

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **RNDr. Ing. F. P.**, zastoupeného advokátem JUDr. Ing. Stanislavem Kuzmou Na Poříčí 8/1039, 110 00 Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu spravedlnosti** se sídlem Vyšehradská 16, 128 00 Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 11. 3. 2002, č. j. M-345/2002,

takto:

I. Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 11. 3. 2002, č. j. M-345/2002, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na nákladech řízení částku 4650 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Stanislava Kuzmy ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Včas podanou žalobou ze dne 16. 4. 2002 (a dále doplněnou přípisy ze dne 29. 4. 2002 a 2. 10. 2002) se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, kterým ministr spravedlnosti podle ustanovení § 20 písm. a) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících žalobce odvolal z funkce znalce pro obory znalecké činnosti ekonomika, ceny a odhady, a to proto, že odpadly podmínky pro jmenování znalcem.

Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je protizákonné a protiústavní, neboť má nárok na odlišný odborný názor a jeho uvedení do znaleckého posudku oproti odborným názorům jiných znalců, přičemž tento názor nelze označovat za odbornou neschopnost či chybu. Žalobce tvrdí, že zákon č. 36/1967 Sb. neupravuje žádný procesní postup umožňující zjistit objektivně „znalosti a zkušenosti znalce v oboru“ a kvalitu posudků.

Zmíněné tvrzení, obsažené v napadeném rozhodnutí, je proto nezákonné, protože znalec není k ministrovi ve vztahu podřízenosti a ten není oprávněn rozhodovat o jeho kvalifikovanosti. Uznání kvalifikovanosti znalce, provedené jeho jmenováním, by mělo vykazovat rysy neměnnosti a právní jistoty. Napadené rozhodnutí však tento princip právní jistoty porušuje.

Žalobce dále uvádí, že napadeným rozhodnutím byla porušena svoboda slova a myšlení. Ministerstvo není oprávněno vyjadřovat se ke znaleckému posudku č. 126/O1 a č. 97/OO2 a provádět tak jejich cenzuru, neboť tyto posudky jsou vlastnictvím fyzických osob, které nedaly souhlas s nakládáním s nimi a jedná se proto o nepřípustný důkaz ve smyslu ustanovení § 120 o. s. ř. Zákon č. 36/1967 Sb. neobsahuje ustanovení o hodnocení znaleckých posudků úředníky ministerstva či ministrem a znalce proto nelze ani odvolat s poukazem na ustanovení § 20 písm. a) cit. zákona. Tento zákon neuvádí procesní postup ve správním řízení a nezaručuje ani opravné prostředky proti rozhodnutí. Tento procesní postup teprve má být vydán formou vyhlášky na základě zmocnění obsaženém v § 26 cit. zákona, k čemuž však zatím údajně nedošlo. Proto je nutno postupovat podle správního řádu. „Teprve až vyjde vyhláška o procesním postupu při odvolání znalce, pak teprve bude možné znalce z funkce odvolat."

Ze všech uvedených důvodů žalobce namítá rozpor napadeného rozhodnutí s čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, s čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 4, čl. 4 odst. 1, čl. 8 odst. 1, čl. 17, čl. 26 odst. 1, čl. 37, Listiny základních práv a svobod a s čl. 2, 6, 8 a 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Žalobce proto navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona č. 36/1967 Sb. jako celku nebo na zrušení jeho ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) a § 20 písm. a) a aby napadené rozhodnutí zrušil. Zároveň požádal o odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

V doplnění žaloby ze dne 2. 10. 2002, sepsané již k výzvě soudu advokátem, žalobce uvádí, že došlo rovněž k porušení správního řádu, neboť se žalobcem nebylo vůbec zahájeno správní řízení. K vytýkané nízké kvalitě znaleckých posudků žalobce namítá, že tyto nedostatky nejsou opřeny o příslušná zákonná ustanovení, přičemž žalobce působil jako znalec více než deset let a za tuto dobu vypracoval přes 400 bezvadných znaleckých posudků a publikoval rovněž odborné práce. Ve prospěch doložení své odbornosti navrhl výslech svědků – I. F., JUDr. P. M. a Ing. J. H. a dále ustanovení soudního znalce pro posouzení předmětných posudků z hlediska „neplnění či porušování povinností".

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především uvedl, že na základě opakovaných vnějších podnětů posoudil u žalobce trvání podmínek pro jmenování znalcem, přičemž ve vztahu k věcným závěrům jeho znaleckých posudků bylo vycházeno z posudků podaných dalšími odbornými orgány, a bylo zjištěno, že nemá potřebné znalosti platné právní úpravy v předmětu znalecké činnosti, dopouští se nesprávného znaleckého posouzení věci a v posudcích vyslovil závěry, které jsou zcela mimo rozsah jeho znaleckého oprávnění.

K oprávnění žalovaného odvolat z funkce znalce žalovaný odkazuje na zákon č. 36/1967 Sb., na ustanovení § 3 vyhlášky č. 37/1967 Sb. a na čl. 1 Směrnice Ministerstva spravedlnosti ČSR ze dne 15. 2. 1973, č. j. 10/73-kontr. Při jmenování a odvolání znalce údajně dlouhodobá praxe vycházela z toho, že se jedná o specifický akt, kdy na jmenování znalcem není právní nárok a odvolání z funkce nemá povahu správního rozhodnutí. Jedná

se tak o „opatření sui generis vyplývající ze zákona o znalcích a tlumočnících, které nepodléhá právním předpisům o správním řízení.“

Proto žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout.

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že Okresní úřad Kutná Hora – referát životního prostředí postoupil přípisem ze dne 31. 10. 2001, č. j. ŽP/974/4571/01/Ko, stížnost Č. s. o. p. S. na žalobce ministerstvu spravedlnosti ČR. Obsahem této stížnosti je namítaná podjatost a neprofesionalita žalobce, které se měl dopustit při zpracování posudku č. j. 126/01 z července 2001. Stížnost je odůvodněna srovnáním zmíněného posudku s posudky jinými, zpracovanými ve stejném období pro stejnou lokalitu. Obdobný podnět podala dne 21. 10. 1997 ministerstvu spravedlnosti Česká inspekce životního prostředí – oblastní inspektorát Praha, a to z důvodu posudku č. j. 97/002, a ve vztahu ke stejnému posudku - také Agentura ochrany přírody a krajiny ČR podáním ze dne 22. 5. 1998

Ministr spravedlnosti napadeným rozhodnutím odvolal žalobce z funkce znalce, přičemž toto rozhodnutí odůvodnil tím, že na základě opakovaných vnějších podnětů bylo posouzeno trvání podmínek pro jmenování žalobce znalcem. Posudky zpracované žalobcem byly zhodnoceny z hlediska splnění povinností znalce v rozsahu zákona č. 36/1997 Sb. a ustanovení § 4 odst. 1, § 8 a § 11 vyhlášky č. 37/1967 Sb. Ve vztahu k věcným závěrům posudků bylo vycházeno z vyjádření k jejich obsahu, provedených dalšími odbornými orgány. Na tomto základě dospěl ministr spravedlnosti k závěru, že znalecké posudky č. 126/01 a č. 97/002 prokazují, že se žalobce opakovaně dopouští chyb ve znalecké činnosti, které svým charakterem nepříznivě ovlivňují věcné závěry jím podaných znaleckých posudků. Prokázal neznalost platné právní úpravy v předmětu znalecké činnosti s následným nesprávným znaleckým posouzením věci a v posudcích vyslovil závěry, které jsou zcela mimo rozsah jeho znaleckého oprávnění.

Součástí správního spisu je rovněž závěrečná zpráva Veřejného ochránce práv o výsledku šetření ve věci podnětu žalobce (sp. zn. 4779/2002/VOP/DM ze dne 17. 3. 2003), v jejímž závěru je především uvedeno, že rozhodnutí ministra o odvolání znalce není rozhodnutím ve správním řízení a že v tomto rozhodnutí neshledal porušení právních předpisů, principů demokratického právního státu ani porušení principů dobré správy.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Nejvyšší správní soud – na základě shora provedené rekapitulace - shledal, že při rozhodování souzené věci je nutno zodpovědět tři klíčové otázky. Především je nezbytné posoudit samotnou pravomoc ministra spravedlnosti odvolat znalce, neboť žalobce namítá, že do vydání prováděcí vyhlášky ministr touto pravomocí nedisponuje. Za druhé je zapotřebí se vypořádat s právní povahou napadeného rozhodnutí ministra spravedlnosti a konečně za třetí je nutno se zabývat otázkou procesního postupu při vydání napadeného rozhodnutí. Zatímco totiž žalobce toto rozhodnutí považuje za rozhodnutí, které by mělo být vydáno

ve správním řízení, žalovaný je označuje za „opatření sui generis vyplývající ze zákona o znalcích a tlumočnících, které nepodléhá právním předpisům o správním řízení“ a které nemá povahu správního rozhodnutí. K obdobnému názoru se zjevně kloní Veřejný ochránce práv (viz výše).

K první nastolené otázce Nejvyšší správní soud uvádí, že právo ministra spravedlnosti odvolat znalce (a tlumočníka) je založeno ustanovením § 20 zákona č. 36/1967 Sb., podle něhož ten orgán, který znalce jmenoval, jej odvolá a zařídí jeho vyškrtnutí ze seznamu pro některý z taxativně zákonem vymezených důvodů. Mezi tyto důvody patří, že (a) se dodatečně ukáže, že nebyly splněny podmínky pro jeho jmenování, anebo jestliže tyto podmínky odpadly, (b) po jmenování nastaly skutečnosti, pro které znalec nemůže svou činnost vykonávat, (c) znalec přes výstrahu neplní nebo porušuje své povinnosti, (d) organizace, u které je znalec zaměstnán, prokáže, že mu znalecká činnost brání v řádném výkonu povinností vyplývajících z pracovního poměru, (e) znalec požádá o své odvolání.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že právo ministra spravedlnosti odvolat znalce a vyškrtnout jej ze seznamu je založeno zákonem a neztotožňuje se tedy s názorem žalobce v tom směru, že teprve po vydání prováděcí vyhlášky o procesním postupu při odvolání znalce (k němuž zatím nedošlo) bude možno znalce odvolat. Tento názor není správný již i z toho důvodu, že vyhláška představuje sekundární pramen práva, který je možno vydat pouze na základě zákona, v jeho mezích a podle výslovného zákonného zmocnění (čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR). Prováděcí vyhláška má tedy svůj nezastupitelný význam v tom, že blíže konkretizuje příslušný zákon, avšak nemůže zakládat nová práva a povinnosti, v tomto zákoně dosud obecněji nevymezená. V daném případě, kdy zákon č. 36/1967 Sb. neobsahuje žádnou procesní úpravu odvolávání znalce - byť jeho ustanovení § 26 v tomto směru zmocňuje Ministerstvo spravedlnosti k úpravě „řízení při jmenování a odvolání znalce (tlumočníka)“ - proto východiskem pro rozhodování nemůže být procesní úprava zakotvená pouze ve formě prováděcí vyhlášky, a to ani když by takováto vyhláška zmiňovanou procesní úpravu skutečně obsahovala (což vyhláška č. 37/1967 Sb. zjevně nečiní). Takováto vyhláška by totiž byla neaplikovatelná, neboť by nebyla vydána na základě zákona a v jeho mezích ve shora uvedeném smyslu.

Ke druhé položené otázce, tedy k právní povaze napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na judikaturu Vrchního soudu v Praze (rozsudek ze dne 27. 9. 2001, sp. zn. 7 A 160/99), podle níž rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání znalce představuje autoritativní rozhodnutí orgánu státní správy, které má vliv na již existující subjektivní práva a povinnosti dané osoby. Takovýto akt proto podléhá soudnímu přezkumu, a to bez ohledu na to, že toto rozhodnutí není nijak formálně označeno a není vydáno na základě stanoveného procesu (obdobný názor viz usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 22. 1. 2002, sp. zn. I. ÚS 567/01). Nejvyšší správní soud se s tímto právním názorem ztotožňuje. To znamená, že napadené rozhodnutí o odvolání znalce je nutno považovat za správní rozhodnutí, kterým se zasahuje do práv a povinností žalobce. Nejedná se přitom pouze o práva chráněná zákonem, nýbrž i o základní právo, zakotvené v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto hlediska není rozhodující, že znalecká činnost není podnikáním ani nezávislým povoláním (viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 10. 1994, sp. zn. 10 Ca 348/94) a že se znalci ve vztahu k ministerstvu nenacházejí v zaměstnaneckém poměru. Výkon činnosti znalce totiž s výkonem práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle citovaného článku natolik souvisí, že odvolání z této funkce bezprostředně zasahuje do uvedených práv. Kromě toho není možno přehlížet ani skutečnost, že odvolání z funkce znalce již z povahy věci

zpravidla představuje i zpochybnění odbornosti dotčené osoby, což se může následně přímo i nepřímo projevit v jejím dalším profesním životě.

Při hledání odpovědi na třetí otázku (procesní postup při vydávání napadeného rozhodnutí) je nutno přisvědčit žalobci v tom směru, že procesní úprava odvolávání znalce v zákoně č. 36/1967 Sb. skutečně obsažena není. Ze skutečnosti, že rozhodnutí o odvolání znalce zasahuje do jeho práv a povinností, však nevyplývá toliko příslušnost správních soudů k ochraně tohoto veřejného subjektivního práva (§ 2 s. ř. s.), nýbrž je nutno konzistentně dovodit rovněž aplikaci správního řádu (viz jeho § 1), byť s vědomím značné specifičnosti rozhodování v těchto případech. Pokud totiž zvláštní právní předpis procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat při vydání rozhodnutí nebo náležitosti rozhodnutí neupravuje, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je správní řád (viz např. rozsudek Vrchního soudu Praha ze dne 27. 12. 2001, sp. zn. 7 A 84/99).

Při tomto konstatování byl Nejvyšší správní soud veden rovněž úvahou, podle níž je nutno v konkrétní věci vždy hledat proporcionalitu mezi povahou správních rozhodnutí a intenzitou jejich dopadů do právní sféry dotčených subjektů na straně jedné a mezi procesními zárukami ochrany jejich práv na straně druhé. V této konkrétní věci je proto zřejmé, že zatímco na jmenování znalce neexistuje právní nárok a 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 již k zásadnímu zásahu do – již existujících - práv příslušného subjektu zpravidla dochází (pokud samozřejmě k odvolání nedošlo např. na jeho vlastní žádost). Proto také míra procesní ochrany v těchto případech musí být podstatně vyšší.

V souzené věci je však již ze shora popsané rekapitulace patrné, že žalovaný při rozhodování o odvolání žalobce z funkce znalce podle správního řádu nepostupoval, což především prakticky viděno znamená, že nerespektoval jeho základní procesní práva, jakými jsou právo vyjádřit se k podkladu rozhodnutí, uplatnit svoje návrhy, nahlížet do spisu atd.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a zároveň že došlo k podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s.] Proto soud podle citovaného ustanovení s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil bez nařízení jednání a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V tomto řízení je ministr spravedlnosti vázán právním názorem soudu ohledně procesního postupu při případném vydávání nového rozhodnutí.

Nad rámec předchozí argumentace Nejvyšší správní soud uvádí, že neshledal důvod k postupu podle čl. 95 Ústavy ČR, tzn. k přerušení řízení a k předložení návrhu Ústavnímu soudu ČR na zrušení zákona č. 36/1967 Sb. jako celku nebo na zrušení některých jeho ustanovení. Z principu priority ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů před jejich derogací totiž vyplývá, že pokud je možno zákon vyložit v souladu s ústavními kautelami – jak v této věci Nejvyšší správní soud činí -, není dán důvod k úvahám o jeho protiústavnosti.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., když soud postupoval podle ustanovení § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb. a podle advokátního tarifu (§ 13 vyhl. č. 177/1996 Sb.) a zjistil následující náklady řízení: 1000 Kč na soudním poplatku,

3500 Kč sazba odměny právního zástupce a 2 x 75 Kč paušální náhrada. K uhrazení celkové částky 4650 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Stanislava Kuzmy byla stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. 2. 2004

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu