



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu orgánů dohledu nad znaleckou činností

Dne 18. května 2020 jsem vydal zprávu o šetření ve věci postupu vedení Krajského soudu v Brně (dále také „krajský soud“) a Ministerstva spravedlnosti (dále také „ministerstvo“) jako orgánů státní správy znalecké činnosti při vyřizování podnětů a stížností na znaleckou činnost znalce RNDr. Pavla Hadaše, Ph.D. (dále také „znalec“). Ve zprávě o šetření jsem dospěl k tomu, že správní orgány dostatečně nevypořádaly námitku, že znalec při vypracování znaleckých posudků překračuje obor a odvětví, pro které byl jmenován.

Ministerstvo spravedlnosti v reakci na zprávu požádalo již dne 28. července 2020 o vyjádření Poradní sbor ministra spravedlnosti pro vodní hospodářství, ochranu přírody a životního prostředí (dále také „poradní sbor“). Teprve počátkem března 2021 mě ministerstvo informovalo o tom, že má k dispozici závěry poradního sboru (od 4. ledna 2021), o svém navazujícím postupu mě však nevyrozumělo. S ohledem na délku vyřizování podnětu stěžovatele považuji další průtahy ve věci za nepřijatelné, a vydávám proto toto závěrečné stanovisko.

A. Závěry šetření

V šetření jsem **dospěl k závěru**, že:

- Podá-li stěžovatel orgánu dohledu nad znaleckou činností podnět proti znalci a znaleckému posudku, který je předmětem dokazování v běžícím soudním řízení, má orgán dohledu tento podnět prošetřit a zahájit přestupkové řízení se znalcem jen v případě, že jednotlivé námitky nasvědčují **zjevnému překročení povinností znalce či zakládají jinak závažný důvod pro uplatnění správního dohledu**. V ostatních případech je k posouzení námitky příslušný procesní soud, do jehož nezávislého rozhodování nesmí orgán dohledu zasahovat.¹
- Předseda krajského soudu a ministerstvo **nepochybili při vypořádání námitek** směřujících **proti řádnému a osobnímu vypracování** znaleckého posudku a **námítce podjatosti** znalce. Dospěli k odůvodněnému závěru, že se znalec v těchto otázkách nedopouští zjevného porušování právních předpisů, a odkázali stěžovatelku na to, aby tyto námitky uplatnila v soudním řízení.
- Předseda krajského soudu měl **blíže prověřit námitku směřující proti překročení znaleckého oprávnění znalcem**. Její vypořádání předsedou krajského soudu jsem **shledal nepřesvědčivým**. **Nesouhlasil jsem se závěrem ministerstva**, které postup předsedy krajského soudu **vyhodnotilo jako dostačující**. Zdůraznil jsem, že za vymezení znaleckých oborů a odvětví a zapsání specializací a za jmenování znalce do takto vymezených oborů, odvětví a specializací odpovídá primárně státní

1 Tento závěr se vztahuje k původní právní úpravě, která dopadala na případ stěžovatelky, tj. zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon nahradil s účinností od 1. 1. 2021 zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, ve znění pozdějších předpisů. Nový zákon zavádí delší promlčecí lhůty pro odpovědnost za přestupky a stavění běhu promlčecí lhůty po dobu, po kterou je znalecký posudek předmětem posuzování v řízení před orgánem veřejné moci (správní úřady, soudy).

správa znalecké činnosti. Měla by tak být schopna přesvědčivě vyloučit pochybnosti o tom, zda znalec překračuje jemu zapsaný znalecký obor a odvětví. Ve svých vyjádřeních však předseda krajského soudu a ministerstvo tyto pochybnosti přesvědčivě neodstranili.

B. Vyjádření úřadů ke zprávě o šetření

B.1 Vyjádření předsedy krajského soudu²

Předseda krajského soudu mi sdělil, že se s řadou mých závěrů plně ztotožňuje, ke zjištěním s metodickým přesahem pak vyjádřil očekávání, že se k věci vysloví ministerstvo, i s ohledem na blížící se centralizaci znalecké agendy.

Pokud jde o opatření k nápravě v otázce překročení znaleckého oboru a odvětví, předseda krajského soudu mi sdělil, že deliktní odpovědnost znalce ve vztahu k některým znaleckým posudkům zanikla.³ Jiná však byla situace ve vztahu ke znaleckým posudkům z let 2017 a 2018,⁴ na něž stěžovatelka poukázala v podání ke krajskému soudu ze dne 7. května 2019.⁵ Předseda krajského soudu ve vztahu k těmto posudkům uvedl, že s ohledem na to, že byl znalec jmenován rozhodnutím ministra spravedlnosti ze dne 7. května 1999, podle § 3 odst. 2 instrukce č. 8/2017 Ministerstva spravedlnosti⁶ je věcně příslušným správním orgánem pro dohled nad tímto znalcem Ministerstvo spravedlnosti. V rozsahu směřujícím proti těmto znaleckým posudkům proto předseda krajského soudu daný podnět vyloučil k samostatnému projednání a takto vyloučenou věc posléze usnesením předal k dalšímu postupu ministerstvu.

B.2 Vyjádření Ministerstva spravedlnosti

Ministerstvo spravedlnosti na zprávu o šetření ve stanovené lhůtě nezareagovalo, proto jsem svou žádost o vyjádření a sdělení opatření k nápravě zopakoval.⁷

Dne 14. října 2020 jsem obdržel vyjádření⁸ ministryně spravedlnosti Mgr. Marie Benešové (dále také „ministryně spravedlnosti“).

Ministryně spravedlnosti mě nejprve ujistila, že ministerstvo v rámci dohledu nad znalci a tlumočníky zasahuje pouze ve zjevných excesech a tak, aby nezasahovalo do nezávislosti soudů. K tomu doplnila, že ministerstvo jakožto správní orgán dohledu nad činností znalců a znaleckých ústavů postupuje při vyřizování podnětů na podezření ze spáchání přestupku podle zákona o znalcích a tlumočnících ve spojení se zákonem o odpovědnosti za přestupky.⁹ Podle nich posuzuje, zda jsou dány důvody pro zahájení řízení o přestupku, či nikoliv, a to nezávisle na soudním řízení, pro jehož účely byl znalecký posudek vypracován.

2 Sdělení předsedy Krajského soudu v Brně JUDr. Milana Bořka ze dne 18. června 2020, sp. zn. Spr 1954/2017-248.

3 Znalecké posudky ze dnů 17. října 2011 (č. 4-110/2011) a 19. září 2016 (č. 4-125/2016).

4 Znalecké posudky ze dnů 21. září 2017 (č. 3-128/2017) a 10. října 2018 (č. 4-125/2018).

5 Doplnění stížnosti na znaleckou činnost znalce RNDr. Pavla Hadaše, Ph.D.

6 Instrukce č. 8/2017 Ministerstva spravedlnosti ze dne 23. 11. 2017, č. j. MSP-26/2017-OJD-ORG/32, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočnicků a o některých dalších otázkách.

7 Dopisem ze dne 12. října 2020, sp. zn. 3715/2019/VOP, č. j. KVOP-43192/2020.

8 Sdělení ministryně spravedlnosti ze dne 14. října 2020, č. j. MSP-26/2018-OINS-SKZT/23.

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



Případné přestupkové řízení se znalcem podle ministryně spravedlnosti nebude, a ani nemůže mít, žádný přímý vliv na případná soudní řízení, v nichž byl či bude znalecký posudek použit jako důkaz, neboť soud hodnotí znalecký posudek stejně jako každý jiný důkaz, a to na podkladě pečlivého uvážení všech okolností případu jednotlivě i v souhrnu s ostatními důkazy. Relevanci případných skutečností, která by v rámci přestupkového řízení vyšla najevo, si soud v předmětném řízení musí případně posoudit zcela nezávisle jako jakékoli jiné skutečnosti (důkazy), o nichž se v rámci soudního řízení dozví, byly-li by mu vůbec předloženy. Naopak případný právní závěr dohledového orgánu o porušení povinnosti znalce pro probíhající soudní řízení žádnou relevanci mít nemůže, neboť soud posuzuje kvalitu znalecké činnosti jakožto důkazního pramene či prostředku z jiných hledisek než správní orgán. A to podle zásad dokazování, přičemž z tohoto hlediska prosté konstatování porušení povinnosti znaleckého ústavu správním orgánem samo o sobě nic nevypovídá o důkazní spolehlivosti výsledků činnosti znaleckého ústavu pro předmět soudního řízení, kterou správní orgán není oprávněn posuzovat. O tomto jsou podatelé podávající oznámení přestupku ministerstvem vždy poučováni.

Ministryně spravedlnosti dodala, že moje kritika – podle jejích slov nutno říci jen teoretického – zasahování správních orgánů výkonem jejich dohledové pravomoci do nezávislosti soudů nemůže být kritikou ministerstva či předsedů krajských soudů, ale kritikou normotvůrců a nastavení právní úpravy. Není možné po správním orgánu požadovat rezignaci na výkon dohledu nad znalci do doby pravomocného rozhodnutí v soudních řízeních.

Ministryně spravedlnosti se dále plně ztotožnila s mými závěry, že ze strany předsedy krajského soudu ani ministerstva nedošlo k pochybení při vypořádání námitek směřujících proti řádnému a osobnímu vypracování znaleckého posudku a námitky podjatosti znalce.

K závěru o nepřesvědčivém vypořádání námítky směřující proti překročení znaleckého oprávnění znalcem ministryně spravedlnosti uvedla, že jej respektuje. Doplnila, že vůči znaleckým posudkům vyhotoveným v letech 2011–2016 již nelze s ohledem na uplynutí promlčecí doby případné odpovědnosti znalce za přestupek přijmout opatření k nápravě.

Pokud jde o doplnění stížnosti stěžovatelkou (směřující k novějším znaleckým posudkům), ministryně spravedlnosti mi potvrdila, že ministerstvo si vyžádalo spis původně vedený předsedou krajského soudu. Po prostudování spisu a při zohlednění méj zprávy o šetření ministerstvo převzalo vyřizování stížnosti na znalce od předsedy krajského soudu, protože podání stěžovatelky ze dne 9. května 2019 vyhodnotilo materiálně jako novou stížnost. Příslušný spis byl ministerstvu doručen dne 26. června 2020.

Dne 28. července 2020 požádalo ministerstvo **Poradní sbor ministra spravedlnosti pro vodní hospodářství, ochranu přírody a životního prostředí** o stanovisko k případnému překročení znaleckého oprávnění znalce. Předseda poradního sboru sdělil ministerstvu, že se jedná o velmi složitou věc, a požádal vzhledem k nutnosti zapojení odborníků z více oblastí o lhůtu do konce října 2020. Ministryně spravedlnosti mi proto závěrem sdělila, že vyčkává stanoviska poradního sboru a následně rozhodne o dalším postupu ve věci.

Ministerstvo mě o svém dalším postupu nevyrozumělo, proto jsem ministryni spravedlnosti opětovně požádal¹⁰ o vyjádření k závěrům poradního sboru a dalšímu postupu ministerstva ve věci.

10 Dopisem ze dne 26. ledna 2021.



Po této urgenci mě ministerstvo počátkem března 2021 vyrozumělo,¹¹ že již obdrželo **vyjádření poradního sboru**.¹² Závěry poradního sboru, pokud jde o překročení odbornosti znalce, nejsou zcela jednoznačné, částečně z nich však lze dovodit, že k otázce nepřímého působení imisí přes půdní prostředí si měl znalec podle poradního sboru přibrat konzultanta z oboru pedologie. Poradní sbor také poukázal na to, že jsou dostupné modernější modely měření než znalcem používaný Gaussovský model, určité výtky vyslovil poradní sbor i k tomu, že znalec neodebral žádné vzorky k rozboru chemismu na některém z referenčních bodů a že zanedbal ostatní vlivy.

S ohledem na délku vyřizování podnětu stěžovatele mělo ministerstvo neprodleně přistoupit k důkladnému vyhodnocení informací obsažených ve stanovisku poradního sboru, tj. mělo vyhodnotit, zda je namístě zahájit přestupkové řízení se znalcem, nebo je namístě oznámení přestupku odložit, případně také věc projednat se znalcem či mu uložit výtku. Ministerstvo mi sdělilo, že vyjádření poradního sboru má k dispozici již od 4. ledna 2021, přesto mě současně neinformovalo o tom, jaké další kroky učinilo v návaznosti na závěry poradního sboru.

C. Závěrečné hodnocení

C.1 K otázce kolize správního a soudního řízení ve znalecké agendě

Pokud jde o otázku kolize správního a soudního řízení ve znalecké agendě, jsem si vědom toho, že mezi mým pohledem vyjádřeným ve zprávě o šetření a stanoviskem ministerstva je určitý rozpor. S názorem, který ministryně spravedlnosti vyjádřila v reakci na moji zprávu, přitom částečně souhlasím a rozumím důvodům, které k němu ministerstvo vedou.

Rád bych připomněl, že moje potřeba vypořádat se ve zprávě s touto otázkou nebyla myšlena jako kritika ministerstva nebo předsedů krajského soudu, ale skutečně spíše jako kritika příslušné právní úpravy. Současně jsem považoval se s touto otázkou alespoň určitým způsobem vypořádat, abych byl schopen ve zprávě o šetření reagovat na námitky stěžovatelky proti postupům správních orgánů znalecké činnosti v dané věci.

Souhlasím s tím, že správní orgány na úseku státní správy znalecké činnosti nemohly rezignovat na plnění svých povinností na úseku správního trestání ve znalecké agendě. Domnívám se, že *de facto* správní orgány postupovaly v souladu s tím, co jsem ve zprávě o šetření vyslovil, a sice zabývaly se při posuzování námitek stěžovatelky vyjádřených v jejím podnětu a následných stížnostech právě optikou, zda tyto námitky svědčí o zcela zjevném excesu z plnění povinností znalce. Přihlížely k týmž okolnostem, jaké jsem ve zprávě označil za významné, totiž k tomu, zda znalec byl v souvislosti s těmito námitkami již v minulosti potrestán (případně, zda mu za ně byla udělena výtka), zda se již soudy v pravomocných rozsudcích kriticky vyslovily k závěrům a postupům znalce, zda byl vydán revizní, či oponentní znalecký posudek nepříznivý znaleckým posudkům znalce. Také proto jsem shledal, že správní orgány v posouzení některých námitek uplatněných stěžovatelkou nepochybily, když konstatovaly, že se znalec zjevného porušení znaleckých předpisů nedopustil, a odkázaly stěžovatelku, aby své námitky uplatnila v soudním řízení, kde by je také musela náležitým způsobem prokázat.

11 Sdělení ze dne 9. března 2021, čj. MSP-26/2018-OINS-SKZT/27.

12 Vyjádření poradního sboru k znaleckému posudku 2-130/2018, ze dne 31. prosince 2020, Ing. Sedláček, zn. OP13899/20. Poradní sbor si vyžádal vyjádření konzultanta Ing. Aleše Kučery, Ph.D., Lesnická a dřevařská fakulta Mendelovy univerzity v Brně, Ústav geologie a pedologie.



Nadále se proto nedomnívám, že by se jednalo o pouze teoretický problém kolize správního a soudního řízení. Např. v otázce posuzování „řádnosti“ (terminologií nového znaleckého zákona „věcné správnosti“) neposuzují správní orgán a soud, podle mého názoru, odlišné otázky a nepoužívají odlišná hlediska. Nemohu také souhlasit s tím, že by závěr správního orgánu o tom, že znalec porušil svou povinnost zpracovat znalecký posudek řádně (věcně správně), zásadním způsobem nemohl ovlivnit průběh soudního řízení.

Jak jsem uvedl i ve zprávě o šetření, tak výše v tomto stanovisku, nová právní úprava již problém kolize alespoň částečně řeší zavedením možnosti stavění promlčecí doby po dobu, kdy je znalecký posudek předmětem posuzování v řízení před orgánem veřejné moci (a zásadním prodloužením promlčecí doby ve vztahu k odpovědnosti za přestupky a správní delikty na úseku znalecké činnosti). Proto nepovažuji za nezbytné v tomto okamžiku vypořádat výše uvedený částečný rozpor mezi mnou a ministerstvem. Nevylučuji, že tuto otázku při jednání s ministerstvem v budoucnu budu nucen opětovně otevřít, ale rád bych nejprve získal poznatky o aplikaci nové právní úpravy v praxi.

C.2 K vypořádání námítky překročení znaleckého oboru a odpovědi znalcem

Za stěžejní považuji dořešení otázky, zda znalec vypracovanými znaleckými posudky překračuje znalecký obor a odpovědi, pro které byl jmenován, a otázky, zda by měl být za tyto postupy případně shledán odpovědným ve smyslu přestupkové odpovědnosti.

Připomínám, že znalec dlouhodobě a pravidelně vypracovává řadu posudků pro objednatel¹³ pro účely vymáhání škody na lesích. Ministerstvo obdrželo podněty a stížnosti od dalších provozovatelů zdrojů znečištění ovzduší, kteří na základě znaleckých posudků znalce hradí tzv. imisní škody v nemalých peněžních částkách. Do dnešního dne však tato otázka nebyla ministerstvem přesvědčivě dořešena.

Považuji za důležité zdůraznit, že na postupy ministerstva při řešení podnětů (oznámení) požadujících prověření podezření ze spáchání přestupku znalcem, se plně vztahují lhůty vyplývající ze zákona o odpovědnosti za přestupek a ze správního řádu.¹⁴ S ohledem na tyto lhůty by k odložení oznámení o přestupku nebo k zahájení přestupkového řízení mělo dojít nejpozději do 30 dnů od obdržení oznámení přestupku.¹⁵ Jsem si vědom toho, že se jedná o lhůtu pořádkovou a správní orgán může odložit oznámení i po jejím uplynutí, současně vnímám, že dodržení lhůty mohlo být zvláště za okolností nyní šetřeného případu velmi obtížné. Musím však zdůraznit, že praxe, **kdy z důvodu konzultace věci s poradním sborem tuto fázi před zahájením řízení protahuje i na několik měsíců, nemá oporu v zákoně, je porušením základních zásad činnosti správních orgánů i principů dobré správy a má závažný dopad do ochrany veřejného zájmu na řádném výkonu znalecké činnosti a do právní jistoty všech dotčených subjektů** (tedy jak znalce, tak v dané věci dotčených obchodních společností). Právě z uvedených důvodů má zásada rychlosti řízení,¹⁶ která se přiměřeně použije i na postupy přestupkového orgánu před zahájením řízení, obzvláštní význam.

13 Lesy ČR, s. p.

14 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

15 Jedná se o pořádkovou lhůtu vyplývající z § 42 správního řádu.

16 Tato zásada je pro činnost správních orgánů vyjádřena v § 6 odst. 1 správního řádu následovně: „(1) Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě

Pominu, že Ministerstvo spravedlnosti mělo samo o sobě k dispozici dostatek podkladů, které je mohly vést k provedení dohledových úkonů ve vztahu ke znalecké činnosti daného znalce, a nebylo tedy vázáno konkrétním oznámením přestupku ze strany stěžovatele. Platí však, že ministerstvo si již dne 26. června 2020 vyžádalo úplný správní spis od předsedy krajského soudu. Dne 28. července 2020 požádalo o vyjádření poradního sboru. Přesto do dnešního dne nejsem informován o tom, jaké kroky následně ministerstvo podniklo.

S ohledem na nečinnost ministerstva, kterou spatřuji v délce vyřizování podnětu stěžovatelky, vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.¹⁷ Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

D. Opatření k nápravě

- (A) Ministerstvo spravedlnosti jako orgán státní správy znalecké činnosti žádám, aby v návaznosti na závěry poradního sboru do 30 dnů od doručení stanoviska rozhodlo, jaké kroky ve věci podnikne, tedy zda zahájí řízení o přestupku se znalcem či oznámení o přestupku odloží, nebo provede kontrolu, projedná věc se znalcem, uloží výtku, a o svém postupu mě informovalo.
- (B) Ministryni spravedlnosti žádám, aby s příslušným odborem ministerstva (odbor insolvenční a soudních znalců) projednala nezbytnost dodržování lhůt vyplývajících ze zákona o odpovědnosti za přestupky a správního řádu v případě vyřizování podnětů, které podle svého obsahu představují oznámení o podezření ze spáchání přestupku znalcem, znaleckou kanceláří či znaleckým ústavem.

Závěrečné stanovisko zasílám ministryni spravedlnosti a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud ministryně 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 31. března 2021

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

přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“ Podle § 80 odst. 2 správního řádu platí, že: „Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.“

17 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.