

Odměny znalců pro orgány veřejné moci v ČR již 13 let bez valorizace (!), aneb jak dál?

Z iniciativy Komory soudních znalců ČR podala skupina 16 senátorů (Bayerová, Bublan, Dernerová, Doubrava, Guziana, Homolka, Horník, Horská, Jirsa, Kladívko, Lebeda, Mezian, Michálek, Nenutil, Oberfalzer a Žaloudík) v červnu 2014 tuto ústavní stížnost, která měla narovnat dehonestující a nízce regulované sazby odměn soudních znalců a tlumočnicků platné beze změn již od 1. 1. 2003. Ústavní soud této stížnosti zcela paradoxně ani částečně nevyhověl, a to mimo jiné s odvoláním na údajnou aktivitu Ministerstva spravedlnosti, které již má v dané věci cosi konat - je však otázkou a přáním znalecké obce, zda již několikátý pokus MS ČR o adekvátní změnu a zlepšení podmínek práce znalců skutečně vyjde:

Ústavní soud České republiky

Joštova 8

Brno

Návrh na zrušení § 16 vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb. k provedení zákona o znalcích a tlumočnících

Navrhovatelé: skupina níže podepsaných 16 senátorů, za které jedná v pověření zastupující advokát.

Účastník řízení: Ministerstvo spravedlnosti České republiky

I.

Aktivní legitimace navrhovatele

Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky je podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), oprávněna podat mimo jiné skupina nejméně 10 senátorů.

Návrh nyní předložený míří na vybrané ustanovení ministerské vyhlášky a podporuje jej skupina ... senátorů jmenovaná v rubrice návrhu. Podmínky aktivní legitimace navrhovatelů jsou tedy splněny.

II. Napadené ustanovení

Navrhovatelé po Ústavním soudu žádají derogaci ustanovení § 16 vyhlášky ministerstva spravedlnosti ze dne 17. dubna 1967 č. 37/1967 Sb. k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, v platném a účinném znění (dále jen „vyhláška“). Napadené ustanovení zní:

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.

Napadené ustanovení vyhlášky je provedením zmocnění obsaženého v zákoně č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících (dále jen „zákon o znalcích a tlumočnících“), který ve svém § 26 uložil ministerstvu spravedlnosti upravit řízení při jmenování a odvolání znalce (tlumočníka), způsob vedení seznamů znalců a tlumočníků a seznamů ústavů, zřizování a působnost sborů pro znalecké otázky, odměňování a poskytování náhrady nákladů, způsob kontroly odměňování a vedení deníků znalců a tlumočníků a podrobnosti o výkonu znalecké a tlumočnické činnosti, jakož i stanovit seznam oborů a odvětví a příslušné kvalifikační předpoklady.

III. Základní východiska návrhu

Nyní napadené ustanovení vyhlášky je součástí části čtvrté, nadepsané jako „Odměny a náhrady nákladů za znalecké posudky (tlumočnické úkony), která provádí úpravu odměňování a poskytování náhrady nákladů spojených s výkonem znalecké činnosti. Jde o stěžejní ustanovení celé části předpisu, neboť předmětný § 16 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).

Z povahy napadeného ustanovení ve vazbě na důvody, o které návrh na jeho derogaci opíráme, vyplývá, že ústavní deficit nelze překlenout výkladem. Vytýkaným problémem napadeného ustanovení je konkrétní nastavení hodnot, finančních částek, které při rozhodování o odměně za podaný posudek může orgán veřejné moci provádějící příslušné řízení znalci přiznat, což žádný manévrovací prostor při výkladu nedává.

Předesíláme, že profesní organizace znalců na problém opakovaně poukazovala a v mezích svých možností řídila pokusy, které měly iniciovat nápravu. Obracela se tak na ministra spravedlnosti i ministra vnitra (jehož ministerstvo mělo blokovat navyšování základní hodinové sazby) s tím, že ani nejvyšší sazba, tj. 350,-Kč za hodinu práce nepokryjí náklady zpracovatele znaleckého posudku, když podle jim předestřené kalkulace hodinový náklad odpovídá částce 470,-Kč. V praxi ale právě rezort vnitra trvá na nízkých sazbách maximálně 250,-Kč za hodinu pod záminkou úspor. Oba ministři byli upozorněni, že za takového stavu znalci (včetně znaleckých ústavů) dotují svou činnost pro orgány veřejné moci

z jiných příjmů.

Jsme si vědomi toho, že derogační zásah Ústavního soudu má být mezním řešením, ultima ratio, k němuž lze přistoupit až poté, co nedojde k nápravě standardní legislativní cestou [např. usnesení z 12. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 9/13: „*Je přílehlavé dodat, že Ústavní soud v dané věci nepovažoval za účelné přistoupit k rozhodnutí poté, co seznal, že zákonodárce i vláda připravují novelizaci napadeného zákona. Připomínáje dodnes již nespočetněkrát ve své judikatuře ve věcech řízení o ústavních stížnostech princip subsidiarity, dospěl k závěru, že tento princip lze v zásadě podle okolností konkrétního případu vzít v úvahu i při kontrole norem. Zde je tedy významné, že zákonodárce se na revizi a novelizaci napadené právní úpravy po podání návrhu na její derogaci k Ústavnímu soudu aktivně podílel, a ponechání možnosti zákonodárci, aby se sám vypořádal i s námitkami, které vznesli navrhovatelé v tomto řízení, se jeví být v plném souladu se zásadami procesní ekonomie.*“]. O novelizaci vyhlášky včetně odpovídající změny ke zrušení navrhovaného § 16 se sice v kuloárech mluví, ovšem reálně se neděje nic. Žádnou aktivitu nevyprovokovaly ani aktivity Komory znalců ČR, jak byly výše naznačeny, čili by v případě zásahu Ústavního soudu nešlo o přehnaný aktivismus.

Vyhláška nabyla účinnosti 1. 7. 1967. Dotčené ustanovení § 16 bylo za tu dobu novelizováno pouze dvakrát. Původní text, který odměnu za znalecký posudek určoval v pásmech v závislosti na vyžadované kvalifikaci (za jednu hodinu práce nevyžadující vědeckou nebo vysokoškolskou kvalifikaci to byla odměna až 17,- Kčs, za práci, vyžadující vysokoškolskou kvalifikaci až 25,- Kčs za hodinu a za práci vyžadující vědeckou kvalifikaci až 35,- Kčs za hodinu) změnila s účinností od 10. 3. 1993 vyhláška Ministerstva financí č. 77/1993 Sb. Ta určila sazbu odměn za znalecké posudky rozpětím 75 až 125 Kč za jednu hodinu práce, a to podle náročnosti a podle stupně odbornosti, kterou bylo nutné k jeho podání vynaložit. S účinností od 1. 1. 2003 pak Ministerstvo spravedlnosti vyhláškou č. 432/2002 Sb. upravilo § 16 do dnešní podoby.

Je svým způsobem paradox, že v jinak překotně se měnícím právním řádu bylo zrovna toto ustanovení novelizací takto „uchráněno“. Obecně platí, že smyslem zakotvení zmocňovacího ustanovení do zákona je mimo jiné učinit právní úpravu pružnější. Čili tam, kde se předpokládá potřeba častějších změn pravidla vyžádaných objektivními okolnostmi, bez potřeby zasahovat do podstaty práv a povinností, je ideálním řešením prováděcí podzákonný předpis. Ustanovení § 26 zákona o znalcích a tlumočnících ve spojení s předmětným § 16 vyhlášky je toho učebnicovým příkladem: ministerstvu je umožněno v režimu rychlého procesu normotvorby reagovat rychle na změny ekonomických ukazatelů jednoduše tím, že valorizuje příslušné sazby. Domníváme se, že především toto bylo účelem, pro který zákonodárce přenechal nastavení konkrétního způsobu odměňování a poskytování náhrady nákladů spojených s podáváním znaleckých posudků ministerské vyhlášce. Zmocnění je v tomto smyslu potřeba vnímat jako pokyn pro příslušné ministerstvo, aby konkrétní výši odměny pravidelně upravovalo na hodnoty přiměřené aktuálním poměrům v odměňování odborné práce. Pokud by zákonodárce uvažoval o změnách sazeb v deseti a víceletých cyklech, mohl je s klidem zanést přímo do zákona, neboť i zdoluhavý zákonodárný proces by byl pro realizaci změn dostatečně rychlým. Stávající zakonzervování ke zrušení navrhovaného ustanovení jde proti duchu zákonného zmocnění.

Napadenou právní úpravu lze bez nadsázky označit za „historickou“. Ustanovení § 16 vyhlášky je beze změny více než dvanáct let. Přitom podle údajů Českého statistického úřadu

(<http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/home>) hrubý domácí produkt vzrostl z 2.567.530 mil Kč v roce 2002 na 3.845.926 mil Kč v roce 2012. Během téhož období se zvýšila průměrná měsíční mzda z 15.524,-Kč v roce 2002 na 25.112,-Kč v roce 2012. Dokonce minimální hodinová mzda stoupla z 33,90 Kč pro rok 2002 na 50,60 Kč v roce 2013. Cena 1kg chleba vzrostla mezi lety 2002 až 2012 z 14,48 Kč na 23,19 Kč, cena 1kg hovězího masa zadního bez kosti z 144,39 Kč na 205,25 Kč, cena 1l polotučného pasterovaného mléka z 13,87 Kč na 18,32 Kč, cena poštovní známky na dopis z 6,40 Kč na 10,-Kč, cena dětského oběda ve školní jídelně z 15,77 Kč na 21,79 Kč. Odpovídajícím způsobem vzrostly i všechny náklady, které znalec musí financovat ze své odměny. Výše sazeb v napadeném ustanovení vyhlášky však sveřepě zůstává stále stejná. Oproti tomu například vůči soudcům se stát takto macešsky nechová; platová základna pro soudce stanovená pro rok 2005 částkou 50.400,-Kč (sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 648/2004 Sb.) byla pravidelně zvyšována až na 64.495,75 Kč pro rok 2014 (sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 394/2013 Sb.). Těchto okolností, tedy délky doby beze změny vyhlášky, se již Ústavní soud dotkl v nálezu ze dne 10. 1. 2013, sp. zn. II. ÚS 3367/12. Bylo jím vyhověno ústavní stížnosti znalce, kterému ponížil odvolací soud výši odměny za posudek přiznané v první instanci, aniž by mu poskytl prostor účtovanou a přiznanou částku obhájit. Pokud stěžovatel dal Ústavnímu soudu ke zvážení „možnost zrušení § 16 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., neboť v ní uvedená sazba, platná od 1. 1. 2003, prý neodpovídá současným poměrům“, soud k tomu – zřejmě již mimo ratio decidendi – konstatoval: „Ústavní soud nicméně v souvislosti s projednáváním ústavní stížnosti nemohl přesvědčivě dospět k závěru o protiústavnosti § 16 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 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 podzákonných 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“. Právě k výraznému popření základních práv znalců nečinností ministerstva dochází; že jsou sazby odměn nastaveny v extrémně nepřiměřené výši, budeme dále v textu tvrdit a prokazovat. Ústavní soud v uvedeném nálezu v citované části odůvodnění připustil, že bylo-li by rozhodnutí obecného soudu napadeno čistě z důvodů spočívajících v aplikaci ustanovení § 16, za určitých okolností by bylo možné přistoupit k přerušení řízení o ústavní stížnosti a předložit věc k posouzení plénu, přičemž současně naznačil, za jakých. V konkrétní nálezem řešené věci však taková situace nemohla nastat, neboť důvodem pro zrušení ústavní stížnosti napadeného rozhodnutí byla procesní chyba soudu, který stěžovateli – znalci možnost se k odvolání, kterým byl napaden výrok o přiznaném znalečném, vyjádřit. Nebyl zde dán prostor pro návrh na provedení konkrétní kontroly ústavnosti napadeného ustanovení, neboť při rozhodování Ústavního soudu nebylo ustanovení § 16 zákona o znalcích a tlumočnících vůbec aplikováno a nebyl ani důvod, aby aplikováno bylo, protože, jak již uvedeno, důvodem pro zrušení rozhodnutí bylo nedodržení pravidel procesu. Současně tvrdíme, že samotnému faktoru prostého plynutí času (ve vztahu k napadenému ustanovení je důsledkem plynutí času naprosto nepřiměřené doba bez valorizace sazeb) přiznal již význam i Ústavní soud. Konkrétně ve stanovisku sp. zn. Pl.ÚS-st. 21/05 (477/2005 Sb., ST 21/39 SbNU 493) k otázce plynutí času (byť v jiné souvislosti, konkrétně ve spojení se stabilitou vlastnických vztahů) uvedl: „Samotné plynutí času je dle názoru Ústavního soudu skutečností tak závažnou, že i tehdy, kdy s ním nelze ve všech případech zánik vztahu k věci ve smyslu právním, nebo naopak

jeho vznik, spojovat, je třeba přiznat mu účinky faktické.“ Ve vztahu k nyní projednávané věci tak delší doba bez úpravy sazeb může být jednou z okolností, které ve svém souhrnu ukazují na neústavnost předpisu.

Pro demonstraci zásadního podfinancování odměn za znalecké posudky v České republice lze využít mezinárodního srovnání (podle závěrů mezinárodního symposia Euroexpert 2007 konaného v Praze):

Rakousko (prezident rakouského svazu přísežných soudně certifikovaných znalců Prof. Dr. M. Rant, prezident Euroexpertu a člen rady Euroexpertu):
základ bez příplatků: mini. 80 až 200 Euro/hod. plus tax. režie + daň

Německo (prezident Bundesverband R. Vogel, viceprezidenti Dipl. Ing. W. Jacobs a Dr. Ing. G. Schafler):
základ bez příplatků: min. 50 Euro (převážně u oborů nevyžadujících univerzitní vzdělání nebo v případech pouhého triviálního ústního podání, případně telefonické zprávy soudci) až 150 Euro/hod. plus tax. + MwSt.

Česká republika (prezident komory Ing. V. Vácha, viceprezidenti Ing. Franta, CSc., Ing. Kratěna, CSc., člen rady EE):
základ cca 4-14 Euro/hod.+ DPH + náklady

Francie (prezident prof. Dr. Jean Donio):
základ bez dalších příplatků minimálně 80-125 Euro + tax + daň

Portugalsko (prezident dr. Ing. Antonio Louro, t.d., viceprezident Euroexpert):
u předmětu sporu o majetek do 50.000 Euro min. 40 až 95 Euro/hod + tax + daň, u předmětu sporu nad 50.000 Euro min. 560 až 790 Eur/den + tax+ daň; u minimální sazby 40 Euro/hod + tax + daň jde o obdobně triviální záležitosti jako v případě SRN

Španělsko (prezident D.t. hab. Prof. M. Spinosa):
cena jak v privátní, tak i soudní sféře se určuje dohodou, obvykle nevychází méně než 60-120 Euro/hod + tax + daň

Velká Británie (prof. Dr. M. Cohen):
většina soudně-znaleckých expertů účtuje kolem cca 150 Euro/hod + tax + daň, mezní rozpětí je však možné uvést mezi 75-750 Euro/hod + tax + daň

Maďarsko (Dr. F. Gabor):
10 až 45 Euro/hod + tax + daň, na určité opakované typy majetků s posouzením se používají také fixní paušály v rozmezí 300-400 Euro

Slovinsko (Ing. L. Maric)
fixní paušály za opakované typy posouzení v rozmezí 400 – 1.000 Euro plus tax + daň, v průměru to odpovídá sazbám od 80-120 Euro/hod

Slovensko (Doc. Nič):
obvykle mezi 14 – 20 Euro/hod + náklady + DPH, používají se paušály mezi 100-380 Euro/soubor

Rusko a přidružené země bývalého SNS - čestný člen Euroexpert bez práva hlasování (Prof. Ing. S. Zacharov)
dohodou, ne méně než 100 až 400 Euro/hod, paušální odměny dle složitosti úkonů obvykle neklesají pod 1.000 Euro/soubor

Z údajů o výši HDP na obyvatele podle standardu kupní síly a z údajů o odměnách znalců v členských zemích Euroexpert a některých dalších zemích, lze sestavit následující přehled:

| | HDP na obyvatele | Odměny (Euro) od | Odměny (Euro) do |
|------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Rakousko | 30 600 | 80 | 200 |
| Spojené království | 29 100 | 75 | 750 |
| Německo | 29 000 | 50 | 150 |
| Francie | 27 100 | 80 | 125 |
| Španělsko | 25 100 | 60 | 120 |
| Slovinsko | 22 800 | 80 | 120 |
| Česká republika | 20 200 | 4 | 14 |
| Portugalsko | 19 000 | 40 | 95 |
| Slovensko | 18 100 | 14 | 20 |
| Maďarsko | 16 100 | 10 | 45 |

Porovnání na základě údajů o výši HDP na obyvatele podle standardu kupní síly, kdy referenční zemí je Německo a srovnání je provedeno pro země s obdobnými parametry, tedy Slovinsko a Portugalsko, vyznělo následovně:

| | HDP na obyvatele | Odměny znalců (Euro) od | Odměny znalců (Euro) do |
|-------------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
| Německo | 29 100 | 50 | 150 |
| Slovinsko | 22 800 | 39 | 118 |
| Slovinsko – skut. | 22 800 | 80 | 120 |
| | | | |
| Německo | 29 000 | 50 | 150 |
| Portugalsko | 19 000 | 33 | 98 |
| Portugalsko – skut. | 19 000 | 40 | 95 |
| | | | |
| Německo | 29 000 | 50 | 150 |
| Česká republika | 20 200 | 35 | 104 |
| Česká republika – skut. | 20 200 | 4 | 14 |

V Německu, kde HDP na obyvatele podle standardu kupní síly v roce 2008 činil 29 000 Euro, se odměny znalců pohybují v rozmezí od 50 Euro/hod do 150 Euro/hod.

Ve Slovinsku HDP na obyvatele podle standardu kupní síly v roce 2008 bylo ve výši 22 800 Euro. Při porovnání s německými údaji tomu odpovídají odměny znalců od 39 Euro/hod do 118 Euro/hod. Skutečná výše odměn znalců se pohybuje v rozmezí od 80 Euro/hod do 120 Euro/hod.

V Portugalsku HDP na obyvatele podle standardu kupní síly v roce 2008 bylo ve výši 19 000 Euro. Při porovnání s německými údaji tomu odpovídají odměny znalců v rozmezí od 33 Euro/hod do 98 Euro/hod. Skutečná výše odměn znalců se v Portugalsku pohybuje v rozmezí od 40 Euro/hod do 95 Euro/hod.

V České republice HDP na obyvatele podle standardu kupní síly v roce 2008 bylo ve výši 20 200 Euro. Při porovnání s německými údaji tomu odpovídají odměny znalců od 35 Euro/hod do 104 Euro/hod. Skutečná výše odměn znalců se pohybuje (přepočítáno 1 Euro = 25 Kč) v rozmezí od 4 Euro/hod do 14 Euro/hod.

Z provedené komparace plyne, že výše odměn českých znalců by se měla pohybovat - v - vyjádřeno v korunách - v rozmezí 875 – 2.600 Kč za hodinu.

Znalec je osobou, která prostřednictvím svých odborných znalostí posuzuje skutečnosti určené orgánem provádějícím řízení. Na zadání odpovídá předložením subjektivního zhodnocení tohoto zadání, k němuž nicméně dospívá použitím exaktních metod. Podání znaleckého posudku předpokládá specifické znalosti, dovednosti a zkušenosti, kterými znalec disponuje. Formálně to zákon o znalcích a tlumočnících vyjadřuje v § 2 tím, že znaleckou činnost mohou zásadně vykonávat pouze znalci zapsaní do seznamu znalců, osoby nezapsané do seznamu mohou být v řízení před orgány veřejné moci ustanoveny znalci jen výjimečně při splnění zákonem vypočtených podmínek. V případě znaleckých ústavů jakožto právnických osob nebo jejich organizačních složek, které jsou specializovány na znaleckou činnost, a vysokých škol, které mohou poskytovat znaleckou činnost, se vyžaduje zápis do seznamu znaleckých ústavů (§ 21 zákona o znalcích a tlumočnících). Jmenování znalcem předpokládá krom jiného (§ 4 odst. 1 písm. e) a písm. f) zákona o znalcích a tlumočnících) potřebné znalosti a zkušenosti z oboru, v němž má osoba jako znalec působit, především absolvování speciální výuky, je-li pro obor taková výuka zavedena, a současně takové osobní vlastnosti, které dávají předpoklad pro řádný výkon znalecké činnosti. Ani pak není znalcem jmenován každý, ke jmenování dojde na základě výběru mezi osobami, které splňují požadované podmínky pro jmenování (§ 5 odst. 1 zákona o znalcích a tlumočnících). Znalec je vázán slibem a povinností zpracovávat znaleckou činnost osobně, jen vyžaduje-li to povaha věci, může – aniž by byla dotčena jeho odpovědnost za zpracovaný posudek – přibrat k posuzování zvláštních dílčích otázek konzultanta, což musí v posudku zdůvodnit (§ 6 a § 10 zákona o znalcích a tlumočnících).

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 střežit hmotné a duchovní bohatství, mělo by se to odrazit i v odměňování jeho intelektuální elity, které nemůže zůstat ve zcela nedůstojné rovině.

IV. Dotčená ustanovení ústavního pořádku

Podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

Podle čl. 9 Listiny nesmí být nikdo podroben nuceným pracím nebo službám.

Podle čl. 1 Listiny jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i právech.

V.

Důvody neústavnosti

V. a) – právo na podnikání

Znalecká činnost je ve smyslu ustanovení § 420 odst.1 zákona 89/2012 (občanský zákoník) podnikáním. Ke zrušení předkládané ustanovení vyhlášky má povahu cenové regulace (vycházíme z právních závěrů obsažených v nález sp. zn. Pl. ÚS 24/99; č. 167/2000 Sb., N 73/18 SbNU 135; Ústavní soud v něm dovodil, že rozhodnutí vlády ze dne 23. června 1999, o hodnotách bodu a výši úhrad zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění, vydané na základě ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, má povahu cenového předpisu, aktu regulujícího cenová ujednání). Tím, že určuje sazby a současně meze úhrad za poskytnuté znalecké služby, podstatně ovlivňuje celkové podmínky pro podnikání v oblasti poskytování zdravotních 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.

Ústavní soud se ve své judikatuře vyslovil tak, že nezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 odst. 1 Listiny (jehož základním komponentem je ius disponendi). Cenová regulace je proto opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek, přičemž ale musí při stanovení ceny zohledněna i možnost tvorby zisku (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 24/99). V opačném případě by totiž mohlo dojít ke znemožnění podnikatelské aktivity v určité oblasti, čímž by došlo k dotčení podstaty a smyslu základního práva plynoucího z čl. 26 Listiny.

Smyslem podnikání je právě dosažení zisku; z ústavně zaručeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost sice neplyne právo mít zisk, stát je však povinen vytvářet takové podmínky, které umožní jednotlivcům reálně usilovat o jeho dosažení (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13; č. 396/2013 Sb., v němž byla přezkoumávána ustanovení vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 475/2012 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2013). Ve vztahu ke znalcům to znamená nastavit rovné a spravedlivé podmínky honorování jejich služeb požadovaných od nich orgány veřejné moci.

Práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny se může jednatel ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí. Ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny současně předpokládá možnost omezení výkonu některých povolání nebo činností zákonem, aniž by specifikovalo účel takového omezení [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), bod 29]. Zákonodárce má tedy relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto článku, leč ani ta není absolutní. Ve svém uvážení je vázán především čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení základního práva podnikat dotýkalo samotné jeho podstaty a smyslu [srov. nález sp.

zn. Pl. ÚS 24/99, též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.), část VIII písm. H]. Rovněž je však povinen respektovat zásadu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny

Jsme si vědomi, že Ústavní soud soulad pravidel, u nichž je namítán rozpor s právem podnikat, jež má povahu práva hospodářského, testuje testem rozumnosti [nálezy 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 či sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (č. 186/2012 Sb.), bod 48], sestávající ze čtyř následujících kroků:

1. vymezení smyslu a podstaty hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu,
2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu,
3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a
4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

Dospěje-li Ústavní soud ve druhém kroku tohoto testu 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, kdy hodnotí, zda zásah sleduje legitimní cíl, zda je tento zvolený zásah k dosažení cíle vhodný, zda nelze cíle dosáhnout jiným šetrnějším způsobem a zda zájem na dosažení tohoto cíle převáží nad dotčeným základním právem. Nesplnění některé z těchto podmínek vede ke konstatování nesouladu s ústavním pořádkem. Jsme si jako navrhovatelé vědomi toho, že pro závěr o dotčení podstaty a smyslu práva podnikat nastavením nízkých sazeb ve vyhláše 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 něj stanoví takové podmínky, které fakticky vylučují jeho smysl. Takový krajní stav nastal, jak bude níže rozvedeno, případně k němu v důsledku další nečinnosti ministerstva nezadržitelně spějeme.

Jak bylo výše uvedeno, ačkoliv z práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost neplyne právo na zisk, stát je povinen vytvářet takové podmínky, které umožní jednotlivcům usilovat o jeho dosažení. Tento závěr se v plné míře uplatní i v poměrech podnikání znalců, kteří mají v tomto směru legitimní očekávání. V tom je utvrzuje i rozhodovací praxe obecných soudů. Například Vrchní soud v Praze v tomto smyslu formuloval právní větu rozhodnutí sp. zn. Cmz 38/92 (Právní rozhledy, ročník 1993, č. 4, str. 135): *„Znalecká činnost slouží, mimo jiné, k tomu, aby zabezpečovala pro státní orgány odborné podklady pro rozhodovací činnost. Z toho však nutně nevyplývá, že cílem osob, které znaleckou činnost provádějí, není dosahování zisku. Znalci jsou za svoji znaleckou činnost honorováni a dosahují tedy zisk, který je zcela nepochybně jedním z motivů výkonu znalecké činnosti. Znalecká činnost tedy je, při splnění dalších dvou podmínek stanovených v § 2 odst.*

1 obchodního zákoníku podnikatelskou činností.“

Ústavní soud se povahou znalečného a legitimním očekáváním zabýval v usnesení sp. zn. I. ÚS 360/03 (U 22/31 SbNU 339), v němž uvedl: „*Rozhodnutí o znalečném, je svou povahou a postavením osoby, o jejímž nároku je rozhodováno, rozhodnutím správním, byť je činěno v trestním řízení. Orgán činný v trestním řízení se při jeho přijímání musí řídit zásadami správního řízení, neboť libovůle při výkonu veřejné moci je z ústavního hlediska nepřijatelná. ... Pokud znalec provede dle pokynů orgánu, který jej přibral do řízení, řádně a včas posudek, vzniká mu legitimní očekávání na odměnu určenou dle právních předpisů [§ 17 až 19 zákona o znalcích a tlumočnících a přílohy vyhlášky o znalcích a tlumočnících [č. 37/1967 Sb.] Takový nárok však má majetkovou povahu a spadá proto pod ochranu čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, jako ochrana vlastnictví, což potvrzuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva [rozh. č.33202/96 Beyeler proti Itálii, § 100, nebo rozh. č. 34049/96 Zwierzynski proti Polsku, § 63]. Právo domáhat se legitimního majetkového nároku spadá pod ochranu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a pochopitelně také pod ochranu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tj. správní rozhodnutí o takovém nároku podléhá řádnému soudnímu přezkumu.“*

Znalci poskytují své služby jednak zájemcům mimo okruh orgánů veřejné moci, což se děje za smluvní ceny bez další regulace (krom pravidel daných zákonem o cenách). Vedle toho jsou k dispozici orgánům veřejné moci, které vedou trestní, civilní a správní řízení, v rámci něhož znalci podávají své odborné posudky. Zde je odměňování znalecké činnosti regulováno buď stanovením předmětných sazeb, nebo určením znaleckých paušálů. Důsledkem regulace odměny jsou požadavky na určení výše sazeb, které by při normálním běhu věcí, pomínou-li se případná rizika přirozeně spojená s podnikáním, měly umožňovat (nikoliv zajišťovat) víc než jen pokrytí nákladů poskytovaných služeb. Z hlediska práva na podnikání by naopak byla nepřijatelná taková úprava, která by tyto náklady, byť jen částečně, systémově přenášela na poskytovatele. Uplatní se zde bez dalšího právní závěr vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (231/2000 Sb., N 93/18 SbNU 287), 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“.*

Druhým krokem testu je zvážení, zda nastavení hodnoty sazeb může vést ke vzniku 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.

Profesor Albert Bradáč, DrSc., předseda prezidia Asociace znalců a odhadců ČR, o.s., zpracoval kalkulaci hodinové sazby znalečného a hodinové sazby v různých odvětvích v ČR (otištěno v časopise Soudní tlumočnick, ročník 2012):

TAB. 1 - KALKULACE HODINOVÉ SAZBY

Zjišťována je sazba, kterou je třeba účtovat za hodinu skutečně odpracovanou při zpracování znaleckého posudku, aby pokryla náklady na sociální a zdravotní pojištění, plat v době dovolené, na režijní práce a režijní náklady.

| Ř. | Kategorie | | Průměrný plat v ČR I. pololetí 2011 dle ČSÚ, platová sféra | Prům. mzda v ČR dle webu MPSV | |
|----|---|--------|--|-------------------------------|--------------------|
| | | | | Podnikový ekonom | VŠ učitel prům. ČR |
| 1 | Plat celkem hrubý zaměstnanec v ČR | Kč/měs | 24 478 | 46 470 | 34 388 |
| 2 | Rezerva 18 % (na úhradu mzdy po dobu dovolené ap.) | Kč/měs | 4 406 | 8 365 | 6 190 |
| 3 | Celkem (ř.1+ ř.2) | Kč/měs | 28 884 | 54 835 | 40 578 |
| 4 | Zákonné pojištění 34,42 % | Kč/měs | 9 942 | 18 874 | 13 967 |
| 5 | Celkem vč. zák. pojištění (ř.3+ ř.4) | Kč/měs | 38 826 | 73 709 | 54 545 |
| 6 | Režijní náklady ^{*)} ve vztahu ke mzdovým nákladům; <i>pro srovnání viz tab.2 resp. důvodovou zprávu Ministerstva spravedlnosti k novelizaci vyhlášky č. 37/1967 Sb., případně § 7 odst. 7 písm. c/ zákona č. 586/1992 Sb. v aktuálním znění^{**)}</i> | % | 80 | 80 | 80 |
| 7 | Režijní náklady (ř.3×ř.6 / 100) | Kč/měs | 23 107 | 43 868 | 32 462 |

^{*)} Režijní náklady obsahují mj.: pronájem kanceláře a služby s tím spojené (energie, vodné+stočné, úklidové práce), telekomunikační služby, odpisy vybavení, spotřební materiál, nákupy literatury a dalších podkladů, software, náklady na školení, služby účetního resp. daňového poradce aj.

^{**)} Zákon zde uznává u znalecké činnosti možnost účtování nákladů paušální sazbou ve výši 40 %; při zpětném výpočtu toto reprezentuje při uvažování sociálního a zdravotního pojištění jako OSVČ: $[40/(60 \times 0,7865)] \times 100 \% = 84,8 \%$.

| | | | | | |
|-----------|---|-------------|------------|------------|------------|
| 8 | Mzdy + režijní náklady (nutné měsíční tržby na pracovníka; ř.5+ ř.7) | Kč/měs | 61 933 | 117 577 | 87 007 |
| 9 | Měsíční fond pracovní doby (rok 2011, průměr) | h/měs. | 172 | 172 | 172 |
| 10 | Odpočet dovolená - 5 týdnů z 52, tj. 9,6 % | h/měs. | -17 | -17 | -17 |
| 11 | Rozdíl (ř.9 - ř.10) | h/měs. | 155 | 155 | 155 |
| 12 | Odpočet na režijní hodiny měsíčně (vzdělávání, vedení znaleckého deníku aj. - cca 5 h týdně mimo dovolenou) | h/měs. | -18 | -18 | -18 |
| 13 | Účtovatelné hodiny práce na znaleckých posudcích (ř.11 - ř.12) | h/měs. | 137 | 137 | 137 |
| 14 | Hodinová sazba nutná pro pokrytí platu a všech nákladů | Kč/h | 450 | 855 | 633 |
| 15 | Zisk 5 % (podle judikatury znalcům náleží) | Kč/h | 23 | 43 | 32 |
| 16 | Hodinová sazba vč. zisku | Kč/h | 473 | 898 | 665 |

TAB. 2 - ODHAD REŽIE RESORTU VNITRA A SPRAVEDLNOSTI

| Rozpočet ministerstev dle zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2012 | | | |
|--|--|-----------------|-------------------------|
| Ř. | Ministerstvo | vnitř (tis. Kč) | spravedlnosti (tis. Kč) |
| 1 | Platy zaměstnanců | 22 389 548 | 10 257 966 |
| 2 | Pojistné | 7 535 700 | 3 525 266 |
| 3 | Výdaje celkem | 52 656 658 | 20 690 101 |
| 4 | Výdaje bez platů a pojistného | 22 731 410 | 6 906 869 |
| 5 | Odhad režie ((ř.4 / ř.1) × 100 %) | 101,53 % | 67,33 % |

Pozn.: u resortu spravedlnosti zřejmě vyšší měsíční platy

TAB. 3 - HODINOVÉ SAZBY RŮZNÝCH PROFESÍ DLE ZJIŠTĚNÍ Z INTERNETU

| Práce | Hodinová sazba bez DPH |
|---|------------------------|
| AUTOSERVISY | |
| Autoservis Peugeot Brno, podle náročnosti (osobní informace) | 585,- až 785,- |
| Porsche (http://www.porsche-cb.cz/assets/Uploads/Prilohy/129-servisni-sluzby/soubory/Hodinov-sazby-Audi2.doc) | |
| - Mechanická dílna | 990,- až 1 380,- |
| - Klempírna | 1 040 až 1 430,- |
| - Lakovna | 1 090 až 1 480,- |
| http://www.toyotaliberec.cz/p-55/hodinove-sazby-servisu/ | |
| - Aygo | 430,- |
| - IQ, Yaris | 490,- |
| - Auris, Corolla | 560,- |
| - Avensis, Verso, RAV4, Prius, Camry | 690,- |
| - Land Cruiser 120, Land Cruiser 150, Hilux, Hiace, FJ Cruiser | 790,- |
| - Land Cruiser 100, Land Cruiser V8 | 890,- |
| Harley-Davidson (http://www.harley-davidson-brno.cz/servis/hodinova-sazba) | |
| - základní | 1 200,- |
| - zlevněná | 850,- |
| - zákaznická | 650,- |
| VELMI VYSOCE KVALIFIKOVANÁ PRÁCE (hlavní architekt, hlavní inženýr, expert, zkušební inženýr) (http://80.83.66.232/doc/vypocet/vyse_hodinovych_sazeb_2011.pdf) | 962,- a výše |
| TVORBA ELEKTRONICKÉ PREZENTACE (http://www.alwardigital.cz/e-prezentace/ceny-sluzeb-e-prezentaci/hodinove-sazby-a-ceny.html) | |
| Grafické práce (jedinečná autorská grafika webu), programátorské práce (úpravy funkčnosti) | 550,- |
| Úpravy dodaných obrázků a fotografií (včetně retuše), copywriting (vytváření či autorské úpravy textů) | 450,- |
| Plnění portálu dodanými daty (texty, grafikou atp.), ostatní administrační práce s portálem | 350,- |
| SERVIS PC (http://www.pro-pc.cz/index.php/cenik-sluzeb/126-hodinove-sazby) | |
| Servis základní sazba | 400,- |
| Od 8:00 do 17:00 hodin u zákazníka - 1. hodina: | 500,- |
| 2. a další hodina: | 400,- |
| Od 17:00 do 22:00 hodin u zákazníka | + 25% |
| Od 22:00 do 8:00 hodin u zákazníka | +100% |
| (http://www.avex.cz/computer/pdf/servisni-cenik12010b.pdf) | |
| Hodinová sazba servisního technika - méně odborná IT práce | 500,- |
| Hodinová sazba servisního technika - odborná práce (PC, notebooky, tiskárny) | 800,- |
| Práce technika - konzultanta SW (specializovaný SW a HW, optimální návržení řešení) | 1 200,- |
| Dtto specializované řešení (zálohování, blade řešení, konfigurace) | 2 500,- |

| Práce | Hodinová sazba bez DPH |
|--|------------------------|
| diskových polí) | |
| SPRÁVA SÍTĚ (http://www.vumscomp.cz/SssWWW.html) | |
| - testy, opravy a nastavení běžného programového a technického vybavení | 800,- |
| - konfigurace a nastavení síťového operačního systému | 1 200,- |
| ADVOKÁTNÍ SLUŽBY (http://www.akjs.cz/pojisteni-ceny.html) | |
| - ve věcech tzv. jednoduchého práva | 2 000,- |
| - v ostatních věcech | 2 800,- |
| - právní služby účtované coby 50 % hodinové sazby (tzv. snížená hodinová sazba), tj. především právní služby zabezpečované právními asistenty, například vyhotovení jednodušších právních úkonů či přípisů, nahlížení do soudních spisů, dále ztráta času cestou na jednání a zpět, v některých případech studium podkladů či pramenů atd.; | |
| - mimořádně obtížné záležitosti http://www.koschin.cz/cenik_pravnich_sluzeb.html) | 2 000,- až 4 000,- |
| PR KONZULTACE (http://www.apra.cz/data/dokumenty/Hodinove_sazby_2003.doc) | |
| - Manažer zakázky | 1 200,- až 4 000,- |
| - Šéf agentury, hlavní konzultant | 3 200,- až 7 500,- |
| ROZPOČTÁŘSKÉ PRÁCE (http://www.stavebnistandardy.cz/default.asp?Typ=1&ID=6&Pop=0&IDm=6349285&Menu=Standardy%20rozpo%20E8t%E1%F8sk%FDch%20prac%ED%20a%20metodika%20jejich%20oce%F2ov%E1n%ED) | |
| - za jednoduché práce (běžné rozpočtářské práce) | 400,- |
| - za složité práce (rozpočtářské práce koncepční a koordinační činnosti) | 550,- |
| PORADENSKÁ A KONZULTAČNÍ ČINNOST V OBLASTI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (http://www.paukertova.cz/view.php?cisloclanku=2008090003) | 400,- až 500,- |

Je zřejmé, že nastavení sazeb 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. Tento (druhý) krok shora uvedeného testu rozumnosti tak podle nás, navrhovatelů nebyl splněn.

Při zkoumání proporcionality regulace je potřeba nejprve vytyčit její cíl. Tím bude jednak právní jistota účastníků řízení, na které je v řadě případů přenášena po skončení řízení povinnost odměnu za znalecký posudek hradit. Současně s ním je to i zajištění naplnění práva na spravedlivý proces, když příliš vysoké náklady na znalecký posudek by mohly být bariérou přístupu k soudu. Druhým cílem je šetření veřejných prostředků tam, kde odměnu znalci hradí prostřednictvím svých organizačních složek stát.

K prvnímu bodu (cíli) jako navrhovatelé poznamenáváme, 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 znalečného nastavit tak, aby byla pro účastníky řízení – potenciální plátce – únosná.

Pokud jde o zamezení plýtvání veřejných prostředků, platí, že o výši znalečného rozhoduje orgán, který řízení vede. V tom je ochranný mechanismus. Znalec tedy předkládá vyúčtování za práci na znaleckém posudku a je na orgánu veřejné moci zhodnotit, zda je uplatněný nárok na znalečné po právu. A to jak z hlediska požadované hodinové sazby, tak i počtu účtovaných hodin potřebných ke zpracování. Není možné šetřit veřejné prostředky tím způsobem, že zájmy potřeby státu, resp. společnosti, budou částečně financovat znalci ze svých příjmů.

Jsme přesvědčeni, že právě z tohoto důvodu napadené ustanovení nemůže obstát v testu proporcionality, a tudíž je v rozporu s právem dotčených poskytovatelů na podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

V.b) – zákaz nucených prací

Podle čl. 9 odst. 1 Listiny nesmí být nikdo podroben nuceným pracím nebo službám.

Zákon o znalcích a tlumočnících (§ 12 odst. 1) stanoví, že *nejde-li o žádný z případů uvedených v § 11 je znalec (tlumočnick) povinen podat posudek (provést tlumočnický úkon), jestliže byl ustanoven znalcem (tlumočnickem) v řízení před orgánem veřejné moci. Odmítne-li znalec (tlumočnick) bez vážného důvodu provést úkon, sdělí to orgán veřejné moci krajskému soudu, v jehož seznamu je znalec (tlumočnick) zapsán.* Znamená to, 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 kryt ani hotové výdaje spojené se zpracováním, natož aby zajistilo (přiměřený) zisk.

Ústavní soud již ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st.-1/96 (ST 1/9 SbNU 471) konstatoval: *„Stanovení výše náhrad, poskytovaných státem za práce a služby podle čl. 9 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, prováděných na základě zákona a na něj navazujícího jednostranného rozhodnutí orgánu veřejné moci za účelem ochrany ústavou garantovaných hodnot, není věcí omezení smluvní volnosti za účelem ochrany zaměstnanců. Ústavní soud tudíž v této souvislosti nepovažuje za možné aplikovat analogický úsudek z obsahu soukromoprávního na obsah veřejnoprávního vztahu, a tedy z porušení § 151 odst. 2 tr. ř., § 23 odst. 2, § 15 odst. 1 písm. b) a § 16 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 270/1990 Sb., ve znění vyhlášky č. 573/1990 Sb. (advokátní tarif), dovést dotčení základního práva, obsaženého v čl. 28 Listiny. Při posuzování rozporu rozhodnutí obecných soudů s ustanoveními vyhlášky č. 270/1990 Sb., ve znění vyhlášky č. 573/1990 Sb., z hlediska ústavního je tudíž rozhodné, zdali tento rozpor se dotýká článku 9 odst. 2 písm. d) Listiny intenzitou narušující princip proporcionality, tj. způsobem spojujícím nepřiměřenou pracovní zátěž k úrovni přiznané*

odměny a náhrady hotových výdajů.“

Pro nyní posuzovanou věc je podstatný závěr, že z hlediska imperativu obsaženého ve čl. 9 odst. 1 Listiny je nutno zachovat proporcionalitu mezi úrovní odměny a požadavky na úroveň zpracování.

V. c) – zachování rovnosti

Pokud jde o obsah principu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, byl vymezen jako kategorie relativní, nikoliv absolutní (nález federálního Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/92 ze dne 8. 10. 1992, publikován pod č. 11 ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR). Na jeho pojetí následně navázal v řadě svých rozhodnutí i Ústavní soud, který v obecné rovině připustil zákonem založenou nerovnost, avšak pouze za předpokladu, že ji lze odůvodnit na základě ústavně akceptovatelných hledisek. O takovýto případ se přitom nejedná tehdy, pokud je tato založena na libovůli (nerovnost neakcesorická) nebo je jejím důsledkem dotčení některého ze základních práv a svobod (nerovnost akcesorická) [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/96 ze dne 4. 6. 1997 (N 67/8 SbNU 163; 185/1997 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 7/03 nebo sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (č. 220/2012 Sb.)].

Napadené ustanovení vyhlášky sleduje regulaci odměňování znalců v soudních a jiných úředních řízeních. Znalci jsou svým způsobem jeho součástí, plní specifický úkol s řízením související a v tomto směru lze očekávat jejich svým způsobem rovné postavení s dalšími subjekty, které nejsou sice přímo účastníky řízení, ale podílejí se na něm prostřednictvím svých odborných znalostí – soudců, advokátů, státních zástupců, rozhodujících úředníků a dalších. Odměna (regulovaná veřejnoprávními předpisy) se u každé profese zásadně liší, ačkoliv odpovědnost za naplnění vlastního účelu řízení, tj. realizace práva na spravedlivé rozhodnutí, je u všech víceméně stejná. Teprve přinese-li každý, kdo se takto podílí na řízení, svůj díl odbornosti, lze očekávat hodnotný výsledek.

Proto by ani neměly být nedůvodné rozdíly v odměňování. Nám jako navrhovatelům žádné takové důvody ospravedlňující zásadní, doslova řádové rozdíly, známy nejsou a neví o nich ani znalci.

Za ilustrativní demonstraci neakceptovatelné nerovnosti považujeme srovnání s odměnou advokátů v řízení. Vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, byla od roku 2002 novelizována celkem šestkrát. Sazby odměn jsou úkonové a začínají na 300,-Kč. Dokonce i náhrada za pouze promeškaný čas dle § 14 advokátního tarifu (*advokátu náleží náhrada za čas promeškaný v souvislosti s poskytnutím právní služby*), tedy nikoliv čas, v němž dal advokát k dispozici své odborné znalosti, ale který jen nemohl využít efektivněji, náleží advokátu náhrada ve výši 100,-Kč za každou započatou půlhodinu, tedy 200,-Kč za hodinu, což je suma uprostřed pásma sazeb odměny znalce za vlastní znaleckou, tudíž vysoce odbornou činnost. Dolní sazbu dokonce dvojnásobně překračuje.

Obdobně je možné porovnat ocenění práce znalce, který podal posudek v řízení, s oceněním soudce. Platové poměry soudů upravuje zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních

orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Z jeho § 3 vyplývá, že platem je měsíční peněžité plnění, které se určí jako součin platové základny a platového koeficientu stanoveného v závislosti na odpovědnosti a náročnosti vykonávané funkce. Platová základna činí 2,75násobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok. Výši platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením. Ve sdělení č. 394/2013 Sb. ministerstvo vyhlásilo pro rok 2014 platovou základnu pro soudce ve výši 64 495,75 Kč. V § 28 zákona je pak upraven platový koeficient, který se stanoví podle počtu let započtené doby pro soudce dle následující tabulky:

| okresního soudu | krajského soudu | vrchního soudu | |
|-----------------|-----------------|----------------|---------------------|
| 0,88 | 0,96 | 1,05 | do ukončení 5. roku |
| 1,01 | 1,09 | 1,17 | od počátku 6. roku |
| 1,14 | 1,26 | 1,33 | od počátku 9. roku |
| 1,22 | 1,35 | 1,47 | od počátku 12. roku |
| 1,30 | 1,44 | 1,60 | od počátku 15. roku |
| 1,35 | 1,53 | 1,68 | od počátku 18. roku |
| 1,39 | 1,56 | 1,72 | od počátku 21. roku |
| 1,43 | 1,59 | 1,75 | od počátku 24. roku |
| 1,46 | 1,64 | 1,80 | od počátku 27. roku |
| 1,51 | 1,67 | 1,84 | od počátku 30. roku |

Takto stanovený platový koeficient se pak dále zvyšuje soudním funkcionářům (odst. 2 a násl. § 28).

Znamená to, že průměrný platový koeficient soudce okresního soudu má hodnotu 1,269 (12,69/10). Tomu odpovídající plat tedy činí po zaokrouhlení (§ 3 odst. 2 poslední věta zákona č. 236/1995 Sb. v platném znění) 81.900,-Kč (64 495,75 x 1,269). Týdenní pracovní doba soudce dle § 71 odst. 1 zákoníku práce činí 40 hodin týdně, průměrná měsíční pracovní doba tak činí 173 hodin [(40 hodin x 52 týdnů)/12 měsíce]. Hodinová odměna soudce okresního soudu tak odpovídá 473,41 Kč.

To je více než 4,5 krát více, než činí dolní sazba odměny znalce (plat soudce okresního soudu je v rámci soustavy soudů také možno považovat za plat při dolní hranici). Navíc soudcům náleží paušální náhrada na reprezentaci a odbornou literaturu a prokázaná náhrada

za veřejnou dopravu a další zákonem jmenované položky.

Podobně lze srovnávat s platem státních zástupců. Jejich platové poměry vychází ze zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Konstrukce je podobná jako v případě soudců; plat je součinem platové základny a stanoveného platového koeficientu. Platová základna činí 90% platové základny soudců, pro rok 2014 podle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 395/2013 Sb. představuje částku 58.046,17 Kč. Průměrný platový koeficient státního zástupce okresního státního zastupitelství má hodnotu rovněž 1,269 (12,69/10). Tomu odpovídající plat tedy činí po zaokrouhlení (§ 3 odst. 2 poslední věta zákona č. 201/1997 Sb. v platném znění) 73.700,-Kč. Průměrná měsíční pracovní doba také u státního zástupce představuje 173 hodin. Hodinová odměna státního zástupce okresního státního zastupitelství tak odpovídá 426,012 Kč.

I v porovnání se státními zástupci je tedy hladina odměňování znalců řádově nižší a prima facie nespravedlivá, je navíc nutné vnímat podstatný rozdíl odměny znalce (OSVČ) a platu zaměstnance se všemi determinanty výrazně zvyšujícími reálný rozdíl odměny a platu.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 2. 6. 2011 (č. 232/2011 Sb., N 123/61 SbNU 767), v němž se zabýval návrhem na zrušení právní úpravy zavádějící restrikce na platy státních zástupců, konstatoval: *„Ústavní soud neshledal, při své zdrženlivosti hodnotit celkové platové poměry státních zaměstnanců (představitelů státní moci), které jsou vždy výrazem politické vůle a hospodářské situace státu, že by zákonodárce vykročil z mezí racionálního rozhodování natolik intenzivním způsobem, že by se zvláště profesní skupina státních zástupců stala skupinou platově znevýhodněnou (ve výsledku podhodnocenou). Výsledný stav platové úrovně státních zástupců nepředstavuje iracionální nivelizaci platových poměrů odlišných skupin státních zaměstnanců, a tedy ani porušení principu rovnosti v tom aspektu, který žádá provázat racionálně odlišné postavení státních zástupců (ve světle výše uvedeného oproti jiným skupinám státních zaměstnanců) určitou vyšší platovou úrovní. V nyní projednávané věci nelze v žádném ohledu hovořit o ústavní nerovnosti, resp. nerovnosti před zákonem. Pro úplnost nutno dodat, že v případě eventuálního založení derogačního výroku Ústavního soudu právě na argumentu neakcesorické nerovnosti, který by označil zákonodárcem zvolenou skupinu 4 800 představitelů státu (včetně soudců) za oběť legislativní svévole, by nosné důvody takového nálezu nutně musely dopadnout i na další dotčené skupiny představitelů státu (nota bene včetně poslanců a senátorů Parlamentu a řady dalších podle § 1 zákona č. 236/1995 Sb.).* Obdobně pak navázal Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/11. Ve vztahu k materii nyní předkládané z toho dovozujeme, 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.

Domníváme se, že vzít při porovnávání odměn jako referenční skupinu soudce, není zavádějící. Je nám známo, že Ústavní soud ve své judikatuře týkající se přezkumu ústavnosti předpisů snižujících platovou základnu soudců zdůraznil jejich specifické postavení, které odůvodňuje přísnější měřítko posuzování konformity zásahů do platových poměrů soudců.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. 5. 2012 (č. 181/2012 Sb., N 95/65 SbNU 259) dospěl k závěru, že materiální zabezpečení soudců spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti a s ohledem na to se musí odlišit dispoziční prostor zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům a jiným představitelům veřejné moci. Ústavní soud tak dal jasně najevo, že otázka materiálního zabezpečení, lapidárně řečeno výše odměny za odvedenou práci, je v jednu ze záruk nezávislého a nestranného rozhodování.

Nestrannost a nezaujatost je ovšem vyžadována rovněž po znalcích. Ve slibu, který musí znalec složit do rukou toho, kdo jej znalcem jmenoval, se zavazuje znaleckou činnost konat nestranně. Ustanovení § 11 zákona o znalcích a tlumočnících pak zakazuje znalci podat posudek, jestliže lze mít pro jeho poměr k věci, k orgánům provádějícím řízení, k účastníkům nebo k jejich zástupcům pochybnost o jeho nepodjatosti. I ze zákona o znalcích a tlumočnících proto lze dovodit, že požadavek nestrannosti znalce při podávání posudků v řízení je významnou hodnotou. To platí jak pro řízení před soudy tak i před správními orgány.

Princip nezávislého soudnictví jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy) a je předpokladem spravedlivého rozhodování. Domníváme se, že pro jeho reálné naplnění musí být nastaveny garance nejen pro justici v užším významu – záruky zvláštního právního postavení soudců (nesesaditelnost, neodvolatelnost, nedotknutelnost), organizační a funkční oddělení soudnictví od moci zákonodárné a výkonné – ale rovněž pro znalce, jejichž nestrannost 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.

VI. Petit

Navrhovatelé tímto Ústavnímu soudu s ohledem na shora uvedenou argumentaci navrhují, aby ustanovení § 16 vyhlášky ministerstva spravedlnosti ze dne 17. dubna 1967 č. 37/1967 Sb. k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění vyhlášky č. 432/2002 Sb., zrušil pro rozpor s ústavním pořádkem a odložil vykonatelnost nálezu na dobu přiměřenou pro přijetí novelizovaného znění napadeného ustanovení, které by odpovídalo požadavkům ústavnosti.

V Praze dne 06/2014

Skupina senátorů