



MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI
ČESKÉ REPUBLIKY

V Praze dne 30. 3. 2016
Čj. MSP-6/2016-OJD-SZN/3

R o z h o d n u t í

Ministerstvo spravedlnosti České republiky, jako odvolací správní orgán příslušný podle ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve spojení s ustanovením § 25f zákona č. 36/1967 Sb., *o znalcích a tlumočnících*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o znalcích a tlumočnících“), rozhodlo podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu o odvolání účastníka řízení [redacted], nar. [redacted], bytem [redacted], proti rozhodnutí předsedy Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21.12.2015, č.j. Spr 4584/2015-62, o zamítnutí žádosti o jmenování znalcem pro obor služby, odvětví služby se specializací sociální služby,

takto:

Rozhodnutí předsedy Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21.12.2015, č.j. Spr 4584/2015-62, **se ruší a věc se vrací k novému projednání správnímu orgánu I. stupně.**

Odůvodnění:

Dne 3.8.2015 byla prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti ČR postoupena Krajskému soudu v Hradci Králové, jako správnímu orgánu I. stupně, žádost [redacted] (dále jen „žadatel“) o jmenování znalcem pro obor služby, odvětví služby se specializací sociální služby.

Rozhodnutím předsedy Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21.12.2015, č.j. Spr 4584/2015-62, jako správního orgánu I. stupně, byla žádost zamítnuta. Jak z odůvodnění rozhodnutí plyne, dospěl správní orgán I. stupně po provedeném řízení k závěru, že pravomoc vykonávat kontrolní činnost v oblasti sociálních služeb svěřuje zákon Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR a znaleckou činností nelze revidovat nebo nahrazovat inspekční činnost Ministerstva práce a sociálních věcí ČR v oblasti sociálních služeb. Ve jmenování znalce se znaleckou specializací na sociální služby pak správní orgán I. stupně spatřuje založení reálné kolize mezi znaleckým oprávněním znalce na jedné straně a výlučnou pravomocí státního orgánu v téže oblasti podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů na straně druhé.

Shora označené rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo v souladu s ustanovením § 72 odst. 1 správního řádu oznámeno žadateli dne 31.12.2015. Rozhodnutí napadl žadatel odvoláním (k poštovní přepravě podáno dne 13.1.2016), které bylo Krajskému soudu v Hradci Králové doručeno dne 14.1.2016. Odvolání tedy bylo podáno včas a osobou k tomu oprávněnou.

Dne 2.2.2016 bylo Ministerstvu spravedlnosti ČR předáno podle ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu odvolání společně se spisem sp. zn. Spr 4584/2015 a se stanoviskem, že správní orgán I. stupně neshledal důvod k postupu podle ustanovení § 87 správního řádu.

Žadatel v odvolání namítá, že žádost mu byla zamítnuta již podruhé (v r. 2010 a nyní) v obou případech s tím, že by „suploval“ inspekci kvality sociálních služeb a zasahoval tak do kompetence inspekce. Dále uvádí, že ve svých vyjádřeních pro účely řízení před správním orgánem I. stupně již specifikoval, v čem by spočívala jeho případná znalecká činnost s tím, že jeho znalecká činnost se rozhodně nebude týkat inspekcí kvality sociálních služeb, tedy hodnocení a kontroly. Správním orgánem I. stupně vyžádané vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí ČR považuje žadatel za podjaté, neboť v odborném tisku opakovaně poukazoval na nefunkčnost inspekce a v rámci své vědecko-výzkumné práce zjistil a publikoval, že inspekční činnost je v ČR prováděna nesystémově a nejednotně, a že tedy jeho publikační činnost má nesporně záporný vliv na stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, které tak k jeho osobě nemůže být plně objektivní. Dále žadatel uvádí, že Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR má od 1.1.2015 „monopol“ na kontrolu v sociálních službách, a popisuje mechanismus činnosti Ministerstva práce a sociálních věcí ČR při provádění kontrol a řešení stížností v dané oblasti. Žadatel se rovněž vyjadřuje k argumentu možné kolize s činností inspekce kvality sociálních služeb s tím, že u „nezaregistrovaných sociálních služeb“ žádná inspekce prováděna není, a v té souvislosti cituje pasáž ze str. 8 napadeného rozhodnutí (ohledně existence zákonem institucionalizované inspekce), kterou považuje za neodpovídající současné právní úpravě. Dále zpochybňuje názor správního orgánu I. stupně na žadatelem poukazovanou analogii s oborem zdravotnictví a naopak se ztotožňuje se stanoviskem Ministerstva spravedlnosti ČR, že by bylo možno jeho znaleckou činnost modifikovat v tom směru, že by specializace zněla „...vyjma hodnocení a kontroly“. Přínos znalce v předmětném oboru pak spatřuje v tom, že jím zpracovaný znalecký posudek může předejít nákladnému a dlouhodobě vedenému soudnímu sporu. Celkově žadatel navrhuje, aby rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno a aby ministr spravedlnosti vyhověl jeho žádosti o jmenování znalce v oboru služby, odvětví služby, specializace sociální služby (s výjimkou hodnocení a kontroly sociálních služeb).

Ministerstvo spravedlnosti ČR, jako příslušný odvolací správní orgán, po přezkoumání napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně postupem podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu dospělo k závěru, že napadené rozhodnutí nelze považovat za rozhodnutí vydané v souladu s právními předpisy, a to s ohledem na níže uvedené skutkově a právně relevantní skutečnosti:

Z materiálů, které byly podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, jakož i z rozhodnutí samého, vyplývá, že správní orgán I. stupně svůj negativní výrok v předmětné věci založil primárně na úvaze, že jmenováním znalce se znaleckou specializací na sociální služby by byla založena reálná kolize mezi znaleckým oprávněním znalce na jedné straně a výlučnou pravomocí státního orgánu v téže oblasti podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů na straně druhé.

S tímto právním názorem správního orgánu I. stupně se odvolací správní orgán nemůže ztotožnit. Pokud by odvolací správní orgán tuto úvahu připustil, pak by nemohlo dojít ke jmenování znalců de facto v žádném z oborů (odvětví), kde je výkon státní správy svěřen konkrétnímu státnímu orgánu. Jen příkladmo lze uvést obor doprava, odvětví doprava letecká, specializace letecké nehody, kde dle § 55a zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, je zřízen Ústav pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod, přičemž souběžně jsou jmenováni znalci vykonávající znaleckou činnost se specializací letecké nehody, jež nepochybně zahrnuje otázky příčin a průběhu nehodového děje. Dále lze uvést i obor bezpečnost práce, odvětví bezpečnost práce, kde je dle § 2 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, zřízen Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, náplní jejichž činnosti je mj. i kontrola v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, přičemž souběžně jsou jmenováni znalci vykonávající znaleckou činnost v daném oboru a odvětví, se specializacemi např. na bezpečnost práce ve stavebnictví, v dopravě, při těžbě nerostů apod. Stejně lze jmenovat další obory znalecké činnosti, kde je situace obdobná, např. obor vodního hospodářství, obor školství a kultura atd. Je tedy nepochybné, že výkon znalecké činnosti se může obsahově „prolínat“ s některými odbornými činnostmi státní správy a v praxi existuje mnoho znalců či znaleckých ústavů, kteří vykonávají znaleckou činnost, zpracovávají znalecké posudky, které se mohou tak či onak dotknout rozhodovací činnosti správních orgánů. Výkon znalecké činnosti v takovém oboru, odvětví, specializaci tak vytváří jakousi protiváhu státnímu monopolu na odborná zjišťování, resp. skýtá možnost relevantním způsobem dosáhnout přezkoumání, příp. i zpochybnění odborných závěrů státního orgánu provádějícího kontrolní nebo inspekční činnost v té které oblasti.

V demokratickém právním státě musí mít občané zaručenu možnost veřejné kontroly odborných činností státních orgánů. Co je však ještě důležitější, účastníci jakéhokoli soudního nebo správního řízení by měli mít možnost účinné procesní obrany i proti odborným závěrům kontrolních orgánů, které v praxi nelze rozporovat jinak než odborným vyjádřením, znaleckým posudkem či revizním znaleckým posudkem.

Odvolací správní orgán neporozuměl obavám správního orgánu I. stupně, že žadatel by mohl „revidovat či nahrazovat inspekční činnost“ Ministerstva práce a sociálních věcí. Právně dovoleným způsobem by tak jistě činit nemohl. Správní orgány však nemohou presumovat budoucí protiprávní jednání žadatele, který stěží může vykonávat vrchnostenskou působnost státního orgánu, natožpak sankční pravomoc. Přisvojení si pravomoci úřadu dokonce zakládá skutkovou podstatu trestného činu (srov. § 328 tr. zákoníku). Pokud by žadatel jako znalec např. překročil meze svého znaleckého oprávnění, zakládalo by to – za splnění dalších předpokladů – jeho odpovědnost za přestupek, popř. trestný čin. Pro řízení o jmenování znalcem, v němž správní orgán posuzuje splnění kvalifikačních předpokladů žadatele a sekundárně splnění kritéria potřeby znalců určitého oboru a odvětví, jsou však takové úvahy zcela nepřijatelné.

V této souvislosti si odvolací správní orgán nemohl nepovšimnout, že Krajský soud v Hradci Králové učinil dotaz na příslušný odbor Ministerstva práce a sociálních věcí, které není orgánem státní správy na úseku znalců, „zda přichází v úvahu jmenování fyzické osoby do funkce znalce v oboru služby, odvětví služby, specializace sociální služby“ a také „zda je [redacted] uznávaným odborníkem v této oblasti a splňuje předpoklady pro jmenování znalcem v oboru služby se specializací sociální služby“, přičemž navíc jsou

v dopise Ministerstvu práce a sociálních věcí citovány útržky z vyjádření žadatele při komunikaci se správním orgánem I. stupně. Tento postup je nutno odmítnout jako nekorektní vůči žadateli a Ministerstvo práce a sociálních věcí se také zdrželo vyjádření k odborné způsobilosti žadatele. Odvolací správní orgán důrazně připomíná, že výše uvedené otázky je povinen si posoudit výlučně správní orgán k tomu zákonem povolaný a v rámci probíhajícího řízení, které je neveřejné.

Dále je třeba vyjít z faktu, že v oboru a odvětví služby je náplní znalecké činnosti primárně hodnocení kvality a není tedy zřejmé, proč by znalec v tomto oboru jmenovaný nemohl provádět právě hodnocení či přezkoumávání kvality poskytovaných služeb. Znalci jmenovanému v předmětném oboru, odvětví, specializaci by pak vskutku nepříslušelo v rámci znalecké činnosti hodnotit inspekční činnost Ministerstva práce a sociálních věcí a zasahovat do ní (tak lze činit pouze z pozice občana či publicisty), avšak bezesporu může hodnotit kvalitu poskytovaných sociálních služeb samotných. A lze si představit i hodnocení kvality sociálních služeb neregistrovaných, kde inspekční činnost Ministerstva práce a sociálních věcí absentuje, jak žadatel v rámci svého odvolání i zmiňuje.

V tomto směru tedy odvolací správní orgán shledává odvolací námitky žadatele důvodnými. Za situace, kdy odvolací správní orgán napadené rozhodnutí ruší z důvodu nesprávného právního názoru správního orgánu I. stupně na základní otázku týkající se možnosti jmenování žadatele v oboru služby, odvětví služby, specializace sociální služby, se pak dále meritem věci nezabýval.

Podle ustanovení § 2 zákona o znalcích a tlumočnických znaleckou činnost vykonávají znalci zapsaní do seznamu znalců. Podle ustanovení § 3 téhož zákona znalce jmenuje pro jednotlivé obory ministr spravedlnosti nebo předseda krajského soudu v rozsahu, v němž je ministrem spravedlnosti k tomu pověřen. Podmínky pro jmenování znalcem vymezuje ustanovení § 4 odst. 1 citovaného zákona. Podle tohoto ustanovení může být znalcem jmenována pouze ta osoba, která (a) je státním občanem ČR, občanem jiného členského státu EU nebo státním příslušníkem jiného než členského státu EU za stanovených podmínek, (b) je způsobilá k právním úkonům v plném rozsahu, (c) je bezúhonná, (d) nebyla v posledních 3 letech vyškrtuta ze seznamu znalců a tlumočnicků, (e) má potřebné znalosti a zkušenosti z oboru, v němž má jako znalec působit, především pak ta osoba, která absolvovala speciální výuku pro znaleckou činnost, (f) má takové osobní vlastnosti, které dávají předpoklad toho, že znaleckou činnost může řádně vykonávat a (g) se jmenováním souhlasí.

Podle ustanovení § 5 odst. 1 a odst. 2 zákona o znalcích a tlumočnických dojde ke jmenování znalcem na základě výběru mezi osobami, které splňují podmínky pro jmenování. Návrhy na jmenování znalce mohou podat státní orgány, vědecké instituce, vysoké školy, dále organizace, u nichž pracují osoby přicházející v úvahu, jakož i příslušné orgány společenských organizací, jestliže to vyplývá z úkolů těchto organizací. Znalcem může být jmenován též ten, kdo sám o jmenování požádá. Podle ustanovení § 2 odst. 1 a odst. 4 vyhl. č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnických, ve znění pozdějších předpisů, provádějí výběr znalců v součinnosti se státními orgány a dalšími institucemi krajské soudy, když pro každý obor je třeba jmenovat tolik znalců, aby jejich počet stačil krýt potřebu posudků, aniž by jednotliví znalci museli být neúměrně zatěžováni výkonem znalecké činnosti.

Z citované právní úpravy jednoznačně vyplývá, že jmenování znalců do funkce probíhá na základě výběru z okruhu osob, které splňují zákonné podmínky pro jmenování. Na jmenování znalcem není právní nárok. Jmenování konkrétních osob do znalecké funkce tak závisí na správním uvážení příslušného orgánu (v daném případě předsedy Krajského soudu v Hradci Králové).

Dle § 9 odst. 1 Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 90/2012-OSD-ZN, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočnicků, a o některých dalších otázkách, musí být z odůvodnění rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl žádost o jmenování (návrh na jmenování), vždy patrné, které podmínky pro jmenování podle § 4 odst. 1 zákona o znalcích a tlumočnických osoba, o jejíž jmenování jde, splňuje a které nikoliv, na základě kterých podkladů pro vydání rozhodnutí správní orgán tento závěr učinil a jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil.

V dalším řízení se tak správní orgán I. stupně zaměří a vyhodnotí, zda žadatel splňuje všechny základní kvalifikační podmínky podle ustanovení § 4 zákona o znalcích a tlumočnických pro jmenování znalcem pro obor služby, odvětví služby se specializací sociální služby v intencích žadatelem modifikované původně podané žádosti, a stejně tak správní orgán I. stupně náležitě posoudí potřebnost jmenování znalce pro předmětný obor, odvětví, specializaci tak, aby byl naplněn účel zákona o znalcích a tlumočnických a rovněž aby přijaté řešení, tedy vydání konkrétního meritorního rozhodnutí o žádosti o jmenování znalcem v požadovaném oboru, odvětví, specializaci, odpovídalo konkrétním okolnostem daného případu.

Z důvodů výše uvedených odvolací správní orgán napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne ze dne 21.12.2015, č.j. Spr 4584/2015-62, kterým byla zamítnuta žádost žadatele o jmenování znalcem v oboru služby, odvětví služby, specializace sociální služby, zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. V něm, vázán podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu právními názory odvolacího správního orgánu vyslovenými v tomto rozhodnutí, bude při posuzování předmětné žádosti žadatele postupovat správní orgán I. stupně podle správního řádu, příslušných ustanovení zákona o znalcích a tlumočnických, vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnických a Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 90/2012-OSD-ZN, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočnicků, a o některých dalších otázkách.

S ohledem na shora uvedené bylo rozhodnuto tak, jak uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí se nelze dále odvolat (§ 91 odst. 1 správního řádu).

Mgr. Radek Visinger, Ph.D. v. r.
ředitel odboru justičního dohledu

