Postavení AOPK ČR

jako znaleckého ústavu a důkaz znaleckým posudkem ve správním řízení: poznatky z praxe

Jana Hůlková

Znalecký posudek je jedním z důkazních prostředků pro účely trestního, civilního nebo správního řízení. Z důvodu, že se Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (AOPK ČR) podílí především na zpracovávání znaleckých posudků pro účely správního řízení, je tento článek věnován právě tomuto procesu s ohlédnutím a některými postřehy, které vyplývají z patnáctiletého postavení AOPK ČR v pozici znaleckého ústavu.

Znalecký posudek může být jedním z podkladů pro rozhodnutí ve správním řízení. Stěžejní právní normou ve správním procesu týkající se znaleckého posouzení je § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád). Podle tohoto ustanovení správní orgán ustanoví znalce (až) tehdy, pokud jeho úřední osoby nemají odborné znalosti a tyto nelze opatřit ani od jiného správního orgánu a samotné správní rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, ke kterým je těchto odborných znalostí třeba. Zákonodárce tedy výstižně stanovil fázi řízení, v rámci které by měl správní orgán k ustanovení znalce přistoupit. Z této posloupnosti lze jasně dovodit subsidiární charakter znaleckého posudku. Správní orgán, jenž vede řízení, by měl zprvu seznat, zda jeho úřední osoby (srov. § 14 správního řádu) mají dostatečné odborné znalosti, a pokud tomu tak není, zvážit, zda existuje jiný správní orgán, který takovými znalostmi oplývá,[1] a není-li ani takového, přistoupí k ustanovení znalce, potažmo znaleckého ústavu. Ačkoliv posloupnost zákon jasně předvídá, její dodržování je neprůkazné. Ze znalecké praxe AOPK ČR mi je známo, že dochází k ustanovování znalce i v těch případech, kdy úřední osoba, jež správní řízení vede, sice odborné znalosti v dané věci má, avšak znalce z alibistických důvodů při rozhodování ve věci přesto ustanoví.

Z ryze formálního hlediska ustanovuje správní orgán znalce formou *usnesení*, přičemž toto oznamuje (doručuje) znalci. Ostatní účastníky řízení o tom pouze vhodně vyrozumí (vyrozumívá je i o zamýšleném ustanovení znalce), často zasláním vydaného usnesení na vědomí. V mnoha případech správní orgány stále nedodržují formu usnesení podle citovaného ustanovení a o vypracování znaleckého posudku AOPK ČR coby znalecký ústav „žádají" pouze prostou žádostí. V posledních letech AOPK ČR bezvýhradně dbá, aby forma ustanovení byla vždy řádně dodržena.

V usnesení správní orgán ustanovenému znalci uloží, aby posudek vypracoval písemně, a určí mu k tomu lhůtu (arg. § 56 správního řádu). Z § 12 odst. 1 vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá povinnost zadavatele posudku (ustavujícího správního orgánu) podle okolností případu před stanovením lhůty se znalcem tuto lhůtu projednat s ohledem na to, zda je znalec v zamýšlené lhůtě vůbec schopen znalecký úkon provést. Jde o ryze praktickou okolnost zadávání posudku, jejímž respektováním se zadavatel vyvaruje možných procesních průtahů (využití opravného prostředku ustanoveného znalce) či jiných nedorozumění (podjatost ve věci, pracovní vytížení apod.). Přestože na tuto okolnost zadavatelé často zapomínají, AOPK ČR se odvolává, příp. podává rozklad z důvodu nevhodně zvolené lhůty opravdu výjimečně a v odůvodnitelných případech.[2] Pro ucelenost nutno však podotknout, že pokud je ustavujícímu orgánu známa naléhavost případu, pak by skutečnost spěšného provedení znaleckého posudku měla být výslovně v usnesení stanovena (arg. § 12 odst. 2 vyhlášky č. 37/1967 Sb.), a tedy i náležitě odůvodněna.

Lhůta ke zpracování posudku má význam nejen pro zpracovatele posudku, nýbrž i pro běh lhůt ve správním řízení. Podle § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu se *doba nutná ke zpracování posudku* připočítává k obecné třicetidenní lhůtě stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí. Zákonodárce délku této *nutné doby* ke zpracování posudku blíže neurčuje. Je však zřejmé, že tato doba nemůže být zcela neomezená a v případě jejího nedodržení a za podmínek stanovených ve správním řádu by umělé prodlužování procesu bylo v rozporu se zásadou rychlosti správního řízení (srov. § 6 odst. 1 správního řádu). Z důvodu *speciální úpravy procesních lhůt* stanovených v § 83 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (obdobně právní úprava obsažená v § 115 odst. 10 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, v platném znění) by mělo být orgánem ochrany přírody meritorně rozhodnuto ve zvláště složitých případech vedených podle citovaného ustanovení zákona nejpozději do 90 dnů od zahájení řízení, přičemž tato devadesátidenní lhůta se o *dobu nutnou* ke zpracování znaleckého posudku neprodlužuje. Ustanovení § 83 odst. 3 zákona 114/1992 Sb. je *lex specialis* k ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu a z tohoto důvodu má aplikační přednost před obecnými lhůtami stanovenými správním řádem.

Znalecký ústav odpovídá za včasné a řádné provedení posudku (arg. § 22 odst. 2 zákona č. 36/1967 Sb.). Speciální postih za porušení této povinnosti výslovně zakotven v zákoně o soudních znalcích a tlumočnících není, minimálně však prodlení s předložením posudku může znamenat snížení znalečného ve smyslu § 15c ve spojení s § 27 vyhlášky č. 37/1967 Sb.

Správní řád také připouští znalce vyslechnout (arg. § 56 správního řádu in fine). Z tohoto důvodu je nutné ve znaleckém posudku uvádět i osobu, která při jednání stvrdí správnost posudku a podá vysvětlení.[3] Při výslechu znalce se postupuje podle ustanovení o důkazu svědeckou výpovědí (viz § 55 správního řádu).

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky jako znalecký ústav

Postavení znalců a tlumočníků a znalecká činnost jsou legislativně upraveny zákonem č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících a jeho prováděcí vyhláškou č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících. Z § 21 cit. zákona vyplývá, že znaleckou činnost vykonávají rovněž **znalecké ústavy**.

1 Jednou ze zásad, související s ustanovováním znalce, je preference vzájemné spolupráce správních orgánů (srov. § 8 odst. 2 správního řádu).

2 Z důvodu například nevhodně zvolené lhůty ke zpracování znaleckého posudku, týkajícího se posouzení zdravotního stavu dřeviny s ohledem na existenci dřevokazných hub musela AOPK ČR v důsledku nevhodně (předčasně) zvolené lhůty zvolit opravný prostředek proti ustanovujícímu usnesení.

3 Ust. § 22 odst. 1 zákona č. 36/1967 Sb. zní: „Ústav podá posudek písemně. Uvede v něm, kdo posudek připravoval a kdo může, jestliže to je podle procesních předpisů třeba, před státním orgánem osobně stvrdit správnost posudku podaného ústavem a podat žádaná vysvětlení."

Mezi znalecké ústavy vykonávající znaleckou činnost se již 15 let řadí Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, která je zapsána do prvního a druhého oddílu[4] seznamu ústavů kvalifikovaných pro znaleckou činnost v oborech ekonomika a ochrana přírody. Dne 22. 2. 2008 rozhodl ministr spravedlnosti o žádosti AOPK ČR o změně zápisu v prvním a druhém oddílu seznamu ústavů klasifikovaných pro znaleckou činnost pro obory ekonomika a ochrana přírody s rozsahem oprávnění pro *hodnocení ekologických systémů krajiny, krajinného rázu, krajinných prvků, dřevin rostoucích mimo les, planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a jejich společenstev, nerostů, paleontologických nálezů, geologických a geomorfologických útvarů a chráněných částí přírody, včetně vyčíslení jejich hodnoty. Hodnocení zásahů ovlivňujících genetickou, druhovou, ekosystémovou a krajinnou biodiverzitu.*[5]

Ústřední seznam znaleckých ústavů vede Ministerstvo spravedlnosti a zveřejňuje ho v Ústředním věstníku České republiky, včetně jeho aktualizace spočívající ve změnách a rušení jednotlivých zápisů. V současné době je prováděna tímto ministerstvem rozsáhlá aktualizace údajů. Ministerstvo spravedlnosti v rámci připravené rozsáhlé novely zákona již nepočítá s děleními znaleckých ústavů do dvou oddílů, nýbrž s děleními na ústavy veřejnoprávního a soukromoprávního charakteru.

Přehled znalecké agendy AOPK ČR

Rok zpracování	Předmět znaleckého posouzení	Počet
2007	posouzení dřevin rostoucích mimo les	11
	posouzení zásahu do VKP	3
	posouzení záměru na krajinný ráz	1
	vliv záměru na ZCHD rostlin a živočichů	2
	identifikce druhů chráněných v rámci CITES	3
2008	posouzení dřevin rostoucích mimo les	11
	zásah do VKP	1
	vliv záměru na ZCHD rostlin a živočichů	4
	identifikce druhů chráněných v rámci CITES	2
	dopad rozsáhlého stavebního záměru na ekosystém (ZCHD, VZCHÚ, příp.krajinný ráz)	2
	důsledky realizace pozemkových úprav na ÚSES	1
2009	posouzení dřevin rostoucích mimo les	22
	posouzení záměru na krajinný ráz	3
	vliv záměru na ZCHD rostlin a živočichů	3
	identifikce druhů chráněných v rámci CITES	4
	posouzení ohrožení ekosystému v důsledku provedeného zásahu	3
2010*	posouzení dřevin rostoucích mimo les	12
	posouzení záměru na krajinný ráz	3
	identifikce druhů chráněných v rámci CITES	2
Celkem znaleckých posudků vypracovaných v letech 2007–2010*		**93**

Znalecký posudek podává ústav výlučně písemně (arg. § 22 odst. 1 zákona č. 36/1967 Sb.). Náležitosti posudku lze rozčlenit do tří základních částí: nálezu, posudku a znalecké doložky (arg. § 13 vyhlášky č. 37/1967 Sb.). V **nálezu** znalec uvede popis zkoumaného materiálu či jevů a souhrn skutečností, k nimž při úkonu přihlížel. V **posudku** uvede výčet otázek, na které má odpovědět, spolu s odpověďmi na tyto otázky. **Znalecká doložka** se uvádí na poslední straně písemného posudku a musí obsahovat označení seznamu, v němž je znalec zapsán, označení oboru, v němž je oprávněn podávat posudky, a číslo položky, pod kterou je úkon zapsán ve znaleckém deníku. Písemný znalecký posudek musí být sešit, jednotlivé strany očíslovány, sešívací šňůra připevněna k poslední straně posudku a přetištěna znaleckou pečetí (arg. § 13 odst. 3 vyhlášky č. 37/1967 Sb.). Z důvodů shora uvedených je nutno na posudku uvést i osobu, která v případě potřeby osobně stvrdí správnost posudku a podá žádaná vysvětlení. Přestože zákon o znalcích a tlumočnících výslovně nestanoví povinnost znaleckého ústavu vést **znalecký deník**, AOPK ČR ho od počátku provádění znalecké činnosti za účelem evidence a statistiky vede. Do deníku se zapisuje provedení všech posudků včetně jejich předmětu, pro koho byla činnost provedena, výše odměny a výloh a den jejich proplacení (§ 15 zákona č. 36/1967 Sb.). Deník se skládá z průběžně číslovaných a pevně spojených listů (§ 8 odst. 1 vyhlášky č. 37/1967 Sb.). Vedení znaleckých deníků včetně jejich kontroly dozná zásadních změn v rámci chystané novely zákona.[6] Z pozice znaleckého ústavu vydala AOPK ČR od roku 1995 k 31. 8. 2010 celkem již 459 znaleckých posudků. Závěrem několik statistických údajů: *Viz tabulka; údaje platné k 31. 8. 2010.*

Mgr. Jana Hůlková
je právničkou na ředitelství AOPK ČR

LITERATURA

DŘFL L. (2009): Zákon o znalcích a tlumočnících. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 205 s. – VEDRAL J. (2006): Správní řád – komentář, 1. vydání, Praha, BOVA POLYGON, 1048 stran. – MIKO L., BOROVIČKOVÁ H. a kol. (2007): Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2007, 607 s.

4 Ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 37/1967 Sb. zní (výňatek): „V prvním oddílu se vedou v patrnosti ústavy a jiná pracoviště specializovaná na znaleckou činnost; ve druhém oddílu vědecké ústavy, vysoké školy a organizace, od nichž mohou státní orgány ve zvlášť obtížných případech žádat znalecké posudky."

5 K dispozici na http://www.ochranaprirody.cz/res/data/128/017295.pdf.

6 Novela počítá s vedením znaleckého deníku v listinné nebo elektronické podobě ve dvou oddílech, přičemž do prvního oddílu se budou zapisovat úkony učiněné pro orgány veřejné moci a do druhého úkony ostatní. Novela zákona počítá i se zmocněním pro Ministerstvo spravedlnosti, které vyhláškou stanoví formu a způsob vedení deníku v listinné a elektronické podobě.

SUMMARY

Hůlková J.: The Agency for Nature Conservation and Landscape Protection of the Czech Republic as an Authorized Expert Body and the Evidence by the Authorized Expert Opinion In Administrative Procedure: Lessons Learnt

The Agency for Nature Conservation and Landscape Protection of the Czech Republic (ANCLP CR) has been an Authorized Expert Body in economics and nature conservation since 1995. Authorized expert opinions are issued mainly for the administrative procedure. The ANCLP CR has been included on the official list of the authorized expert bodies maintained by the Ministry of Justice of the Czech Republic. By August 31, 2010 the ANCLP CR has issued in total 459 authorized expert opinions, particularly on protection on trees growing outside the forest.