

## PROCES ZÁPISU ZNALECKÝCH ÚSTAVŮ

THE PROCEDURE OF THE ENTRY IN THE REGISTRY OF EXPERT  
INSTITUTES

*Příspěvek doktorandské konference ÚSI VUT v Brně „Junior Forensic Science Brno 2009“ Brno, 23. 4. 2009.*

**ABSTRAKT:** Příspěvek rozebírá proces a podmínky zápisu do seznamu znaleckých ústavů. Jedná se o problematiku, která nebyla dosud v odborné literatuře podrobněji řešena. Jelikož česká právní úprava podmínky zápisu blíže nekonkretizuje, jsou analyzovány především požadavky vyžadované Ministerstvem spravedlnosti, které seznam ústavů vede. Pozornost je věnována také procesním aspektům zápisu včetně možnosti soudního přezkumu.

**KLÍČOVÁ SLOVA:** znalecký ústav, zápis, podmínky, soudní přezkum

**ABSTRACT:** This article describes the procedure and conditions of the entry in the Registry of expert institutes. Scientific literature has not dealt with this problem. The Czech legal regulation does not specify the conditions, so it is necessary to closely analyze the requirements set by the Ministry of Justice who administrates the Registry. The last part describes the procedure of the entry including judicial review.

**KEY WORDS:** expert institute, entry, conditions, judicial review

## 1. ÚVOD

Znalecká činnost je v České republice vykonávána především znalci. Významnými subjekty, které mohou tuto činnost rovněž vyvíjet, jsou však také znalecké ústavy.<sup>1</sup> Zapsání do seznamu ústavů je pak základní podmínkou pro výkon znalecké činnosti právníkem osobou (znaleckým ústavem). Zatímco proces jmenování znalce a následný zápis do seznamu upravuje česká právní úprava<sup>2</sup> relativně podrobně a je mu věnována také patřičná pozornost v odborné literatuře, situace v případě znaleckých ústavů je zcela opačná.<sup>3</sup> Tato skutečnost překvapí, protože zákon nejenže s výkonem znalecké činnosti znaleckými ústavami výslovně počítá, ale dokonce ukládá státním orgánům, aby přednostně využívali služeb právě znaleckých ústavů.<sup>4</sup>

## 2. ZÁPIS ZNALECKÝCH ÚSTAVŮ

Pravomoc zapsat znalecký ústav je svěřena výlučně ministru spravedlnosti.<sup>5</sup> Důvodem je především význam, který právní úprava

znaleckým ústavům přisuzuje, ale také omezený počet žádostí o zápis<sup>6</sup> a celorepubliková působnost znaleckých ústavů. Podle organizačního řádu ministerstva je vedení znalecké agendy svěřeno Odboru dohledu a kontroly.

Důležitou roli by mohly při rozhodování o zápisu sehrát také sbory pro znalecké otázky, s jejichž zřizováním zákon počítá.<sup>7</sup> Vedle jiného mají totiž za úkol spolupůsobit při jmenování znalců a stanovit nutné odborné předpoklady pro jmenování. Obdobně si lze představit jejich využití i při zápisu ústavů. Ministr spravedlnosti však využil svého práva pouze v případě sboru pro písmoznalectví.<sup>8</sup> S ohledem na současné nevyužívání poradních sborů je pak překvapivé, že aktuální návrh novely z dílny právě Ministerstva spravedlnosti přisuzuje sborům ještě významnější roli než dnes, když stanoví, že ke jmenování dochází na základě závazného doporučení sboru pro znalecké otázky, pokud je zřízen.

### 2. 1. Podmínky zápisu do seznamu ústavů

Zápis do seznamu ústavů závisí na uvážení příslušného orgánu, který na prvním místě posuzuje, zda žadatel splňuje zákonné podmínky pro jmenování. Toto posuzování je současně nejproblematičtějším aspektem celého procesu. Zákon totiž žádné takové podmínky nevynechává. Absence podmínek pak vede k tomu, že de iure může být zapsána jakákoliv právnická osoba bez ohledu na její

<sup>1</sup> K 3. 2. 2010 bylo v seznamu ústavů zapsáno 444 znaleckých ústavů.

<sup>2</sup> Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících (dále jen znalecký zákon nebo jen zákon) a vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících (dále jen vyhláška).

<sup>3</sup> Asi nejpodrobněji se problematice věnuje BRADÁČ, Albert. *Soudní inženýrství*. Brno: CERM. 1999. s. 37 a 319. ISBN: 80-7204-133-9. Poněkud překvapivě se více tématu nevěnuje ani DÖRFL, Luboš. *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C.H. Beck. 2009, ačkoliv lze využít pasáže věnované jmenování znalců.

<sup>4</sup> Viz ust. § 21 odst. 1 zákona a ust. § 11 odst. 1 vyhlášky. Praxe se tímto ovšem neřídí.

<sup>5</sup> Viz ust. § 21 odst. 3 zákona a ust. § 6 odst. 1 vyhlášky.

<sup>6</sup> Podle odpovědi Ministerstva spravedlnosti ze dne 5. 8. 2009 bylo v roce 2008 podáno 19 žádostí, v roce 2009 zatím 7.

<sup>7</sup> Výslovně je tato možnost svěřena podle ust. § 16 odst. 1 zákona pouze ministru spravedlnosti. Sbory jsou ale běžně zřizovány rovněž u soudů, což již výslovně předpokládá návrh novely zákona.

<sup>8</sup> Odpověď Ministerstva spravedlnosti ze dne 5. 8. 2009. Institut sborů pro znalecké otázky není ostatně příliš využíván ani předsedy krajských soudů.

předpoklady pro výkon znalecké činnosti.<sup>9</sup> Zároveň je tak ztížena pozice způsobilých žadatelů, kteří jen obtížně zjišťují, jaké podmínky musí splnit, aby vůbec mohlo být uvažováno o jejich zápisu.

Příčiny strohosti právní úpravy leží ve skutečnosti, že zákon vznikl v roce 1967, kdy zákonodárce předpokládal, že budou postupně vznikat expertní ústavy zaměřené na posudkovou činnost (zejména v oboru lékařství), od kterých budou posudky vyžadovány v první řadě, přičemž současně předpokládal, že tyto posudky budou vyžadovat zvláštní odbornou a technickou kvalifikaci a vyjádření dalších specializovaných oborů, čímž se udrží vliv státu na fundovanost a objektivitu posudků.<sup>10</sup> Tyto ústavy byly pochopitelně státními organizacemi fungující zejména v rámci Československé akademie věd a vysokých škol. Zákonodárce však tehdy nemohl příliš počítat s existencí soukromých subjektů, které by mohly usilovat o výkon znalecké činnosti. Po listopadu 1989 se však znaleckými ústavami staly ve značné míře právě soukromé subjekty (nejčastěji v podobě různých obchodních společností), jejichž personální obsazení a činnost stát přímo ovlivnit nemůže.

Výše uvedené představy zákonodárce se naplnily snad pouze v případě znaleckých ústavů, které jsou zapisovány do II. oddílu seznamu ústavů, protože jde o vědecké ústavy a vysoké školy, což jsou většinou subjekty zřízené státem. Pro jejich zápis platí nyní tytéž pravidla jako pro pracoviště specializované na znaleckou činnost, které mají soukromoprávní povahu a jsou zapisovány do I. oddílu seznamu. Návrh novely znaleckého zákona<sup>11</sup> již rozdílnou povahu těchto ústavů respektuje důsledněji.

Z předložených návrhů<sup>12</sup> lze vysledovat vzácnou shodu v požadavcích na zápis a jejich postupné zpřísnování. Jelikož současný zákon nijak nezaručuje odbornou způsobilost ústavu ke znalecké činnosti, snažili se předkladatelé návrhů vytvořit dostatečné záruky v podobě potřebného technického vybavení a prokázání odborné způsobilosti osob zajišťující znaleckou činnost. Stejně podmínky jsou obsaženy i v nynějším návrhu, který je ve formulacích nejpreciznější.

Ačkoliv dosud účinný znalecký zákon žádné bližší podmínky či náležitosti nestanoví, tak Ministerstvo spravedlnosti (dále jen ministerstvo) automaticky nezapisuje každého žadatele, ačkoliv de iure by tomu tak podle mého názoru mělo být. Spíše lze naopak vysledovat poměrně přísnou praxi, kdy ministerstvo vyžaduje

splnění téměř totožných podmínek, které obsahovaly neúspěšné návrhy a v zásadě také nynější návrh, což odůvodňuje skutečností, že právní úprava je strohá a právní názor na charakter znaleckých ústavů se vyvíjel v souladu s požadavky doby.<sup>13</sup>

Ministerstvo sice nepožaduje, aby někdo ze zaměstnanců či společníků byl znalcem, ale vyžaduje doložení vzdělání a odborných kvalit představitelů ústavu a jeho zaměstnanců, kteří by se podíleli na přípravě posudků.<sup>14</sup> Tento požadavek je dále umocněn povinností doložit, že jde o pracoviště schopné týmové spolupráce, je obecně uznávané pro svoji vysokou odbornou úroveň, a to jak po stránce personální, tak i materiálně technického zabezpečení. Jde v zásadě o legitimní nároky, které jsou analogické k podmínce potřebných znalostí, zkušeností a osobních vlastností nutných pro jmenování znalcem. Ze zákona ovšem nevyplývají. Už vůbec pak nelze souhlasit se závěrem, že do seznamu ústavů nemůže být zapsána jednočlenná společnost s ručením omezeným, který ministerstvo vyvozuje z výše uvedených podmínek. Vždyť i jednočlenná obchodní společnost může zaměstnávat patřičné množství kvalifikovaných odborníků. Ostatně takovou podmínku neobsahuje ani návrh zákona, který vypracovávalo právě ministerstvo.

Poměrně přísně je hodnocena také další obchodní činnost, kterou žádající právnická osoba vykonává. Rozsah znaleckého oprávnění by totiž měl korespondovat s předmětem podnikání uvedeným v obchodním rejstříku. Zde je zejména vyloučeno, aby právnická osoba vyvíjela v daném oboru obchodní a zprostředkovatelskou službu, a to ani v oboru ekonomika – ceny a odhady. Ministerstvo odůvodňuje tuto podmínku zachováním objektivitu výkonu znalecké činnosti. Takový požadavek je jistě pochopitelný a správný. Nalezneme jej také v návrhu zákona z roku 2003, který zakazoval provozování realitní, obchodní a zprostředkovatelské činnosti, jež by byla neslučitelná s výkonem znalecké činnosti v soudním a správním řízení. Ministerstvo však nyní předpokládá, že provozování živnosti ekonomika – ceny a odhady je vždy neslučitelné s výkonem znalecké činnosti, ačkoliv nezávislost ústavu by měla být posuzována v konkrétních případech jako je tomu u znalců, pro něž taková povinnost stanovena není, neboť případný střet zájmů lze vyřešit institutem podjatosti. Z tohoto důvodu je tato podmínka přinejmenším problematická. Za pozornost jistě stojí, že současný návrh zákona tuto podmínku rovněž neobsahuje.<sup>15</sup>

Všechny výše uvedené podmínky jsou víceméně analogické předpokladům pro jmenování znalcem<sup>16</sup> a ministerstvo je uplatňuje zřejmě na základě ustanovení § 22 odst. 3 zákona, podle kterého platí pro výkon znalecké činnosti ústavů přiměřeně ustanovení

<sup>9</sup> Tato možnost byla také hlavním motivem návrhu změny zákona z roku 2007 (viz senátní tisk 97/0), který navrhl senátor Jiří Zlatuška a který usiloval o „odstranění nejzásadnějšího nedostatku současné právní úpravy, která umožňuje obchodním společnostem působit a vystupovat jako znalecké ústavy bez splnění nároků a dodržení odpovědností, kterou zákon předpokládá u znalců jako fyzických osob“.

<sup>10</sup> Viz stenoprotokol ze 14. schůze Národního shromáždění Československé socialistické republiky z 6. dubna 1967.

<sup>11</sup> Návrh byl 19. března 2009 projednán Legislativní radou vlády, připomínkován členy rady a v tomto smyslu doporučen vládě ke schválení. Znění návrhu viz Knihovna připravované legislativy, dostupná na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>.

<sup>12</sup> Jde o vládní návrh nového zákona o znalcích a tlumočnících z roku 1997 (viz sněmovní tisk 346/0), který byl Poslaneckou sněmovnou ČR vrácen vládě k dopracování. Dále návrh ministerstva spravedlnosti z roku 2003 (text návrhu viz Soudní inženýrství, 2003, č. 4, s. 167–198), které připravilo znění nového zákona a rozeslalo jej do připomínkového řízení, čímž legislativní proces skončil. Podmínky naopak neobsahoval návrh zákona o Komoře soudních znalců ČR z roku 2000 (viz sněmovní tisk 803/0), který navrhoval ústavy zapisované do I. oddílu rovnou zrušit a byl zamítnut v prvním čtení.

<sup>13</sup> Jelikož Ministerstvo spravedlnosti nezveřejnilo žádné bližší informace k zápisu do seznamu ústavů, uvádím podmínky, které obsahují odpovědi Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 3. 2009 a 5. 8. 2009 na mé žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ačkoliv to ministerstvo odmítá, tak v minulosti se prokazatelně řídilo opatřením, které obsahovalo přinejmenším některé podmínky pro zápis znaleckých ústavů.

<sup>14</sup> Ačkoliv někteří zástupci ministerstva tvrdí, že se při zápisu ústavů nezkoumá, jaké konkrétní osoby v nich budou zpracovávat znalecké posudky. Viz ŠONKA, Petr. Reforma justice, novela zákona o znalcích a tlumočnících. *Soudní tlumočnick*. 2008, č. 2, s. 5.

<sup>15</sup> Rovněž Ministerstvo spravedlnosti není při posuzování těchto podmínek vždy důsledné, když některé znalecké ústavy mají nebo měly v Obchodním rejstříku zapsáno jako předmět činnosti zprostředkování obchodu a služeb (např. Znalecký ústav ABS, s.r.o. či Oceňovací a znalecká, s.r.o.)

<sup>16</sup> Srovnej ust. § 4 odst. 1 zákona.

o výkonu znalecké činnosti znalců zapsaných do seznamu. Z jazykového („výkon“) i systematického výkladu (umístění v ustanovení o podávání ústavních posudků) však podle mne vyplývá, že toto ustanovení se týká pouze výkonu znalecké činnosti, nikoliv podmínek pro zápis. Domnívám se proto, že ministerstvo jde ve stanovování podmínek pro zápis ústavů nad rámec zákona. Neudržitelnost současné praxe uznává bezděčně také Ministerstvo spravedlnosti, když konstatuje, že kritéria nelze nad rámec zákona určovat vnitřními opatřeními.<sup>17</sup> Tento závěr potvrzuje také literatura,<sup>18</sup> která svůj názor opírá mj. také o soudní judikaturu.<sup>19</sup> Ačkoliv je tedy postup ministerstva spravedlnosti pochopitelnou a ve své podstatě chválnou snahou o eliminaci nevhodných žadatelů o zápis do seznamu ústavů, nepovažuji jej za souladný se zákonem. Ministerstvo by proto nemělo automaticky odmítat žádosti těch, kteří nespĺňují podmínky. Naopak by se mělo smířit s faktem, že v zákoně existuje mezera,<sup>20</sup> a k předpokladům jednotlivých žadatelů pro výkon znalecké činnosti přihlídnout až v následném výběru (blíže viz část 2.4.).

Ostatně se nedomnívám, že by přesná konkretizace podmínek, jak je provedena v návrhu novely znaleckého zákona, dosáhla svého cíle a vyřešila problém nekvalitních znaleckých posudků, neboť stanovuje pouze formální požadavky,<sup>21</sup> které vážnější zájemce splní a bude poté opět na ministru spravedlnosti, aby provedl výběr těch nejpovolnějších. V této souvislosti považuji za vážnější problém nedůsledný přístup soudů ke kontrole a postihu znalců a znaleckých ústavů, kteří prokazatelně vypracovali nekvalitní znalecký posudek.<sup>22</sup>

### 2. 2. Proces zápisu znaleckých ústavů

Zápis do seznamu ústavů není podle praxe a existující judikatury, stejně jako jmenování znalce, správním řízením a rozhodnutím o (ne)zápisu není pak ani správním rozhodnutím.<sup>23</sup> Protože

současný zákon ani jeho prováděcí vyhláška nepopisují,<sup>24</sup> jakým způsobem zápis probíhá, je nutné postupovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle části čtvrté správního řádu,<sup>25</sup> která odkazuje zejména na úpravu doručování, problematiku procesní způsobilosti nebo náležitosti podání. Celý proces ale stále zůstává dosti neformální. To potvrzuje také praxe ministerstva, které doporučuje žadatelům se nejprve zcela neformálně (nejlépe e-mailem) informovat o náležitostech, které bude muset jejich žádost obsahovat. V návaznosti na poskytnuté informace pak žadatel připraví svou žádost.

Vzory ani formulář ministerstvo nenabízí. Žadatel by měl předložit žádost splňující alespoň obecné požadavky podání ve správním řízení a především doložit patřičnými doklady splnění požadavků.<sup>26</sup> Výpisem z obchodního rejstříku lze osvědčit nejen údaje o žadateli (název společnosti a sídlo), ale také skutečnost, že jde o vícečlennou obchodní společnost a že společnost nevykonává neslučitelnou činnost. Odbornou způsobilost je možné doložit seznamem zaměstnanců ústavu, kopií dokladů o jejich dosaženém vzdělání a odborným životopisem, jež ukazuje také dosavadní praxi v oboru (doporučit lze také aktuální výpis z rejstříku trestů). Není zcela zřejmé, jakým způsobem ministerstvo ověřuje dispozici ústavu s materiálním vybavením pro znaleckou činnost. Pravděpodobně postačí prohlášení, že společnost toto vybavení vlastní nebo k němu má přístup zajištěn jiným způsobem (např. nájmem). Žádost není žádným způsobem zpoplatněna.

V případě, že žadatel splní výše analyzované podmínky ministerstva a žádost má požadované náležitosti, je postoupena ministrovi, který o ní rozhodne.<sup>27</sup> Je-li vyřizena kladně, přichází na řadu zápis do seznamu ústavů, který se člení do dvou oddílů a vede jej Ministerstvo spravedlnosti. Ministerstvo rovněž zveřejňuje zápisy znaleckých ústavů do seznamu v Ústředním věstníku.

### 2. 3. Nárok na jmenování

Splněním podmínek, které sami o sobě jsou poněkud problematické, nevzniká žadateli právní nárok na jmenování či zápis do seznamu.<sup>28</sup> Žádost je totiž posuzována podle hledisek, která mají zajistit řádný výkon znalecké činnosti. Zjednodušeně řečeno musí v oboru, pro který subjekt zápis žádá, existovat nedostatek znalců, resp. ústavů. Účelem seznamu je totiž zajištění řádného výkonu znalecké činnosti pro soudy a ostatní státní orgány, tedy stavu, kdy znalci stačí bez neúměrného zatížení pokrýt poptávku po znaleckých posudcích vyžadovaných státními orgány.<sup>29</sup> S takto vymezeným smyslem

<sup>17</sup> Viz odpověď Ministerstva spravedlnosti ze dne 5. 8. 2009. Pravdou však zůstává, že Ministerstvo se v minulosti odvolávalo na své opatření ze dne 26. 7. 1991, č.j. 758/91-ODD, které obsahovalo zásady pro zápis znaleckých ústavů, jak je patrné z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2002, sp. zn. I. ÚS 567/01. K přípustnosti takového postupu se však Ústavní soud v daném případě bohužel nevyjádřil.

<sup>18</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 87.

<sup>19</sup> Uváděno je např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, kde je judikováno, že „zákonně podmíněná či omezení výkonu určitých povolání nebo činností musí být stanoveno jednoznačně a předvídatelně a nemůže poskytovat prostor pro případnou svévoli ze strany státního orgánu, který by mohl stanovit další, zákonem výslovně neuvedené podmínky či omezení.“

<sup>20</sup> Na tuto skutečnost bylo koneckonců mnohokrát poukazováno a byla také důvodem, proč samotné ministerstvo připravilo několik návrhů novely znaleckého zákona.

<sup>21</sup> Ačkoliv podmínka, aby tři její společníci nebo zaměstnanci byli znalci, je jistě správná a pro řadu žadatelů náročná na splnění.

<sup>22</sup> Blíže srov. HANÁK, Jakub. Odpovědnost znaleckého ústavu za znalecký posudek. In: *Cofola 2009: Konferenční sborník*. Brno: Masarykova Univerzita, 2009, s. 1–12. ISBN: 978-80-210-4821-8.

<sup>23</sup> Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2005 sp. zn. ÚS II. ÚS 153/04, rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 178/03 nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2007 č.j. A 57/2002-61.

<sup>24</sup> Lze snad analogicky uvažovat o využití ustanovení ust. § 3 prováděcí vyhlášky, která ukládá krajským soudům provést potřebná šetření a zajistit písemnými doklady splnění podmínek pro jmenování znalcem.

<sup>25</sup> Viz ust. § 180 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Shodně DÖRFL, Luboš. *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 18 a 24.

<sup>26</sup> Jejich nespĺnění je nejčastějším důvodem pro odmítnutí zápisu.

<sup>27</sup> Tento postup „předběžného výběru“ potvrzuje v případě jmenování znalců také DÖRFL, Luboš. *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 28.

<sup>28</sup> Např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 178/03

<sup>29</sup> Viz ust. § 2 odst. 4 prováděcí vyhlášky. Zde si nelze odpustit poněkud štiplavou poznámku vztahující se k povinnosti státních orgánů vyžadovat posudky především od znaleckých ústavů. Z toho lze vyvozovat, že znalecké ústavy by měly být oproti znalcům zapisovány přednostně. Obdobné ustanovení, které je stejně spíše jen deklarací, bylo v polistopadových návrzích opuštěno.

však nelze úplně souhlasit. Smysl znalecké činnosti a předmětní právní úpravy pochopitelně spočívá zejména ve vytváření posudků pro účely státní moci, ovšem nedílnou součástí znalecké činnosti je také práce pro soukromé subjekty v souvislosti s jejich právními úkony,<sup>30</sup> přičemž podíl této činnosti rozhodně není nevýznamný<sup>31</sup> a často může být také hlavním motivem pro výkon znalecké činnosti vůbec, protože výše odměny není nijak omezena a je určována dohodou znalce (znaleckého ústavu) a soukromého subjektu.<sup>32</sup> Proto se domnívám, že v tomto má pak činnost znalce a znaleckých ústavů spíše povahu podnikatelské činnosti. Otázka, zda je výkon znalecké činnosti podnikáním či nikoliv, je přes občasně rozdílné názory v literatuře<sup>33</sup> vyřešena judikaturou jednoznačně – znalecká činnost není podnikáním.<sup>34</sup> Rozhodující pro proces jmenování je pak dále skutečnost, že Ústavní soud ve svých nálezech<sup>35</sup> vždy zamítl stížnost neúspěšného žadatele na jmenování znalce s odůvodněním, že „účelem znaleckého zákona je zajištění řádného výkonu znalecké a tlumočnické činnosti v řízení před státními orgány a orgány, na které přešly úkoly státních orgánů, jakož i znalecké a tlumočnické činnosti prováděné v souvislosti s právními úkony občanů nebo organizací. Právě k naplnění uvedeného účelu zakotvuje zákon v ustanovení § 5 odst. 1 i princip výběru, jenž sám o sobě neobsahuje žádné protiústavní prvky, ba naopak, je zaměřen na zabezpečení účelu zákona o znalcích a tlumočnících v oblasti, jíž se dotýká,“ a zamítnutím žádosti tedy nebylo porušeno právo podnikat podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod, která dále stanoví, že pro výkon některých povolání může zákon stanovit podmínky a omezení.

Je otázkou, zda je taková situace dále udržitelná, neboť odporuje faktickému společenskému stavu. Akceptace polistopadového vývoje, kdy se smysl znalců rozšířil i na práce mimo soudní spor v případech, kdy zákon vyžaduje znalecký posudek,<sup>36</sup> je patrná i z předchozích legislativních pokusů, který se projevil

zejména v neúspěšné snaze<sup>37</sup> začlenit část dnešní znalecké činnosti do režimu živnostenského zákona. Také současný návrh novely znaleckého zákona, se zprvu přikláněl k řešení, že splněním zákonných podmínek vznikne žadateli na jmenování (zápis) právní nárok. Nakonec však zvítězil kompromis: proces jmenování se stává správním řízením, právní nárok však nevzniká a výslovně je zaveden nadbytek znalců jako důvod pro odmítnutí.

### 2. 4. Přezkum rozhodnutí o nezapsání

Protože znalců i znaleckých ústavů je v současnosti v těch nejžádanějších oborech dostatek, není podaná žádost většinou uspokojena. S tímto pochopitelně řada z neúspěšných nesouhlasí a snaží se dosáhnout změny. V případě zamítavého rozhodnutí však zákon nedává žadateli k dispozici řádný opravný prostředek. Posuzování žádosti totiž neprobíhá ve správním řízení a možnost podat odvolání, resp. rozklad soudy nepřipouští ani v případě odvolání z funkce znalce, protože správní řád se na řízení ve věcech znaleckých používá na základě principu subsidiarity, přičemž možnost použít odvolání nelze ze subsidiárního použití správního řádu dovodit, neboť představuje samostatný procesní institut, který nelze mechanicky převzít do zcela jiného typu řízení pouze s odkazem na subsidiaritu.<sup>38</sup>

V úvahu pak přichází pochopitelně správní žaloba. Krajské soudy jako správní soudy první instance takový závěr zřejmě odmítají, protože rozhodnutí o (ne)zápisu nepovažují za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 2 zákona soudního řádu správního.<sup>39</sup> Možnost správní žaloby nepřipouští ani Ústavní soud, když konstatuje, že žádné opravné prostředky proti rozhodnutí o (ne)zápisu nejsou.<sup>40</sup> Domnívám se však, že tak jednoznačný závěr není možné učinit, jelikož pro zodpovězení otázky, zda je správní žaloba proti rozhodnutí o (ne)zápisu přípustná, je rozhodující povaha (ne)zápisu jako správního úkonu. Nejvyšší správní soud přitom nevyklučuje, že se může ve výjimečných případech, kdy nejmenovaní zasahuje do právní sféry žadatele, jednat o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví,<sup>41</sup> přičemž s tímto závěrem vyjádřil svůj souhlas také Ústavní soud.<sup>42</sup> Podrobněji by se této problematice chtěl autor věnovat v některém svém budoucím článku.

Neúspěšní žadatelé nejčastěji namítají, že jde o porušení jejich

<sup>30</sup> Viz ust. § 1 odst. 1 zákona.

<sup>31</sup> Přesná aktuální čísla nejsou k dispozici a závisí také na použité metodice. Nejvýraznější podíl práce pro státní orgány (přímo i nepřímou) ve výši 71 % uvádí BRADÁČ, Albert. Připomínky k návrhu zákona o odhadcovství. *Soudní inženýrství*, 1999, roč. 10, č. 6, s. 364.

<sup>32</sup> Lze se pochopitelně setkat také s argumentací, že k činnosti pro soukromé osoby jsou mnozí znalci a znalecké ústavy tlačeny nedostatečným finančním ohodnocením znalecké činnosti pro státní orgány.

<sup>33</sup> K závěru, že jde o podnikání, se přiklání např. ELIÁŠ, Karel a kol. *Obchodní zákoník-poznámkové vydání s judikaturou*. Praha: Linde, 2004. ISBN:80-7201-475-7, souhlasný judikát pak cituje Štenglová, Ivana – Pliva, Stanislav – Tomsa, Miloš a kol. *Obchodní zákoník: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2003. ISBN: 80-7179-685-9. Na myslí má rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 10. 1993, sp. zn. Cmz 38/92, které však již bylo překonáno.

<sup>34</sup> Viz rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 10. 1994 sp. zn. 10 Ca 348/94, na který odkázal také Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 25. 5. 2004 sp. zn. 6 A 57/2002-61. Podle těchto rozhodnutí „není znalecká činnost podnikáním ve smyslu § 2 obchodního zákoníku ani živnostenského zákona, který výslovně uvádí v § 3 odst. 1 písm. c) bod 4, že činnost znalců a tlumočnicků živností není. Nejedná se rovněž o podnikání podle zvláštních předpisů. Zákon č. 36/1967 Sb., na základě kterého vyvíjí znalci své aktivity, není předpisem upravujícím podnikání znalců. To je zřejmé ze smyslu tohoto právního předpisu, který sleduje zajistit řádný výkon znalecké a tlumočnické činnosti v řízení před státními orgány, jakož i v souvislosti s právními úkony občanů a právníků osob. Proto činnost znalce není podnikáním podle zvláštních předpisů.“

<sup>35</sup> Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2005 sp. zn. ÚS II. ÚS 153/04, rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 178/03 a rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 556/01.

<sup>36</sup> KRÍSTEK, Lukáš: Znalci a odhadci. *Právní rádce*, 2001, roč. 9, č. 5, s. 29.

<sup>37</sup> Tato snaha se objevila jak v návrhu z roku 1997 tak 2003.

<sup>38</sup> Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2004, čj. 6 As 57/2002-61.

<sup>39</sup> Viz rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 1. 2007, čj. 22 Ca 314/2006-16.

<sup>40</sup> Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2005 sp. zn. ÚS II. ÚS 153/04.

<sup>41</sup> Tamtéž: „Rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání znalce podle § 20 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, představuje autoritativní rozhodnutí orgánu státní správy, které má vliv na již existující subjektivní práva a povinnosti dané osoby. Takové rozhodnutí proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. ...zatímco skutečnost, že konkrétní osoba nebyla na základě výběru jmenována znalcem, by mohla právní sféru této osoby zasáhnout pouze ve výjimečných případech (např. tehdy, pokud by se jednalo o zjevnou diskriminaci), při odvolání znalce naopak k zásadnímu zásahu do již existujících práv příslušného subjektu zpravidla dochází. Proto také míra procesní ochrany v těchto případech musí být podstatně vyšší.“

<sup>42</sup> Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2005 sp. zn. ÚS II. ÚS 153/04. Mimochoodem v jiném svém rozhodnutí ze dne 10. 7. 2001 sp. zn. ÚS III. ÚS 315/01 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost proti nejmenování tlumočnickem jako nepřipustnou, protože stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svého práva.

práva na podnikání nebo nesouhlasí se způsobem výběru, kdy je nejčastějším důvodem nejmenování dostatečný počet znalců v oboru. Obě tyto námitky byly v zásadě vyřešeny v předchozí kapitole v souvislosti s nárokem na jmenování. Za významnou námitku považují také posouzení toho, zda ministr, resp. předsedové krajských soudů, při svém rozhodování o (ne)jmenování patřičně zohlednili příslušná hlediska. Správné správní uvážení totiž znamená nutnost vytvořit si pro daný druh rozhodování a uvažování jakousi mapu, která bude zobrazovat všechna potřebná hlediska, která je nutno při příslušné činnosti respektovat.<sup>43</sup>

V zákoně žádné hledisko explicitně uvedeno není, ale jednoznačně je vymezen účel zákona (řádny výkon znalecké činnosti před státními orgány), který je dále upřesněn prováděcí vyhláškou, která za ideální počet znalců považuje ten, kdy znalci nejsou neúměrně zatěžováni a současně stačí krýt potřebu posudků. Dalšími hledisky jsou poté jistě, zásady správního řízení, kterými se musí ministerstvo jako správní orgán řídit i v tomto případě. V úvahu přichází především: zásada rovnosti, legitimního očekávání a zásada souladu s veřejným zájmem

V předchozí kapitole jsme se snad zdárně vypořádali s kritériem účelu zákona, který pokládám za totožný s veřejným zájmem. Domnívám se, že pro správní orgán nebude obtížné udržet vysokou stabilitu své rozhodovací praxi a dostát tak principu legitimního očekávání, protože většina žadatelů je dnes již při podání žádosti víceméně smířena s tím, že jejich žádost bude zamítnuta pro dostatečný počet znalců v oboru. Z faktického pohledu se jeví jako nejrizikovější zásada rovnosti, poněvadž malé procento žadatelů každoročně uspokojeno přece jen je a od příslušných orgánů by se dalo očekávat přesvědčivé vysvětlení, proč byl vybrán právě tento žadatel. Pokud však nebude žadatel odmítnut z jednoznačně diskriminačního důvodu, pokládám možnost prokázání, že byla porušena zásada rovnosti a tím zasaženo do práv žadatele, za vysoce nepravděpodobné.

Ostatně vedle výše uvedeného může správní orgán při svém rozvažování zohlednit také hlediska, která nejsou správní normou předpokládána, ale správní orgán je uzná za potřebné pro volbu svého rozhodnutí.<sup>44</sup> V našem případě půjde o ty skutečnosti, které jsou v současnosti v rozporu se zákonem považovány za podmínky pro jmenování. Je totiž na místě, aby byl v situaci omezeného počtu míst jmenován přednostně žadatel, který déle vykonává činnost v oboru nebo disponuje kvalifikovanějšími pracovníky. Tomuto postupu zákon nebrání, podle teorie jej lze dokonce považovat za jediný správný. Lze tudíž příslušným orgánům jen doporučit, aby volily tento způsob, kterým mohou docílit stejného výsledku jako nyní.<sup>45</sup>

### 3. ZÁVĚREM

Současný návrh konečně vymezuje dosud absentující podmínky pro zápis znaleckých ústavů a přichází s požadavkem, aby ústavní

posudky vypracovávali znalci. Přestože lze těžko odhadovat skutečné dopady těchto změn, domnívám se, že jde o krok správným směrem a krok velmi potřebný, ačkoliv nesdílím optimismus předkladatelů návrhu, že s tímto vyřeší problémy s kvalitou znalecké činnosti. Šance na přijetí tohoto návrhu jsou ovšem nulové, poněvadž ministerstvo hodlá do konce března 2010 předložit nový věcný záměr zákona, s vědomím, že jej bude moci projednat až další Poslanecká sněmovna.<sup>46</sup>

V takovém případě nezbyvá než dále pracovat se současným stavem, kdy již přes čtyřicet let platí současný zákon, který v námi rozebíraném procesu obsahuje několik problematických míst. Je pravdou, že ty jsou zapříčiněny spíše nešťastnou praxí příslušných orgánů, než samotným zákonem. Na jejich ochranu se však sluší připomenout, že se snaží naplnit účel zákona a zajistit co nejvyšší kvalitu znalecké činnosti. Přesto se nebojím označit vymezení podmínek pro zápis znaleckých ústavů ministerstvem za nezákonné. Navíc vyvolávající otázky nad jeho důsledností, neboť některé ústavy tyto podmínky ve skutečnosti nespĺňují. Otázka právního nároku na jmenování je spíše povahou politická než právní a ačkoliv za současné právní úpravy není pochyb, že žadateli nevzniká, pokládám tuto otázku za legitimní a hodnou úvahy. Samotný proces je pak upraven sice stroze, ale díky aplikaci základních zásad činnosti správních orgánů a použití části čtvrté správního řádu je regulován dostatečně. Nevyřešenou zůstává naopak otázka soudního přezkumu.

### 4. LITERATURA

- [1] BRADÁČ A.: *Úvod do soudního znalcství*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2004, 220 s. ISBN 80-7204-365-X
- [2] BRADÁČ A.: Přípomínky k návrhu zákona o odhadcovství. *Soudní inženýrství*. 1999, roč. 10, č. 6, s. 364.
- [3] DÖRFL L.: *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2009, 191 s. ISBN 978-80-7400-148-2
- [4] KRÍSTEK L.: Znalci a odhadci. *Právní rádce*, 2001, roč. 9, č. 5, s. 29–31.
- [5] SKULOVÁ S.: *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s.
- [6] ŠONKA P.: Reforma justice, novela zákona o znalcích a tlumočnících. *Soudní tlumočnick*. 2008, č. 2, s. 5.
- [7] VEDRAL J.: *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 1042 s.

Recenze:

Prof. Ing. Vladimír Smejkal, CSc., LL.M.

Prof. JUDr. Ivo Telec, CSc.

<sup>43</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 123.

<sup>44</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, s. 60.

<sup>45</sup> Princip výběru je ovšem záležitostí mnohem složitější a vytváří další, ke zkoumání vybízející, otázky týkající se kritérií, podle kterých je vybírání, požadavků na odůvodnění rozhodnutí či problematiku oprávněných očekávání žadatelů na zápis.

<sup>46</sup> Ministerstvo spravedlnosti připravuje nový zákon o znalcích a tlumočnících. Dostupné na [http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/\\_zprava/688590](http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/_zprava/688590) (citováno dne 3. 2. 2010)

Prof. Ing. Vladimír Smejkal, CSc., LL.M., e-mail: [smejkal@znalci.cz](mailto:smejkal@znalci.cz)  
Prof. JUDr. Ivo Telec, CSc., e-mail: [ivo.telec@usi.vutbr.cz](mailto:ivo.telec@usi.vutbr.cz)