

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 13/14 dne 15. září 2015 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. Pavlem Ungrem, advokátem, se sídlem Purkyňova 43, Plzeň, na zrušení ustanovení § 16 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění vyhlášky č. 432/2002 Sb., za účasti Ministerstva spravedlnosti jako účastníka řízení takto:

Návrh na zrušení ustanovení § 16 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění vyhlášky č. 432/2002 Sb., se zamítá.

Odůvodnění

I.

Rekapitulace návrhu

1. Skupina 16 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelé“) se návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 21. 6. 2014 domáhala zrušení ustanovení § 16 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „napadené ustanovení“, resp. „předmětná vyhláška“).

2. Navrhovatelé předně zdůrazňují, že předmětná vyhláška provádí úpravu odměňování a poskytování náhrady nákladů spojených s výkonem znalecké činnosti, a to na základě zmocnění obsaženého v zákoně č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o znalcích a tlumočnících“), který v ustanovení § 26 mimo jiné ukládá Ministerstvu spravedlnosti (dále též jen „ministerstvo“) upravit způsob odměňování a poskytování náhrady nákladů znalců a tlumočnicků a způsob kontroly odměňování. Napadené ustanovení je pak jejím stěžejním ustanovením, neboť stanoví sazby odměn za znalecké posudky. Obsahuje tedy vymezení základního rozpětí, v němž může znalec účtovat odměnu za hodinu své práce, přesněji řečeno, limity, v nichž může orgán veřejné moci, který posudek na znalci vyžádal, odměnu přiznat. Je to hodnota, z níž se vychází při případném zvyšování odměny (§ 20 vyhlášky), snižování odměny (§ 21 vyhlášky) či při výpočtu odměny pro znalecké ústavy (§ 15a vyhlášky). Vytýkaným problémem napadeného ustanovení je dle navrhovatelů právě konkrétní nastavení hodnot (finančních částek), které při rozhodování o odměně za podaný posudek může orgán veřejné moci, provádějící příslušné řízení, znalci přiznat, což ve svém návrhu podrobně rozvádějí.

3. Navrhovatelé se domnívají, že právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení lze označit za „historickou“, zdaleka neodpovídající původnímu záměru zákonodárce, který ponecháním regulace této problematiky na prováděcím předpisu předpokládal umožnění efektivnějšího způsobu stanovení konkrétní výše odměny, a to v pravidelných intervalech s přihlédnutím k aktuálním poměrům v odměňování odborné práce. Výše sazeb v napadeném ustanovení nicméně zůstaly beze změny více než dvanáct let, ačkoliv podle údajů Českého statistického úřadu hrubý domácí produkt, průměrná měsíční mzda, minimální hodinová odměna, ale i všechny náklady, které znalec musí financovat ze své odměny, vzrostly za dané období velmi výrazně. V této souvislosti navrhovatelé předkládají celou řadu statistických údajů, na jejichž základě provádějí jednak srovnání výše sazeb odměny znalců v České republice s obdobnou úpravou ve vybraných státech (např. Slovensko, Rakousko, Německo, Francie, Portugalsko, Velká Británie a další) vycházející ze závěrů mezinárodního symposia Euroexpert 2007, jednak srovnání s dalšími profesemi a zde kalkulovanou hodinovou sazbou, ať již právníckými (soudci, advokáti, státní zástupci), nebo jinými profesemi. Z výsledků uvedených srovnání má vyplývat, že v České republice dochází k „zásadnímu podfinancování odměn za znalecké posudky“ ve srovnání s vybranými státy, neboť „nastavení sazeb je značně podhodnoceno“. Navrhovatelé jsou proto toho názoru, že „je-li Česká republika dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky demokratický právní stát, založený na úctě k právům, který se ve své preambuli hlásí k zásadám a hodnotám evropských demokracií a který je odhodlán střezit hmotné a duchovní bohatství, mělo by se to odrazit i v odměňování jeho intelektuální elity, které nemůže zůstat ve zcela nedůstojné rovině“.

4. Jak sami navrhovatelé uvádějí, jsou si vědomi skutečnosti, že derogáční zásah Ústavního soudu má být mezním řešením, ultima ratio, k němuž lze přistoupit až poté, co nedojde k nápravě standardní legislativní cestou (srov. např. v návrhu citované usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/13 ze dne 12. 11. 2013, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou rovněž dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), nicméně dle navrhovatelů byly v daném případě veškeré snahy a podněty k příslušnému Ministerstvu spravedlnosti bezvýsledné („reálně se nic neděje“), a proto „by v případě zásahu Ústavního soudu nešlo o přehnaný aktivismus“.

V této nečinnosti ministerstva, kdy za celé období nedošlo k navýšení sazeb odměn znalců stanovených v napadeném ustanovení, které tak i nadále zůstávají nastaveny „v extrémně nepřiměřené výši“, pak navrhovatelé spatřují „výrazné popření základních práv znalců“, a to konkrétně práva podnikat zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) – viz I. A., dále porušení zákazu nucených prací nebo služeb zakotveného v čl. 9 odst. 1 Listiny – viz I. B. a rovněž i porušení principu rovnosti v právech (čl. 1 Listiny) – viz I. C.

I. A.

Porušení práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny)

5. Navrhovatelé upozorňují na skutečnost, že znalecká činnost je ve smyslu ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku podnikáním, přičemž napadené ustanovení, které má dle navrhovatelů povahu cenové regulace [ve smyslu závěrů obsažených v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)], tím, že určuje sazby a současně meze úhrad za poskytnuté znalecké služby, „podstatně ovlivňuje celkové podmínky pro podnikání v oblasti poskytování zdravotních (sic!) služeb, a zasahuje tak do práva poskytovatelů podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. V důsledku regulace jsou znalci ve stanovených případech povinni poskytovat své služby za odměnu limitovanou vyhláškou. Vyhláška tak významně dotváří podmínky a omezení výkonu práva na podnikání“. Jak dle navrhovatelů konstatoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.), smyslem podnikání je dosažení zisku, byť z ústavně zaručeného práva podnikat neplyne právo mít zisk, nicméně stát je povinen vytvářet takové podmínky, které umožní jednotlivcům reálně usilovat o jeho dosažení. Dle názoru navrhovatelů, „ve vztahu ke znalcům to znamená nastavit rovné a spravedlivé podmínky honorování jejich služeb požadovaných od nich orgány veřejné moci“.

6. Navrhovatelé dále ve svém návrhu, s četnými odkazy na judikaturu Ústavního soudu [např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.)], poukazují na způsob přezkumu ústavnosti omezení základních práv sociální či hospodářské povahy, tedy i práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny ze strany Ústavního soudu, který tak činí za pomoci tzv. testu rozumnosti. Po jeho provedení pak dospívají k názoru, že stávající úprava výše sazeb odměn znalců zakotvená v napadeném ustanovení zasahuje do smyslu a podstaty jejich práva podnikat, zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny, byť jsou si vědomi toho, že k takovému hodnocení „nepostačuje pouhé zjištění, že znalci mají ztíženy podmínky pro dosažení zisku. Musela by reálně vzniknout situace, kdy stát na jedné straně formálně umožňuje podnikání v určité oblasti, na straně druhé však pro ně stanoví takové podmínky, které fakticky vylučují jeho smysl“. Takový krajní stav dle navrhovatelů v nyní projednávaném případě nastal, případně „k němu v důsledku další nečinnosti ministerstva nezadržitelně spějeme“. Uvedené tvrzení se navrhovatelé snaží prokázat výsledky výše zmíněného srovnání sazby odměn znalců s hodinovou sazbou u dalších profesí (právnických i neprávnických), z nichž vyplývá, že nastavení sazeb jejich odměny při poskytování znalecké činnosti orgánům veřejné moci „je značně podhodnoceno, nejsou jimi kryty ani vlastní výdaje na vypracování znaleckého posudku. A to ani tehdy, je-li účtována a přiznána sazba v nejvyšší hladině“.

7. Uvedené zjištění je dle navrhovatelů zřetelně v rozporu se závěrem Ústavního soudu vysloveným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.), podle něhož „cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti“. Navrhovatelé proto uzavírají, že stávající výše sazeb odměn znalců zakotvená v napadeném ustanovení nenaplní druhý krok tzv. testu rozumnosti, neboť v praxi nastávají situace, kdy „odměna přiznaná znalci za posudky poskytované v rámci úředních řízení nebude pokrývat ani jen nezbytné náklady na jejich vypracování. To by v případě znalců, u nichž je výlučným či zásadním zdrojem příjmů příjem za posudky podané v rámci uvedených řízení, znamenalo dotovat podnikatelskou činnost z jiných zdrojů nebo takové podnikání ukončit. V případě ostatních by pokračování znamenalo dotovat činnost pro orgány veřejné moci z příjmů získaných ostatní znaleckou činností. Nejde o situaci (dle judikatury Ústavního soudu akceptovatelnou), kdy by příčinou vzniku ztráty byla vlastní podnikatelská rozhodnutí. Stát neřeší způsob kompenzace ztráty takto dotčených znalců“.

8. Z toho důvodu navrhovatelé, v souladu s judikaturou Ústavního soudu, ve svém návrhu podrobně napadené ustanovení testu proporcionality, přičemž jsou názoru, že současná podoba úpravy sazeb odměn znalců nepřiměřeně omezuje jejich právo podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny), neboť není vůbec způsobilá dosáhnout sledovaného legitimního cíle. Za ten navrhovatelé považují jednak „právní jistotu účastníků řízení, na které je v řadě případů přenášena po skončení řízení povinnost odměnu za znalecký posudek hradit“, a současně „zajištění práva na spravedlivý proces, když příliš vysoké náklady na znalecký posudek by mohly být bariérou přístupu k soudu“, jednak „šetření veřejných prostředků tam, kde odměnu znalci hradí prostřednictvím svých organizačních složek stát“. K prvně uvedenému navrhovatelé zdůrazňují, že „není navrhováno odstranění regulace jako takové, cílem navrhované derogace je zaktivizovat ministerstvo, aby valorizovalo základní sazbu. Z toho důvodu se navrhuje odložit vykonatelnost nálezu na dobu přiměřenou pro přijetí odpovídající novely. Právní jistota těch, kteří v konečném důsledku ponесou náklady odborného posouzení, tak nebude dotčena. Ministerstvu současně nic nebrání výši znaleckého nastavit tak, aby byla pro účastníky řízení (potenciální plátce) únosná“. Pokud by cílem napadené právní úpravy mělo být zamezení plýtvání s veřejnými prostředky, dle navrhovatelů zde platí jiný „ochranný mechanismus“, kterým je skutečnost, že o výši znaleckého rozhoduje orgán, který řízení vede. Znalec tedy předkládá vyúčtování za práci na znaleckém posudku a je na orgánu veřejné moci zhodnotit, zda je uplatněný nárok na znalecké po právu. A to jak z hlediska požadované hodinové sazby, tak i počtu účtovaných hodin potřebných ke zpracování. Dle navrhovatelů tak „není možné šetřit veřejné prostředky tím způsobem, že zájmy potřeby státu,

resp. společnosti, budou částečně financovat znalci ze svých příjmů“.

I. B.

Porušení zákazu nucených prací (čl. 9 odst. 1 Listiny)

9. Navrhovatelé rovněž zdůrazňují, že dle stávající právní úpravy v zákoně o znalcích a tlumočnících (§ 12 odst. 1) je ustanovený znalec v řízení před orgánem veřejné moci povinen (s výjimkou případů předvídaných v ustanovení § 11) podat posudek, přičemž odmítne-li bez vážného důvodu provést úkon, sdělí to orgán veřejné moci krajskému soudu, v jehož seznamu je znalec zapsán. S ohledem na výše uvedené to dle navrhovatelů znamená, že „mimo případy existence důvodu zaujatosti ustanovený znalec musí posudek podat bez ohledu na to, zda následně vyúčtovaná odměna za vypracování posudku bude akceptována, anebo bude znalečné přiznáno jen v takové výši, že nebude krýt ani hotové výdaje spojené se zpracováním, natož aby zajistilo (přiměřený) zisk“. Tím tak dochází k porušení čl. 9 odst. 1 Listiny, dle něhož nikdo nesmí být podroben nuceným pracím nebo službám, neboť „nebyla zachována proporcionalita mezi úrovní odměny a požadavky na úroveň zpracování“.

I. C.

Porušení zásady rovnosti v právech (čl. 1 Listiny)

10. V neposlední řadě navrhovatelé namítají, že napadené ustanovení a jím stanovená výše sazeb odměn znalců jsou v rozporu se zásadou rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, neboť u odměňování znalců coby subjektů zúčastňujících se soudních a jiných řízení před orgány veřejné moci jsou ve srovnání s odměňováním ostatních subjektů zúčastňujících se těchto řízení (soudci, advokáti, státní zástupci, vyšší soudní úředníci aj.) znatelné „nedůvodné rozdíly“ a jedná se o případy „neakceptovatelné nerovnosti“, pro které neexistují žádné ospravedlňující důvody. Za referenční skupinu pro porovnávání odměn znalců s ostatními subjekty navrhovatelé zmiňují (a na základě statistických údajů ohledně výše odměn blíže rozvádějí) advokáty, státní zástupce a především soudce. Právě ve výkonu funkce soudce navrhovatelé spatřují jisté paralely s výkonem funkce znalce, na jehož činnost jsou rovněž kladeny požadavky odbornosti, nestrannosti a nezaujatosti. Proto navrhovatelé v této souvislosti odkazují i na judikaturu Ústavního soudu k otázce tzv. soudcovských platů [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. 5. 2012 (N 95/65 SbNU 259; 181/2012 Sb.)], v níž Ústavní soud dle navrhovatelů dal jasně najevo, že „otázka materiálního zabezpečení, lapidárně řečeno, výše odměny za odvedenou práci, je v jedné ze záruk nezávislého a nestranného rozhodování“. Uvedené záruky je dle navrhovatelů třeba vztáhnout i na znalce, jejichž „neutrnost při hodnocení odborných otázek má pro konkrétní rozhodnutí zásadní dopad. K posílení jejich nestrannosti a odpovědnosti při podávání znaleckých posudků vede i nastavení přiměřené výše odměňování, které bude v přiměřených relacích k odměňování ostatních osob podílejících se na řízení“. S ohledem na výše uvedené tak navrhovatelé uzavírají, že podhodnocení určité skupiny subjektů, které se nacházejí ve srovnatelné pozici, je-li velmi intenzivní, odůvodňuje zásah Ústavního soudu i přes vyšší míru jeho zdrženlivosti v obdobných případech.

11. Proto navrhuje, aby napadené ustanovení Ústavní soud zrušil pro rozpor s ústavním pořádkem a odložil vykonatelnost nálezu na dobu přiměřenou pro přijetí novelizovaného znění napadeného ustanovení, které by odpovídalo požadavkům ústavnosti.

II.

Stanovisko veřejné ochránkyně práv a vyjádření Ministerstva spravedlnosti

12. Ústavní soud podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zaslal předmětný návrh na zrušení napadeného ustanovení Ministerstvu spravedlnosti. Současně jej podle ustanovení § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal veřejné ochránkyni práv s žádostí o sdělení, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník. Veřejná ochránkyně práv na uvedenou výzvu nicméně reagovala podáním ze dne 10. 7. 2014, v němž Ústavnímu soudu sdělila, že „nevyužije svého práva vstoupit do řízení“. Současně však upozornila na dlouholeté výhrady vůči stávající úpravě znalecké činnosti, která nevyhovuje a nevystihuje současné potřeby. S ohledem na zkušenosti svých předchůdců uvádí, že si dovede představit praktický vliv výše odměny na včasnost vypracovávání znaleckých posudků ovlivňující celkovou délku soudních řízení.

13. Ministerstvo spravedlnosti ve svém vyjádření k návrhu, doručeném Ústavnímu soudu dne 1. 8. 2014 a doplněném podáním ze dne 21. 11. 2014, především zdůrazňuje (a oponuje názoru navrhovatelů, že „se reálně nic neděje“), že v Plánu legislativních prací vlády na rok 2014 (dle ministerstva bylo ovšem nezbytné plánovaný termín posunout na rok 2015) se rovněž předpokládá přijetí zcela nového zákona o znalcích, tlumočnících a překladatelích, na jehož návrhu se již nyní „ve spolupráci se skupinou odborníků sdruženou do Komise Ministerstva spravedlnosti pro znalectví intenzivně pracuje“. Ostatně na přijetí této právní úpravy budou přímo participovat i navrhovatelé v rámci zákonodárského procesu v Senátu. Tato nová právní úprava se bude mimo jiné dotýkat i problematiky odměňování znalců, jejíž konkrétní podoba bude upravena v nově přijatých prováděcích předpisech. Z toho důvodu Ministerstvo spravedlnosti nepovažuje za „účelné, aby v mezidobí došlo k další změně právní úpravy na základě derogačního nálezu Ústavního soudu. Je naopak namístě, aby Ústavní soud v souladu se svou judikaturou a dle zásady procesní ekonomie ponechal možnosti zákonodárci, aby se sám vypořádal i s námitkami, které vznesli navrhovatelé v tomto řízení“ (viz citované usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/13).

14. Ministerstvo spravedlnosti polemizuje s konkrétními námitkami navrhovatelů, přičemž zdůrazňuje, že je třeba odlišit diskuzi

„o vhodnosti výše odměny znalce“ a „o protiústavnosti právního předpisu, který určitou výši odměny stanoví“. Ve vztahu k navrhovateli namítané protiústavnosti napadeného ustanovení z důvodu zásahu do „podstaty a smyslu práva podnikat“, zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny, je ministerstvo toho názoru, že v daném případě k takovému zásahu nedochází, neboť „stanovená odměna společně s nárokem na náhradu vynaložených výdajů jistě překračuje hranici pouhého pokrytí nákladů a přináší znalci (byť v některých případech malý) zisk“. Navíc upozorňuje na skutečnost, že „určitá regulatorní omezení (v tomto případě stanovení pevné odměny ze strany státu) jsou kompenzována výsadním postavením znalců a exkluzivitu jim vyhrazených činností (podávání znaleckých posudků pro soukromé osoby)“, což dle ministerstva mimo jiné zcela koresponduje se závěry rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci Van der Musselle proti Belgii ze dne 23. 11. 1983 (stížnost č. 8919/80). ESLP zde řešil otázku nutné obhajoby bez nároku na odměnu a náhradu výdajů advokátů, přičemž konstatoval, že „neproplacení platu a výloh je jevem, který je nutno posuzovat z úhlu normálnosti a proporcionality“, které vymezil tím, že „žalujícímu nebyla vnucena disproportční zátěž, tj. v daném období představovala sporná situace pro pana Van der Mussela jistě určité nevýhody, vyplývající z neproplacení odměny a výloh, současně však je doprovázely výhody“, mezi které ESLP zařadil „profesní monopol advokacie na obhajobu, možnost profesního zdokonalování, zabezpečení práva na obhajobu“ podle čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. S ohledem na výše uvedené proto ministerstvo konstatuje, že napadené ustanovení je v souladu s ústavním pořádkem a neporušuje právo znalců podnikat zaručené čl. 26 odst. 1 Listiny, tím méně pak zákaz nucených prací ve smyslu čl. 9 Listiny, jak navrhovatelé rovněž namítají. Ve vztahu k námitce, že napadené ustanovení a jím stanovená výše odměn znalců je v rozporu s principem rovnosti (čl. 1 Listiny), pak ministerstvo uvádí, že „není přiléhavé srovnávat v kontextu stanovené odměny znalce s jinými profesemi. Vznik oprávnění k výkonu činnosti znalce, požadavky na jeho osobu i odbornost nejsou srovnatelné s jinými profesemi. Jeho úloha a postavení v řízení před orgány veřejné moci jsou odlišné od jiných profesí a jeho činnost nelze připodobnit k jiným činnostem“.

15. Ústavní soud uvedené vyjádření Ministerstva spravedlnosti zaslal dne 30. 3. 2015 navrhovatelům k případné replice s tím, že jim byla stanovena lhůta 20 dnů. Navrhovatelé nicméně na uvedenou výzvu Ústavního soudu ve stanovené lhůtě nijak nereagovali.

III.

Ústní jednání

16. Ve smyslu ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV.

Zákonné podmínky přijetí napadeného ustanovení

17. Při řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky musí Ústavní soud ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve zkoumat, zda byl předmětný „jiný právní předpis“ přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.

18. Ve vztahu k předmětné vyhlášce č. 37/1967 Sb., jejíž součástí je napadené ustanovení, Ústavní soud nezjišťoval, zda byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, jelikož u právních předpisů vydaných dříve, než nabyla účinnosti Ústava České republiky, je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat toliko jejich obsahový soulad se soudobým ústavním pořádkem, resp. zákony, nikoliv však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné pravomoci [viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (U 32/14 SbNU 309)].

19. V období od 1. 1. 1993, tj. ode dne nabytí účinnosti Ústavy České republiky, nicméně došlo ke dvěma změnám napadeného ustanovení. K první změně došlo s účinností ode dne 10. 3. 1993, a to na základě vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 77/1993 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů. Posléze bylo napadené ustanovení s účinností ode dne 1. 1. 2003 zcela pozměněno, a to na základě vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 432/2002 Sb., kterou se mění vyhláška č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 312/1995 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů trestního řízení. Ústavní soud proto přezkoumá ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., tj. zda bylo napadené ustanovení přijato a vydáno ústavně předepsaným způsobem, omezil pouze ve vztahu k poslední uvedené vyhlášce č. 432/2002 Sb., v důsledku jejíhož přijetí s účinností od 1. 1. 2003 obsah napadeného ustanovení nabyl podobu platnou a účinnou doposud, tj. v době rozhodování Ústavního soudu o nyní projednávaném návrhu.

20. Jak již bylo rekapitulováno, uvedená vyhláška č. 432/2002 Sb. byla vydána Ministerstvem spravedlnosti. Pravomoc ministerstev vydávat právní předpisy k provedení zákona je přitom formálně založena čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky. Materiálně je však podmíněná existencí výslovného zákonného zmocnění a jeho mezemi, přičemž dle judikatury Ústavního soudu je dané ustanovení třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. náleze ze dne 21. 6. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)]. Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán státním orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona (secundum et intra legem), a nikoliv mimo zákon (preter legem). „Zjednodušeně řečeno, jde o to, aby v případě, kdy má být podle zákona X, tento předpis nestanovil, že má být Y, ale že

má být X1, X2, X3. Ze zmocňovacího ustanovení musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard. Ani v takovém případě však podzákonný právní předpis nesmí zasahovat do věcí vyhrazených k regulaci toliko zákonem (tzv. výhrada zákona)“ [srov. náleze ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), náleze ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)].

21. V daném případě je tímto zákonným zmocněním výše citované ustanovení § 26 zákona o znalcích a tlumočnících, které mimo jiné stanoví, že „k provedení tohoto zákona upraví ministerstvo spravedlnosti (...) odměňování a poskytování náhrady nákladů, způsob kontroly odměňování (...)“. Ústavní soud je považuje za dostatečně konkrétní, jednoznačné a jasné. Pokud tedy Ministerstvo spravedlnosti vydáním výše uvedené vyhlášky č. 432/2002 Sb., podepsané příslušným ministrem spravedlnosti a řádně publikované ve Sbírce zákonů, přistoupilo (s účinností od 1. 1. 2003) ke změně původní právní úpravy obsažené v napadeném ustanovení, stanovující sazby odměn za znalecké posudky, má Ústavní soud za to, že tak učinilo v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

V.

Dikce napadeného ustanovení

22. Napadené ustanovení § 16 vyhlášky č. 37/1967 Sb., ve znění vyhlášky č. 432/2002 Sb., zní:

§ 16

Sazby odměn za znalecké posudky

Odměna za znalecký posudek činí podle jeho náročnosti a podle míry odborných znalostí, které bylo nutné k jeho podání vynaložit, za jednu hodinu práce 100 až 350 Kč.

VI.

Vlastní přezkum Ústavního soudu

23. Navrhovatelé se svým návrhem domáhají zrušení napadeného ustanovení pro jeho rozpor s ústavním pořádkem a konkrétně namítají, že jím zakotvená úprava výše sazby odměn za znalecké posudky porušuje zejména právo znalců podnikat zaručené čl. 26 odst. 1 Listiny a nachází se rovněž v rozporu se zákazem nucených prací (čl. 9 odst. 1 Listiny), resp. s principem rovnosti v právech předvídaným v čl. 1 Listiny.

VI. A.

Namítané porušení práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny) a zákazu nucených prací (čl. 9 odst. 1 Listiny)

24. Navrhovatelé ve svém návrhu zdůrazňují, že znalecká činnost je podnikatelskou činností ve smyslu ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku [nikoliv však živnostenským podnikáním ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 písm. d) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů], kterou mohou vykonávat znalci zapsaní do seznamu znalců a tlumočnicků vedeného Ministerstvem spravedlnosti. Uvedené nicméně bezesporu platí pouze pro jeden segment znalecké činnosti, kdy znalci svou činnost poskytují v ryze soukromoprávních oblastech (např. oceňování nemovitostí za účelem stanovení jejich hodnoty při prodeji či za účelem sjednání hypotečního úvěru atp.), přičemž způsob jejich odměňování se zde řídí výhradně smluvními podmínkami mezi subjekty daného vztahu, tzn. mezi znalcem a osobou, která znalecký posudek objednala. Vedle toho je ovšem třeba klást důraz i na druhý segment znalecké činnosti, tj. zpracování znaleckých posudků vyžádaných orgány veřejné moci za účelem jejich provedení coby důkazního prostředku v soudním či jiném řízení před orgánem veřejné moci. Tento segment znalecké činnosti naopak nelze považovat za ryze podnikatelskou činnost ve výše uvedeném smyslu, která je výhradně normována právními předpisy soukromoprávní povahy a je vykonávána za účelem zisku, jelikož znalec – na rozdíl od podnikatele – nenese riziko podnikání a do odměny, kterou za svoji činnost dostává, se nepromítají vynaložené náklady (ty dostává zvláště). Jedná se tedy o činnost ve „veřejném zájmu“ pro účely řízení před orgány veřejné moci. Tomu ostatně odpovídá i způsob a povaha její právní regulace (včetně odměňování) obsažené zejména v zákoně o znalcích a tlumočnících a jej prováděcích právních předpisech. V minulosti dokonce právní úprava týkající se znalecké (i tlumočnické) činnosti, obsažená kupříkladu v zákoně č. 167/1949 Sb., o stálých přísežných znalcích a tlumočnících, výkon znalecké činnosti označovala veřejnoprávním pojmem „znalecký úřad“, jenž zřetelně poukazuje na úzké sepětí znalecké činnosti s výkonem veřejné moci a její důsledné odlišení od činnosti podnikatelské.

25. Navrhovatelé nicméně ve svém návrhu výše uvedené rozdělení směřují, když se sice ve své argumentaci na straně jedné soustředí právě na ten segment znalecké činnosti, za niž jsou odměňováni ze strany orgánů veřejné moci, a to způsobem předvídaným v zákoně o znalcích a tlumočnících a předmětné vyhlášce a v ní obsaženém napadeném ustanovení, na straně druhé ovšem namítají, že dochází k „úplnému popření práva znalců na podnikání“ ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny či významnému „ztížení podmínek umožňujících znalcům reálně usilovat o zisk ze své podnikatelské činnosti“, a to právě v důsledku napadené právní úpravy, která ovšem reguluje výhradně jejich odměňování při výkonu znalecké činnosti vyžádané ze strany orgánů veřejné moci, tj. pouze jeden z výše uvedených segmentů jejich činnosti, nikoliv znaleckou činnost jako celek. Ústavní soud proto takovému tvrzení v žádném případě nemůže přisvědčit, neboť navrhovatelé v něm zcela pomíjí právě i onen druhý, výše uvedený

segment znalecké činnosti coby činnosti podnikatelské (ve smyslu ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku), byť na něj paradoxně sami poukazují, která ovšem napadenou právní úpravou regulována není. Nadto nelze odhlédnout od obecně známé skutečnosti, že v praxi je zcela ojedinělé (s výjimkou vybraných znaleckých ústavů), že by daný znalec svou znaleckou činnost vykonával jako svou hlavní a jedinou podnikatelskou (výdělečnou) činnost. Spíše je častým jevem, že se jedná o činnost toliko vedlejší (doplňkovou), kdy daná osoba je v seznamu znalců zapsána zejména pro své praktické zkušenosti, znalosti a výsledky, jichž v rámci výkonu své hlavní činnosti v daném oboru, odvětví a specializaci doposud dosáhla (kupříkladu znalci z oboru lékařství).

26. Jak již bylo výše uvedeno, navrhovatelé svou argumentací obsaženou v návrhu zpochybňují především (s výše uvedenou výjimkou) právní úpravu odměňování znalců při výkonu jejich znalecké činnosti ve „veřejném zájmu“, tj. pro účely řízení před orgány veřejné moci, obsaženou v zákoně o znalcích a tlumočnících a předmětné vyhlášce a v ní obsaženém napadeném ustanovení.

27. Zákon o znalcích a tlumočnících v ustanovení § 17 znalcům přiznává za podání znaleckého posudku právo „na odměnu“, která se stanoví „podle množství účelně vynaložené práce“, přičemž se „může přiměřeně krátit, jestliže úkon nebyl proveden řádně nebo ve stanovené lhůtě“. Konkrétní způsob určení výše takové odměny pak zákon přenechává prováděcímu předpisu, tj. předmětné vyhlášce, a tedy napadenému ustanovení, a to pouze v případech, kdy je znalecký posudek zadán „orgánem veřejné moci“ (v ostatních případech „řídí se smlouvou mezi znalcem a osobou, která znalecký posudek objednala“). Z obsahu napadeného ustanovení pak vyplývá, že samotná odměna se pohybuje v různé sazbě (v rozmezí od 100 do 350 Kč za hodinu práce) a klíčové kritérium jejího určení představuje „náročnost a míra odborných znalostí“ potřebných k vypracování znaleckého posudku. Vedle toho ovšem předmětná vyhláška obsahuje i další zvláštní pravidla pro moderaci výše této odměny ve specifických případech, přičemž, jak vyplývá i z vyjádření Ministerstva spravedlnosti, jejich kombinací se tak hypoteticky může rozmezí hodinové sazby odměny pohybovat od 80 Kč (podle ustanovení § 16 ve spojení s § 21) do 630 Kč (podle ustanovení § 16 ve spojení s § 20 odst. 4). O stanovení sazby odměny pak na základě vlastního uvážení (v mezích této úpravy) a s ohledem na konkrétní okolnosti rozhoduje příslušný orgán veřejné moci, proti jehož rozhodnutí, a tedy konkrétní výši odměny se ovšem znalec může bránit podáním příslušných procesních prostředků, včetně ústavní stížnosti (jako prostředku ultima ratio) k Ústavnímu soudu [srov. např. náleze ze dne 10. 1. 2013 sp. zn. II. ÚS 3367/12 ve znění opravného usnesení sp. zn. II. ÚS 3367/12 ze dne 31. 1. 2013 (N 11/68 SbNU 169)]. Nadto je třeba zdůraznit, že dle zákona o znalcích a tlumočnících má znalec v případě zpracování znaleckého posudku vedle odměny rovněž nárok na náhradu nákladů, které účelně vynaložil v souvislosti se znaleckým posudkem (zejména hotové výdaje ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona, cestovní výdaje, náhradu ušlého výdělku při předvolání k orgánu veřejné moci, náklady, které znalec uhradil podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona, věcné náklady a náklady spojené s přibráním pracovníků pro pomocné práce dle ustanovení § 18 zákona). Orgánem veřejné moci přiznaná odměna tak zdaleka neznamená jedinou částku, která je příslušnému znalci v souvislosti s vypracováním znaleckého posudku hrazena.

28. V tomto ohledu se tak tvrzení navrhovatelů, že přiznanou odměnou „nejsou kryty ani vlastní výdaje na vypracování znaleckého posudku, a to ani tehdy, je-li účtována a přiznávána sazba v nejvyšší hladině,“ jeví jako (přínejmenším) značně nepřesné a do jisté míry ne zcela odrážející realitu. Ústavní soud se zde naopak ztotožňuje s názorem Ministerstva spravedlnosti, že „stanovená odměna společně s nárokem na náhradu vynaložených výdajů jistě překračuje hranici pouhého pokrytí nákladů a přináší znalci (...) zisk“, jehož dosažení je sice (ve smyslu závěrů z citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/13) „smyslem podnikání“, nicméně z ústavně zaručeného práva podnikat zdaleka neplyne „právo mít zisk“, nýbrž stát je „pouze“ povinen vytvářet takové podmínky, které umožní jednotlivcům reálně usilovat o jeho dosažení. Ústavnímu soudu ovšem nepřisluší hodnotit, zda se jedná o zisk dostatečný či „podhodnocený“, a proto se nemůže ztotožnit s navrhovateli, pokud v samotné skutečnosti, že je tento zisk znalců údajně „podhodnocený“, spatřují porušení práva znalců podnikat zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny, a v důsledku toho se domáhají zrušení napadeného ustanovení, které stanovením sazby odměny za znaleckou činnost výši tohoto zisku do značné míry determinuje.

29. Z uvedených důvodů je proto za irelevantní třeba označit tu část argumentace navrhovatelů, na jejímž základě (s oporou v množství statistických údajů zohledňujících řadu ekonomických hledisek a také v závěrech z komparativní analýzy odměn znalců za znalecké posudky v právních úpravách vybraných států) se své tvrzení ohledně „podhodnocení“ sazeb odměn znalců v napadeném ustanovení snaží prokázat. Ústavní soud totiž v řízení o kontrole norem přezkum ústavnosti (souladu s ústavním pořádkem) napadené právní úpravy z důvodu namítaného porušení (omezení) základního práva sociální či hospodářské povahy, podřazeného pod čl. 41 odst. 1 Listiny, jako je tomu v případě nyní projednávaného návrhu, provádí výhradně na základě ústavněprávních kritérií a hledisek zcela odlišných, od těch která uvádějí navrhovatelé ve svém návrhu a která se jeví být relevantní spíše pro přípravu (či projednávání již předloženého návrhu) změny stávající úpravy a která by mohla sloužit spíše jako podpůrný argument pro případné zvýšení sazby odměn za znalecké posudky.

30. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že již samotné Ministerstvo spravedlnosti, jak vyplývá z výše rekapitulovaného vyjádření, v současné době „ve spolupráci se skupinou odborníků sdruženou do Komise Ministerstva spravedlnosti pro znalectví intenzivně pracuje“ na návrhu nové právní úpravy týkající se činnosti znalců, tlumočníků i překladatelů (tedy i jejich odměňování), jejíž příprava byla zahrnuta i do Plánu legislativních prací vlády pro rok 2014, schváleného usnesením vlády ze dne 12. 3. 2014, byť následně přesunuta do roku 2015, a na jejíž finální podobě (včetně úpravy způsobu a výše odměňování znalců) se tedy navrhovatelé, pokud bude skutečně v dohledné době předložena ke schválení Parlamentu České Republiky, budou moci svými připomínkami aktivně podílet.

31. Úloha Ústavního soudu přitom v řízení o kontrole norem spočívá toliko v posouzení, zda napadená právní úprava, v nyní projednávaném případě stanovující způsob určení a výši sazeb odměn za znalecké posudky přiznávaných ze strany orgánů veřejné moci, je v souladu s ústavním pořádkem, a to na základě níže rozvedených hledisek a kritérií, která odrážejí konkrétní povahu základního práva či ústavního principu, s nimiž má být napadená právní úprava v rozporu.

32. Pokud navrhovatelé namítají rozpor s právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, je třeba nejprve uvést, že samotného práva podnikat se může jednat i ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Jak Ústavní soud v minulosti mnohokrát judikoval, v důsledku toho má zákonodárce relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto článku, leč ani ta není absolutní. Ve svém uvážení je totiž zákonodárce vázán především čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení základního práva podnikat dotýkalo samotné jeho podstaty a smyslu [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.); nálezy sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.), část VIII písm. H; či citovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/13]. Rovněž je však povinen respektovat zásadu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, resp. čl. 3 odst. 1 Listiny [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

33. Při posouzení souladu napadené právní úpravy s právem podnikat, jež má povahu práva hospodářského, Ústavní soud postupuje obdobně jako v případě práv sociálních, k jejichž přezkumu byl v dosavadní judikatuře konstruován a rozvinut tzv. test rozumnosti [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.) či nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (viz výše) či sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48], v jehož prvních dvou krocích vymezuje podstatu a smysl hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu, a následně hodnotí, zda se napadená právní úprava nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Dospěje-li zde Ústavní soud k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence některého z těchto práv nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, posoudí přípustnost zásahu do tohoto práva v rámci testu proporcionality, přičemž nebude-li splněna některá z jeho podmínek, Ústavní soud konstatuje nesoulad s ústavním pořádkem.

34. Navrhovatelé jsou toho názoru, že napadené ustanovení a jím zakotvená právní úprava výše sazby odměn za znalecké posudky nejen, že nenaplnuje zmíněný druhý krok tzv. testu rozumnosti, ale současně neobstojí ani v testu proporcionality, neboť není vůbec způsobilá dosáhnout sledovaného legitimního cíle. Ústavní soud se však s tímto názorem neztotožňuje. Jak upozorňuje i Ministerstvo spravedlnosti ve svém vyjádření, k otázce ústavnosti napadeného ustanovení z hlediska možného porušení základních práv zaručených čl. 26 odst. 1 a čl. 28 Listiny se Ústavní soud vyslovil již v nálezu sp. zn. II. ÚS 3367/12 ze dne 10. 1. 2013 (N 11/68 SbNU 169), nicméně pouze okrajově v souvislosti s podanou ústavní stížností, kdy stěžovatel „ponechal Ústavnímu soudu ke zvážení možnost zrušení § 16 vyhlášky“, a proto Ústavní soud v daném případě nepostupoval podle ustanovení § 78 odst. 1 ve spojení s § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., který by v případě meritorního přezkumu takového návrhu činil nyní projednávaný návrh na zrušení napadeného ustanovení nepřipustným pro překážku věci rozhodnuté (res iudicata) ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud zde mimo jiné konstatoval, že „nemohl přesvědčivě dospět k závěru o protiústavnosti § 16 vyhlášky č. 37/1967 Sb., jak jej k tomu stěžovatel pobídl, neboť ústavní konformitu tohoto ustanovení není možno hodnotit toliko v intencích doby, po kterou výše odměn zůstává neupravena (nezvýšena), jak je o tom přesvědčen stěžovatel. Nelze totiž opomenout, že práv uvedených v čl. 26 odst. 3 a čl. 28 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů (a na jejich základě vydaných podzákoných normativních právních aktů), které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). To ve výsledku znamená, že k jejich porušení by ze strany toho kterého právotvůrce mohlo dojít jen v důsledku takové právní úpravy, která by je zcela negovala, anebo by jejich smysl výrazným způsobem popřela, kupříkladu stanovením odměn v extrémně nepřiměřené výši. O takový případ se ovšem u ustanovení § 16 vyhlášky č. 37/1967 Sb. nejedná“.

35. Jak bylo výše rekapitulováno, navrhovatelé ve svém návrhu předestřeli argumentaci, jejíž ústavněprávní dimenze se snažili docílit zejména obsáhlou citací z judikatury Ústavního soudu, která je sice relevantní z hlediska obecných závěrů ohledně způsobu přezkumu zásahu do (omezení) základních práv sociální či hospodářské povahy vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny, ovšem dílčí závěry z citovaných nálezů derogujících přezkoumávanou právní úpravu na nyní projednávaný případ zdaleka přenositelné nejsou. Ústavní soud se proto, navzdory této argumentaci, od svého dříve vysloveného závěru neohodlá odchýlit, neboť (s ohledem na výše uvedené) právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení nepovažuje za takovou, která by zcela negovala, anebo by přinejmenším výrazným způsobem popírala smysl práva podnikat zaručeného v čl. 26 odst. 1 Listiny, či dokonce porušovala zákaz nucených prací zakotvený v čl. 9 odst. 1 Listiny. Tím méně se pak může napadené ustanovení a jím zakotvená právní úprava výše sazby odměn za znalecké posudky nacházet v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, neboť projevem garance zde zakotveného principu demokratického právního státu (a to v jeho formálním i materiálním smyslu), založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana, v žádném případě nemůže být způsob (či dokonce konkrétní výše) „důstojného odměňování jeho intelektuální elity“, který nelze považovat za aspekt, na němž jsou vystavěny ústavní základy fungování demokratického právního státu, jak se domnívají navrhovatelé.

36. Jak ostatně Ústavní soud již zdůraznil výše, samotná povaha znalecké činnosti vykonávané pro orgány veřejné moci představuje svojí podstatou činnost ve veřejném zájmu, a je proto chybné ji interpretovat jen jako jakoukoliv jinou podnikatelskou činnost, jejímž primárním účelem je dosažení zisku. Jinak řečeno, v případě takto specifické činnosti, jako je činnost znalce, by se o protiústavnosti nepřiměřeně nízké odměny za znalecký posudek daleko případněji uvažovat v kontextu čl. 26 odst. 3 věty první Listiny (právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací), a nikoliv ve vztahu k právu podnikat podle odstavce 1 stejného článku. Tato protiústavnost by však byla založena teprve tehdy, pokud by z dané činnosti neplýnul vůbec žádný zisk, případně jestliže by určitý minimální zisk i dán byl, nicméně byla by současně stanovena např.

povinnost zpracovávat znalecké posudky osobami s určitou specializací, což však ani v jednom ze zmíněných příkladů neplatí. Jak totiž plyne ze shora uvedeného, určitý zisk (nad rámec vynaložených nákladů) zaručuje i stávající právní úprava a nikdo nesmí být k zařazení mezi znalce nucen. Naopak, jmenování znalcem je třeba vnímat i jako jakési potvrzení odbornosti a ocenění schopností dané osoby, což je okolnost, která se samozřejmě může pozitivně projevit i v její další profesní činnosti.

37. Nad tento rámec nicméně Ústavní soud uvádí, že si je vědom toho, že v soudních řízeních dochází k průtahům i z důvodů na straně znalců, jichž v některých specializacích může být nedostatek či kteří nejsou dostatečně kvalitní či rychlí (srov. např. i stanovisko veřejné ochránkyně práv ze dne 3. 9. 2015, dostupné na <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/stiznosti-na-soudy-neubyva-plynulost-řízení-neni-zarucena>), přičemž tyto průtahy mohou způsobovat dokonce i zásah do ústavně zaručeného práva na soudní rozhodnutí vydané v přiměřené lhůtě. Za průtahy způsobované v soudních řízeních z důvodů čekání na soudněznalecký posudek přitom odpovídá stát, a to včetně odpovědnosti finanční, a proto by mělo být prvotním zájmem exekutivy, zejména příslušného ministerstva, aby byly případné problémy v této oblasti náležitě řešeny. Tento zásadní problém průtahů v soudním řízení, který by mohl mít případně i ústavní rozměr, však navrhovatelé zcela opomíjejí a návrh směřují výlučně k finančním zájmům jednotlivých soudních znalců, nikoli k nápravě systému poškozujícího případně práva účastníků soudních řízení.

VI. B.

Namítané porušení zásady rovnosti v právech (čl. 1 Listiny)

38. Ústavní soud považuje za nepřipadnou rovněž argumentaci navrhovatelů, v níž namítají rozpor napadeného ustanovení s principem rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, neboť srovnávají způsoby a výši odměňování znalců za znalecké posudky s některými dalšími subjekty zúčastňujícími se soudních či jiných řízení před orgány veřejné moci, konkrétně se soudci, advokáty a státními zástupci. Ústavní soud ve své judikatuře při posouzení ústavnosti napadené právní úpravy z hlediska případného porušení principu rovnosti a také zákazu diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny) zdůraznil, že „uvažovat v kategorii rovnosti lze pouze v relaci mezi nejméně dvěma subjekty ve stejném, resp. srovnatelném postavení (srov. též citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 22/92). Zatímco zpravidla není těžké stanovit, zda právní úprava zachází se dvěma situacemi rozdílně nebo stejně, zcela klíčovým krokem pro aplikaci všeobecné zásady rovnosti je stanovit, zda jsou dvě situace, s nimiž právo zachází odlišně, vskutku srovnatelné, tedy zda jsou relevantně podobné. To si vyžaduje analýzu opírající se o kritérium relevance“ [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.)]. Zatímco ve složitých případech aplikace práva vymezení či určení skupiny osob, které lze z hlediska zachování principu rovnosti srovnávat, patří k nejobtížnějším úkolům při aplikaci tohoto principu, neboť posouzení srovnatelnosti, a tedy nalezení kritéria relevance v sobě nezbytně zahrnuje hodnotový úsudek, který předpokládá pochopení smyslu a účelu přezkoumávané právní úpravy, v jednoduchých případech, kdy je srovnatelnost (nebo naopak nesrovnatelnost) bez dalšího patrná, se Ústavní soud blíže těmito otázkami nezabývá.

39. Uvedené dle názoru Ústavního soudu plně dopadá i na navrhovatelů předkládané srovnání ve způsobu odměňování znalců a ostatních subjektů zúčastňujících se soudních či jiných řízení před orgány veřejné moci, neboť jimi uvádění soudci, advokáti či státní zástupci mají (nejen) v těchto řízeních zcela zjevně odlišné pozice i funkce, čemuž také obecně odpovídá charakter a obsah zákonné, či dokonce ústavní úpravy jejich postavení a činnosti, včetně způsobu odměňování. Z čistě procesního hlediska nahlíženo ostatně znalci (podobně jako zapisovatelé či tlumočníci) nejsou ani účastníky (popř. stranami), ani vedlejšími účastníky těchto řízení či jejich zástupci, nýbrž „pouze“ osobami zúčastněnými na řízení. Jedná se tak o zcela zjevně nesrovnatelné subjekty, přičemž ani navrhovatelé uváděné „paralely“ mezi činností soudce a znalce, na jehož činnost jsou rovněž „kladeny požadavky odbornosti, nestrannosti a nezájatosti“, tento závěr zdaleka zvrátit nemohou. Tím spíše, že rovněž tyto požadavky na činnost soudců a znalců mají zcela jiný charakter a obsah, což se projevuje kupříkladu již u předpokladů vymezených v zákonech pro vznik těchto funkcí a také v tom, že soudci – na rozdíl od znalců – nesmí vykonávat žádnou jinou výdělečnou činnost s některými úzce vymezenými výjimkami [§ 85 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 192/2003 Sb.]. Navrhovatelé naopak zcela pomíjejí další ze subjektů zúčastňujících se těchto řízení před orgány veřejné moci, a to osoby svědků, a způsob úhrady jejich nákladů (tzv. svědečné), jejichž postavení v řízení je, s jistou dávkou zjednodušení, mnohem více srovnatelné s postavením znalců, než je tomu u soudců, advokátů či státních zástupců.

40. Z těchto důvodů Ústavní soud nepovažuje za účelné, aby se nadále podrobněji zabýval argumentací navrhovatelů, pokud protiústavnost napadeného ustanovení spatřují v porušení principu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, neboť takový závěr ze srovnání způsobu odměňování znalců a soudců, advokátů či státních zástupců dovodit nelze.

VII.

Závěr

41. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení napadeného ustanovení, a proto návrh podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.

