrnovat přiměřené zdůvodnění svého postupu v souladu s principy dobré správy. Bude tak činit i v případě, že podnět podle § 42 správního řádu bude obsahovat více námitek,

5 Tomu odpovídá řada dalších ustanovení zákona o veřejném ochránci práv. Lze poukázat např. na § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, podle kterého platí, že ochránce vyzve úřad k vyjádření k jeho zjištění v případě, že ochránce zjistí svým šetřením porušení právních předpisů **či jiná pochybení** (§ 1 odst. 1). Viz také § 17, 19, 21 a další zákona o veřejném ochránci práv.

6 Naposledy viz zpráva o šetření ze dne 14. února 2022, sp. zn. 4045/2021/VOP; zpráva je dostupná on-line z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10174>. Dále viz např. sdělení ochránce ze dne 28. června 2021, sp. zn. 3715/2018/VOP, č. j. KVOP-27624/2021, sdělení ochránce ze dne 6. září 2021, sp. zn. 1065/2020/VOP a 1734/2020/VOP, č. j. KVOP-35281/2021. Viz také záznam z jednání ze 7. prosince 2021, autorizován Ministerstvem spravedlnosti, ze dne 25. ledna 2022.

příčemž znalecký odbor ministerstva vyhodnotí část z nich jako důvod k zahájení řízení a ve zbytku shledá podnět nedůvodným.

Závěrečné stanovisko **zasílám ministru spravedlnosti JUDr. Pavlu Blažkovi, Ph.D.**, a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, **zda provedl navržená opatření k nápravě**. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě **30 dnů** od doručení stanoviska.

Stanovisko zasílám také stěžovatelům.

Pokud ministr spravedlnosti nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv **vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost** včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Ministerstva spravedlnosti.

Brno 15. srpna 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)