

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta  
Katedra správního práva a správní vědy

**DOKAZOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ**  
**LAW OF EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING**

Jan Jurkovič  
Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.  
Praha, leden 2014

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze 20.1.2014

## Obsah

Úvod .....	3
<b>A. Základní zásady činnosti správních orgánů .....</b>	<b>4</b>
1. Zásady a správní činnost obecně .....	4
2. Zásady a správní řízení.....	4
3. Zásady a dokazování.....	4
<b>B. Správní řízení.....</b>	<b>6</b>
1. Vymezení pojmu .....	6
2. Správní orgán.....	8
3. Subjekty správního řízení.....	9
3.1. Subjekty řízení obecně.....	9
3.2. Účastníci řízení.....	9
4. Postup správního orgánu.....	10
4.1. Zakotvení v právní úpravě.....	10
4.2. Stručná rekapitulace průběhu řízení dle správního řádu .....	11
5. Rozhodnutí.....	12
5.1. Charakteristika pojmu.....	12
5.2. Náležitosti rozhodnutí.....	13
6. Opravné prostředky.....	14
<b>C. Dokazování obecně .....</b>	<b>15</b>
1. Účel dokazování .....	15
2. Základní pojmy.....	15
3. Dělení důkazů.....	16
4. Rozsah dokazování .....	16
5. Provádění důkazu .....	18
6. Hodnocení důkazů .....	19

<b>D. Dokazování ve správním řádu.....</b>	<b>21</b>
1. Obecná ustanovení.....	21
2. Důkaz listinou .....	27
2.1. Listina obecně.....	27
2.2. Veřejná listina a její hodnocení .....	28
2.3. Soukromá listina a její hodnocení .....	31
2.4. Náhrada listiny čestným prohlášením .....	33
2.5. Provedení důkazu.....	35
3. Důkaz ohledáním .....	37
3.1. Pojem ohledání.....	37
3.2. Předmět ohledání a povinná osoba.....	37
3.3. Provedení důkazu.....	38
4. Důkaz svědeckou výpovědí.....	39
4.1. Svědek a svědecká výpověď' .....	39
4.2. Průběh výslechu .....	40
4.3. Hodnocení důkazu.....	42
4.4. Nemožnost provedení důkazu.....	44
4.5. Poučovací povinnost.....	46
5. Důkaz znaleckým posudkem .....	47
5.1. Znalecký posudek.....	47
5.2. Znalec .....	49
5.3. Provedení důkazu.....	50
5.4. Hodnocení důkazu.....	51
<b>E. Příklady jiných důkazních prostředků .....</b>	<b>52</b>
1. Úřední záznamy a kontrolní protokoly .....	52
2. Zvukový nebo zvukově obrazový záznam.....	55
3. Výslech účastníka řízení .....	57
<b>Závěr.....</b>	<b>59</b>
<b>Resume.....</b>	<b>60</b>
<b>Seznam zkratk .....</b>	<b>62</b>
<b>Seznam použité literatury a pramenů.....</b>	<b>62</b>

## Úvod

Předmět této diplomové práce je velmi přesně vyjádřen už jejím názvem. Zabývá se závaznými postupy dokazování obecně platnými ve všech správních řízeních; poukázáno je však na určité zvláštnosti dokazování u sporných řízení nebo u správního trestání.

Úvodní část práce pojednává o zásadách správní činnosti, z nichž je většina pro dokazování značně důležitá. Relativně stručně a jen účelově je v další části popsáno správní řízení. V rozsahu potřebném pro přechod k tématu dokazování je vysvětlen obsah a účel správního řízení a základní teze o postavení a smyslu dokazování v tomto řízení. Obě úvodní části jsou rovněž využity k tomu, aby byly definovány relevantní pojmy správního práva, zejména správního řízení.

Třetí, čtvrtá a pátá část, tvořící jádro diplomové práce, se již zabývá samotnou problematikou dokazování. V první z těchto částí se věnuji teorii dokazování, pro kterou je možno a vlastně nutno ve značné míře čerpat obecné poznatky také z civilního a trestního práva, když v těchto právních odvětvích je dokazování tématem tradičnějším, než je tomu v oblasti práva správního, a když doktrína i judikatura se jednoznačně přiklání k tomu, že při respektování konkrétních zvláštností jednotlivých řízení jsou tyto obecné poznatky na správní řízení v široké míře aplikovatelné.

Čtvrtá část pokračuje rozbořem právní úpravy správního dokazování a dokazování použitím jednotlivých důkazních prostředků. Vzhledem k tomu, že toto téma je velmi důkladně zpracováno v komentářích ke správnímu řádu, při zachování jisté kompaktnosti je prakticky nemožné se od těchto výkladů zásadně odchýlit. Z uvedeného důvodu jsem se ve své práci zaměřil na výklad problematiky korektním použitím pravidel interpretace práva a na co nejširší podporu učiněných výkladů judikaturou Nejvyššího správního i dalších soudů. V některých případech jsem se pokusil kvalifikovaně vyjádřit také k ne zcela jednoznačně přijímaným interpretacím právní úpravy této oblasti.

Pátá část je věnována vybraným příkladům těch důkazních prostředků, které sice nejsou ve správním řádu jako důkazní prostředky jmenovány, jejich hodnota pro zjištění věci však kvality důkazu dosahuje.

Závěr práce je rekapitulací poznatků prezentovaných diplomovou prací, pojal jsem jej jako velmi stručnou sumarizaci v práci pojednané problematiky.

## **A. Základní zásady činnosti správních orgánů**

### **1. Zásady a správní činnost obecně**

Chceme-li získat relevantní přehled o pojmu správní řízení a o úloze dokazování ve správní řízení, není možno pominout základní zásady činnosti správních orgánů, jak jsou vyjádřeny ve správním řádu v Části první, Hlavě II v ustanoveních § 2 až 8. Zásady jsou pro správní činnost natolik významné a natolik zakotveny v evropském právu, českém ústavním pořádku a českém právním řádu jako celku, že správní orgány jsou povinny podle nich postupovat i v případech, kdy se jejich činnost neřídí přímo správním řádem. Zásady se uplatňují buď bezprostředně, nebo slouží jako základ pro interpretaci dalších právních ustanovení ovládajících správní činnost.

### **2. Zásady a správní řízení**

Bez rizika neuvážené paušalizace lze konstatovat, že pro postup správních orgánů v rámci správního řízení se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené ve správním řádu uplatní všechny a v plném rozsahu. Zásady legality, zákazu zneužití pravomoci, ochrany dobré víry, souladu s veřejným zájmem (§ 2 s.ř.), zásada materiální pravdy (§ 3 s.ř.), zásada součinnosti s dotčenými osobami (§ 4 s.ř.), zásada snahy o smírné řešení rozporů (§ 5 s.ř.), zásada rychlosti a hospodárnosti (§ 6 s.ř.), zásada rovnosti (§ 7 s.ř.) a zásada součinnosti mezi správními orgány (§ 8 s.ř.) zcela zásadním způsobem správní řízení formují a prolínají se veškerým postupem správních orgánů v tomto řízení.

### **3. Zásady a dokazování**

Pro přímý vztah k problematice samotného dokazování je výběr ze základních zásad selektivnější a je namístě podívat se na ně podrobněji.

V ustanovení § 2 s.ř. se dotýkají tím či oním způsobem dokazování první tři odstavce. Z odst. 1, stanovujícím zásadu legality, lze vyvodit, že správní orgán musí postupovat v souladu se zákony a ostatními předpisy také při volbě důkazních

prostředků. Odst. 2 vyslovuje zásadu, že správní orgán uplatňuje svoji pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Jak účel tak rozsah pravomoci budou nepochybně kritéria, která budou ovlivňovat zacílení a rozsah dokazování. Nakonec zásada uvedená v odst. 3, týkající se šetření oprávněných zájmů dotčených osob a příkazující tyto zájmy v nejvyšší možné míře respektovat, se jistě uplatní při zajišťovacích úkonech, které se velmi často týkají právě důkazních prostředků.

Zásada materiální pravdy vyjádřená v ustanovení § 3 s.ř. má k dokazování vztah zcela klíčový. Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 s.ř. Pro zjištění stavu věci je pak zcela dominantní aktivitou správního orgánu dokazování, a právě v rámci správního řízení je náležité zjištění stavu věci potřebné takřka bez výjimky. Zásada materiální pravdy však přesto v některých případech ustupuje do pozadí, např. u řešení přestupků formou příkazu a v blokovém řízení a v některých případech při řízení sporném.

Ustanovení § 4 odst. 2 s.ř. ukládá správnímu orgánu povinnost poskytovat v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Dle odst. 3 a 4 pak správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu, a umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Všechny jmenované zásady mají značný význam pro uplatnění práv účastníků správního řízení blíže specifikovaných dále ve správním řádu a týkajících se dokazování. Tak dle § 36 odst. 1 s.ř. jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí a na základě § 38 odst. 6 s.ř. má účastník právo nahlížet i do těch částí spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, pokud jimi byl nebo bude prováděn důkaz. Ustanovení § 51 odst. 2 s.ř. zakládá povinnost správního orgánu včas vyrozumět účastníky o provádění důkazů mimo ústní jednání, dle § 52 s.ř. jsou zase účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, přičemž význam této zásady akcentuje ustanovení § 141 odst. 4 s.ř., když říká, že ve sporném řízení vychází správní orgán primárně z důkazů, které byly

navrženy účastníky a odkazuje na něj také § 142 odst. 3 s.ř. Z ustanovení § 53 odst. 1 s.ř. zase vyplývá pro jakoukoli osobu povinnost předložit listinu potřebnou k provedení důkazu, pokud ji má u sebe. Dle § 137 odst. 2 s.ř. je každý povinen být formou vysvětlení nápomocen správnímu orgánu k určení předpokládaného rozsahu podkladů (důkazních prostředků) pro rozhodnutí, nakonec dle § 138 odst. 3 s.ř. mají potenciální účastníci právo být přítomni u zajištění důkazu a mají právo se k němu vyjádřit.

Zásada uvedená v § 6 s.ř. se dokazování netýká jen zdánlivě. Pokud se však zde stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, je třeba mít na paměti, že je to právě správní orgán, který je dle ustanovení § 50 až 52 s.ř. odpovědný za to, jaké důkazní prostředky použije, které důkazy provede a které důkazy navržené účastníky provést odmítne. Samozřejmě bude muset zejména zvažovat, jak takto případně získané důkazy mohou přispět k zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a z praktického hlediska bude užitečné, když si příslušná úřední osoba vždy uvědomí povinnost správního orgánu řádně se vypořádat s případným odmítnutím návrhu účastníka na provedení důkazu v odůvodnění rozhodnutí.

Zbylé zásady, tedy zásady uvedené v § 5, 7 a 8 s.ř., nemají k dokazování vysloveně přímý vztah.

## **B. Správní řízení**

### **1. Vymezení pojmu**

Definice správního řízení je v českém právním řádu obsažena v ustanovení § 9 s.ř., které uvádí Část druhou, Hlavu I zákona: „Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“

Uvedená definice vymezuje pojem správní řízení tak, že je ho třeba chápat důsledně materiálně: splňuje-li řízení uvedené znaky, jedná se o řízení správní.

Správní řízení se pak z podstaty věci vždy týká záležitostí, ve kterých správní orgán autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, přičemž subjekt, o jehož



právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.<sup>1</sup>

Správní řízení se může odehrávat jako řízení nesporné nebo jako řízení sporné. Z dikce správního řádu a nakonec přímo z veřejného poslání správních orgánů vyplývá, na rozdíl od řízení dle občanského soudního řádu, že typickou formou správního řízení by mělo být spíše řízení nesporné. V některých případech, kdy jsou správní orgány povolány k řešení sporů mezi osobami soukromého práva, je však počet sporných řízení značný; zvláště výrazný příklad je řešení sporů o uhrazení telekomunikačních poplatků Českým telekomunikačním úřadem, kterých je několik set tisíc ročně.

V řízení nesporném se uplatňuje zásada oficiality a zásada vyšetřovací, podle které je správní orgán povinen provést důkazy potřebné ke zjištění skutkového stavu bez ohledu na to, zda účastníci řízení splnili či nesplnili svou povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení. Výsledek nesporného řízení má tedy vždy být založen na spolehlivém zjištění skutkového stavu věci. Jedná-li se o oblast správního trestání, uplatní se dále princip presumpce neviny a z něho vyplývající zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného.<sup>2</sup> V řízení sporném se naproti tomu uplatní zásada dispoziční a zásada projednací, kterou se vymezení základu dokazování přenáší na účastníky řízení; správní orgán vychází primárně z důkazů, které byly účastníky navrženy, a ačkoliv může ke zjištění stavu věci provést i důkazy jiné, v zásadě může vycházet pouze z navržených a provedených důkazů a ze skutečností, které jsou mezi účastníky nesporné, aniž by jejich pravdivost sám zjišťoval. Nejde přitom o to, že by se ve sporném řízení rezignovalo na zásadu materiální pravdy, ale při nedostatečném zjištění skutkového stavu se uplatní koncept důkazního břemene, podle kterého správní orgán rozhodne v neprospěch toho, kdo důkazní břemeno o právně rozhodných skutečnostech neunesl.

---

<sup>1</sup> viz náleží Ústavního soudu ze dne 25.11.1993 sp. zn. II ÚS 75/1993

<sup>2</sup> viz náleží Ústavního soudu ze dne 11.3.2004 sp. zn. II. ÚS 788/02

## 2. Správní orgán

Co je myšleno „správním orgánem“ definuje hned ustanovení prvního paragrafu správního řádu, který jako úvod Části první a samo o sobě jako Hlava I vymezuje předmět právní úpravy. Dle prvního odstavce tohoto ustanovení se jedná o orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a dále jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Správní řád tedy zavádí pojem správní orgán jako legislativní zkratku, která označuje všechny vykonavatele veřejné správy, kteří mohou být jako nositelé vrchnostenské autority subjektem správního řízení na straně veřejné moci. Vykonavatelem veřejné správy jsou orgány státní správy, orgány územní samosprávy konající v rámci své samostatné působnosti, orgány profesní a zájmové samosprávy nebo jiné subjekty, jimž je veřejná moc přiznána na základě zákona. Vykonavatelem státní správy, která tvoří bezesporu tu nejpodstatnější část veřejné správy, jsou ministerstva jako složky ústřední státní správy, jiné správní úřady s celostátní působností, ať už řízené vládou nebo podřízené ministerstvům, nezávislé správní úřady, regionální a místní státní správa, státní správa vykonávaná veřejnými sbory a státní správa propůjčená soukromým osobám.<sup>3</sup>

Veřejná správa sama je pak s ohledem na dosud nepřekonanou komplikovanost jejího pozitivního vymezení doktrinárně vymezena především negativně, a to jako souhrn nepřetržité činnosti vykonávané v rámci zákonem stanovené působnosti a pravomoci, jejímž cílem je plnění veřejných úkolů a které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství ani jako soudnictví.<sup>4</sup>

Část druhá pokračuje v tématice správních orgánů v Hlavě II, Dílem 1, kde v ustanoveních § 10 až 13 zákon řeší věcnou a místní příslušnost správních orgánů, zabývá se postoupením podání v případě nepřislušnosti správního orgánu a problematikou dožadání. Díl 2 je tvořen § 14 a zabývá se možností vyloučení úřední osoby, znalce nebo tlumočnicka z projednávání a rozhodování věci v případě možné podjatosti.

---

<sup>3</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s.; str. 168 - 170

<sup>4</sup> Hendrych, D. a kol. Právnický slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 1481 s.; heslo „Veřejná správa“

### **3. Subjekty správního řízení**

#### **3.1. Subjekty řízení obecně**

Obecně je za subjekt správního řízení považován takový subjekt, který je v daném řízení nositelem procesních práv a povinností a jejichž prostřednictvím může průběh správního řízení ovlivňovat. Na jedné straně jde o správní orgány, jak byly zmíněny výše, na straně druhé jde o účastníky řízení.<sup>5</sup>

#### **3.2. Účastníci řízení**

Účastníky řízení správní řád principiálně vymezuje v Hlavě III, Díle 1, v ustanovení § 27. První odstavec ustanovení vymezuje účastníky jako žadatele a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, jde-li o řízení o žádosti, nebo dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají, jde-li o řízení z moci úřední; souhrnně jsou tito účastníci označováni jako „účastníci hlavní“. Druhým odstavcem je postavení účastníka přiznáno též dalším dotčeným osobám, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech - zde se jedná o „účastníky vedlejší“. Třetí odstavec nakonec přiznává status účastníka rovněž osobám, o kterých to stanoví zvláštní zákon, přičemž se podle povahy zainteresovanosti těchto účastníků na správním řízení rozlišuje, zda mají postavení účastníků dle prvního nebo druhého odstavce. Návazné ustanovení se pak zabývá řešením situace, kdy vzniká pochybnost o tom, zda někdo má či nemá postavení účastníka.

Rozlišení účastníků na hlavní a vedlejší má ten význam, že umožňuje stanovit ve správním řádu rozsah procesních práv a povinností účastníků podle jejich hmotněprávního poměru k věci, která je předmětem správního řízení; zásadu rovnosti

---

<sup>5</sup> Hendrych, D. a kol. Právní slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 1481 s.; heslo „Správní řád“

účastníků řízení je pak třeba chápat nikoli jako rovnost absolutní, ale jako rovnost v těch právech a povinnostech, které zákon tomu či onomu účastníku přiznává.<sup>6</sup>

## **4. Postup správního orgánu**

### **4.1. Zakotvení v právní úpravě**

V ustanovení prvního paragrafu zákona je rovněž vyjádřena zásadní role právní úpravy postupu správního orgánu obsaženého ve správním řádu. Ustanovení uvádí, že správní řád upravuje postup správních orgánů a že tento zákon či jeho jednotlivá ustanovení se použijí vždy, nestanoví-li zvláštní zákon postup jiný. Tím je založena subsidiarita správního řádu pro postup správních orgánů ve všech věcech a případech, kde použití správního řádu není výslovně vyloučeno.

Příklad, kdy správní orgán postupuje v případě správního řízení odlišně od ustanovení správního řádu, se v právním řádu vyskytuje v maximální možné míře u postupu správce daně v rámci daňového řízení a jiných řízení podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, když tento zákon ve svém § 262 kategoricky stanovuje, že při správě daní se správní řád nepoužije, přičemž současně sám podrobně vymezuje takové postupy, které odpovídají specifickému charakteru v daňovém řádu uvedených řízeních. Méně extrémním příkladem je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který postup v řízení podle správního řádu výslovně jednotlivě vylučuje u pro zákon typických řízení, jako je vydání územního souhlasu, akceptace ohlášení stavebního záměru, vydání kolaudačního souhlasu nebo povolení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení. Jiný způsob řešení vztahu speciality zvláštního zákona a subsidiarity správního řádu nacházíme v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích; přestupkové řízení je specificky upraveno v části třetí zákona, § 51 až 88, přičemž první z těchto ustanovení odkazuje na subsidiární postavení správního řádu pro přestupková řízení.

V návaznosti na právě uvedené lze zmínit správní řízení jiná než přestupková, avšak rovněž spojená se správním trestáním, tj. v rámci řešení jiných správních deliktů

---

<sup>6</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716; str. 110

fyzických osob (jiných než přestupků), správních deliktů právnických osob, správních deliktů podnikatelů a správních pořádkových deliktů. Řízení o těchto správních deliktech se zcela či v podstatné míře řídí správním řádem, případné odchylky jsou pak vyjádřeny v zákonech, které definují příslušné skutkové podstaty správních deliktů. Naopak zásadně podle zvláštních úprav probíhají řízení o správních disciplinárních deliktech.

Snad jen pro úplnost je vhodné dodat, že postup správního orgánu se neřídí správním řádem také tam, kde správní orgán činí právní jednání v oblasti soukromého práva ve smyslu ustanovení § 545 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a kde se jedná o vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu jejich samostatné působnosti.

## **4.2. Stručná rekapitulace průběhu řízení dle správního řádu**

Průběh správního řízení (v prvním stupni) je ve správním řádu podrobně vymezen v Části druhé v Hlavě VI, Díl 1 až 8, § 44 až 79.

Zahájení řízení se liší podle toho, zda se jedná o řízení o žádosti (§ 44 s.ř.) či o řízení z moci úřední (§ 46 s.ř.). Zatímco v prvním případě je řízení zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, ve druhém případě je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení hlavnímu či popřípadě vedlejšímu účastníkovi. Správní orgán tedy zahajuje správní řízení na základě zásady dispoziční nebo na základě zásady oficiality; řízení však správní orgán nezahájí v případě překážky litispendence a res iudicata. Od zahájení řízení až do vydání rozhodnutí tvoří řízení jeden celek.

Ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, jinak je správní řízení zásadně písemné. Jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné, nebo pokud hlavní účastník veřejnost nenavrhne.

Základními podklady pro vydání rozhodnutí, které si zpravidla opatřuje sám správní orgán, jsou návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i

skutečnosti obecně známé. Účastníci řízení jsou povinni při opatřování podkladů poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Pro téma dokazování je klíčové ustanovení § 50 odst. 3 a 4 s.ř., ve kterém má správní orgán jednak stanovenou povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a jednak v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Uvedené ustanovení navazuje na základní zásadu uvedenou v § 3 s.ř. a spolu s ní vlastně vymezuje důvod a účel dokazování.

Podklady a důkazy hodnotí správní orgán podle své úvahy, pokud zákon nestanoví jinak, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Samotná problematika dokazování je jádrem této práce, je tedy podrobně pojednána v její hlavní části.

Zákon v následných ustanoveních upravuje postup správního orgánu při řešení předběžných otázek, při nezbytném použití zajišťovacích prostředků (předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta, vykázaní z místa konání úkonu a záruku za splnění povinností) a pojednává o možném přerušení a zastavení řízení.

## **5. Rozhodnutí**

### **5.1. Charakteristika pojmu**

Správní řízení je specifickým postupem správního orgánu, který je od jiných postupů správního orgánu odlišen především svým účelem, kterým je vydání rozhodnutí coby individuálního správního aktu řešícího v konkrétní věci právní poměry konkrétního adresáta; činnost současné veřejné správy je pochopitelně značně širší, ovšem ta se projevuje v postupech a právních formách od správního řízení odlišných.

Rozhodnutí vydané na základě správního řízení je tedy doktrinálně definováno jako správní akt, který je jednostranným správním úkonem, který činí správní orgán s cílem vyvolat přímé vnější (právní) účinky v jednotlivém případě.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Hendrych, D. a kol. Právníký slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 1481 s.; heslo „Správní akt“

Pokud správní orgán v rámci správního řízení svým rozhodnutím v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby, označuje se toto rozhodnutí za správní akt „konstitutivní“. Pokud správní orgán rozhodnutím v určité věci prohlašuje, že nějaká osoba práva nebo povinnosti má či nemá, označuje se toto rozhodnutí za „deklaratorní“. Správní akty, které jsou výsledkem správního řízení, můžeme členit dále podle obsahu regulovaných vztahů na „materiální“, upravující hmotně právní postavení adresátů, a na „procesní“, upravující postavení adresátů ve správním řízení, a podle okruhu osob, které akt zavazuje, na akty „in personam“, zavazující pouze v nich jmenovitě uvedené osoby, a „in rem“, působící vůči každé osobě, která se ve vztahu k předmětu daného aktu nachází ve stejné právní situaci jako původní adresát.<sup>8</sup>

Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, a pokud to není možné, je povinen jej vydat nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, v odůvodněných případech, spočívajících v časové náročnosti úkonů či složitosti případu, do 60 dní od zahájení řízení. Správní orgán vydává zpravidla meritorní rozhodnutí jednorázově, ustanovení § 148 s.ř. mu však umožňuje vydat i rozhodnutí mezitímní a rozhodnutí v části věci, jestliže to umožňuje povaha věci a jestliže je to účelné.

## 5.2. Náležitosti rozhodnutí

Z formálního hlediska obsahuje rozhodnutí výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Obsah rozhodnutí má samozřejmý přímý vztah k dokazování jak ve výrokové části, tak v odůvodnění. Zatímco ve výrokové části není vztah k dokazování vyjádřen explicitně, v odůvodnění je nutno uvést důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (viz § 68 odst. 1, 2 a 3 s.ř.). Mezi podklady mají výsadní místo důkazy, podstatná bude proto v odůvodnění ta část úvah, kterými se správní orgán řídil, které se zabývají hodnocením důkazů (viz § 50 odst. 1 a 4 s.ř.).

---

<sup>8</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s.; str. 194 - 199

Odůvodnění bude tedy především obsahovat právně relevantní skutková zjištění, a to především ve vazbě na provedené důkazy. Úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních norem, musí být v odůvodnění podloženy srozumitelnými logickými argumenty. Důkazní návrhy a námitky k důkazům účastníků řízení pojedná správní orgán v odůvodnění zvlášť pečlivě, pokud je odmítl; ačkoliv správní orgán není povinen návrhy a námitky přijmout, musí se s nimi vypořádat.

## **6. Opravné prostředky**

Ustanovení § 81 a § 152 s.ř. umožňuje účastníku nespokojenému s výsledkem správního řízení podat proti rozhodnutí správního orgánu řádný opravný prostředek, odvolání či rozklad. Tímto je vytvořen prostor pro nápravu případného nesprávného rozhodnutí ještě před nabytím právní moci rozhodnutí. V oblasti dokazování je však odvolatel omezen v návrzích na provedení nových důkazů ustanovením § 82 odst. 2 s.ř., kterým se tyto důkazy připouštějí jen tehdy, pokud je účastník nemohl uplatnit dříve. Tímto ustanovením je prakticky založena zásada koncentrace řízení v prvním stupni vztažená na účastníka řízení.

Nápravy rozhodnutí se za určitých podmínek může účastník domáhat i tehdy, je-li řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci. Umožňuje to mimořádný opravný prostředek obnova řízení dle § 100 s.ř. Podmínkou jeho použití ale je, že vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.



## **C. Dokazování obecně**

### **1. Účel dokazování**

Správní řízení probíhá v určité věci a aby správní orgán byl schopen ve věci vydat správné rozhodnutí, spočívající v určení nebo v deklaraci práv anebo povinností jmenovitě určené osoby, musí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je jednak nezbytný pro soulad úkonu s požadavky zákonnosti v nejširším slova smyslu a který umožní přijmout rozhodnutí odpovídající okolnostem daného případu (viz § 2, 3, a 9 s.ř.). Hovoří-li se o zjištění stavu věci, vyplývá z toho, že předmětem dokazování je zásadně skutková podstata věci, nikoli její právní.

Lze konstatovat, že zjištění stavu věci je naprosto základním úkolem správního orgánu a že bez něj by správné rozhodnutí orgánu bylo jenom šťastnou náhodou. Pro zjištění stavu věci hraje klíčovou roli dokazování a patrně jen výjimečně nastane situace, že jej správní orgán zjistí i z jiných podkladů než z provedených důkazů; takový případ si lze snad představit v oblasti nesporných řízení, ale povaha sporných řízení a povaha správního trestání tuto možnost prakticky vylučuje. Na druhé straně u sporných řízení může správní orgán rozhodnout dle konceptu důkazního břemene.

### **2. Základní pojmy**

V oblasti dokazování se setkáváme s některými základními pojmy, jejichž rozlišování je důležité pro spolehlivou orientaci v dané problematice; považují za ně přinejmenším „předmět důkazu“, „důkazní prostředek“, „důkaz“, „nositel důkazu“ a samotný pojem „dokazování“.

Předně „předmětem důkazu“ je konkrétní skutečnost, která je správním orgánem o věci zjišťována. Prostředek, kterým správní orgán získává znalost o předmětu důkazu, nazýváme „důkazní prostředek“. „Důkaz“ je pak konkrétní poznatek získaný důkazním prostředkem o předmětu důkazu. Jako „nositele důkazu“ označujeme věc nebo osobu, která je s důkazem fyzicky spjata, je jeho fyzickým zdrojem. Nakonec samotným pojmem „dokazování“ jako takovým je myšlen procesními normami upravený postup správního orgánu při získávání důkazů.

Využitím vzájemných vazeb mezi uvedenými pojmy můžeme zrekapitulovat, že správní orgán provádí dokazování tak, že na základě rámcové znalosti věci identifikuje předmět důkazu, zvolí důkazní prostředek a jeho prostřednictvím důkaz provede, tj. získá konkrétní poznatek o předmětu důkazu, čímž by měl přímo získat poznatek objasňující projednávanou věc. Vzhledem k tomu, že správní orgán na počátku obvykle logicky vychází jen z předběžné znalosti věci, může se nakonec ukázat, že důkaz nevede k poznatku o předmětu důkazu, tj. že není závažný (relevantní), nebo se může ukázat, že důkaz není pravdivý; oba případy znamenají, že důkaz nepřinesl poznatek potřebný k objasnění věci, což má zase ten následek, že k tomuto důkazu správní orgán nemůže při rozhodování přihlížet.<sup>9</sup> Všechny prováděné důkazy mají každopádně od počátku řízení směřovat výhradně ke zjištění skutkového stavu.

### **3. Dělení důkazů**

Důkazy lze dělit podle různých kritérií. Z praktického hlediska se nejčastěji dělí na důkazy přímé a důkazy nepřímé, což je dělení nejvhodnější i pro správní řízení.

Zatímco přímé důkazy poskytují bezprostřední poznání zjišťované skutečnosti, nepřímé důkazy přinášejí poznatky o skutečnostech jiných, ze kterých se dá usuzovat na skutečnosti zjišťované. Dle konkrétních okolností může i pouze jednotlivý přímý důkaz postačovat ke spolehlivému zjištění věci, důkaz nepřímý je zásadně použitelný jen s takovými dalšími důkazy a poznatky, které jednak propojí nepřímý důkaz se zjišťovanou skutečností a které lze dále s tímto nepřímým důkazem propojit do jednoho logického a vnitřně nerozporného celku vytvářejícího dostatečně spolehlivý obraz zjišťované skutečnosti.

### **4. Rozsah dokazování**

Za zjištění stavu věci v míře, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky legality (v širším slova smyslu), činí správní řád zodpovědným správní orgán. Vyplývá to zejména z toho, že správní řád výslovně ukládá správnímu orgánu povinnost opatřit si podklady pro vydání rozhodnutí,

---

<sup>9</sup> Jelínek, J. a kol.: Trestní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, 816 s.; str. 352, 353

zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být uložena povinnost.

Požadavek zjistit stav věci tak, „aby o něm nebyly důvodné pochybnosti“, je označován jako zásada materiální pravdy. Pojem „materiální“ je zde třeba chápat jako „skutečná“; materiální pravda je tedy spolehlivý poznatek o tom, jaký je reálný, opravdu existující stav věci. Správní orgán je správním řádem veden k co nejpřesnějšímu zjištění tohoto skutkového stavu, ovšem jen v rozsahu, nutném pro rozhodnutí; tím zákon po správním orgánu požaduje, aby na jedné straně zjišťoval jenom skutečnosti relevantní, jejichž znalost je nezbytná pro náležitou aplikaci hmotného práva, na druhé straně ale požaduje, aby tyto relevantní skutečnosti byly zjištěny úplně a spolehlivě.

Stanovení okruhu předmětu důkazů, tj. okruhu konkrétních skutečností, které budou dokazovány, musí správní orgán zabezpečit tak, že v první řadě identifikuje právní normu, která má být aplikována, a následně zkoumá podmínky její aplikace z hypotézy této normy; taková analýza vede přímo ke zjištění, jaký okruh skutečností je nutno pro řádnou aplikaci normy zjistit. Tak např. v případě správního trestání je správní orgán povinen ve výroku rozhodnutí uvést popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným; jsou-li tyto podmínky splněny, není nutno uvádět a tedy ani zjišťovat skutečnosti další, které již nemohou přispět ke správnosti právního posouzení skutku.<sup>10</sup>

Správní orgán tedy provádí subsumpci skutkového stavu pod příslušnou normu, ovšem vzhledem k tomu, že jeho znalost o skutkovém stavu je při zahájení správního řízení pouze předběžná, není vyloučeno, aby se právní hodnocení a návazně okruh zjišťovaných skutečností v průběhu řízení měnil.

Za určitý protipól pojmu „materiální pravda“ je považován pojem „formální pravda“. Nejde o to, že by formální pravda za všech okolností nebyla v souladu s pravdou materiální, jde o to, že to správní orgán není povinen primárně zjišťovat, a v některých případech je i zřejmé, že formální pravda realitě sice neodpovídá, nicméně právní důsledky nastanou stejné, jako kdyby tomu tak bylo. Do této skupiny „pravd“

---

<sup>10</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2011, čj. 5 As 77/2010 - 156

náleží právní domněnky a právní fikce<sup>11</sup> a v řízení sporném především shodná tvrzení účastníků.

V rámci procesní aktivity účastníků se očekává, že také oni budou navrhopvat důkazy, přičemž takový návrh by měl zahrnovat i návrh důkazních prostředků k provedení důkazu. Jak již bylo uvedeno výše, je to správní orgán, kdo s konečnou platností rozhoduje o provedení důkazu. Neakceptování návrhu důkazu předloženého účastníkem však nemůže být projevem libovůle, důvod neakceptování musí být založen výhradně na některém z následujících argumentů: a) tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, b) důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií, c) důkaz je nadbytečný, neboť skutečnost, která má být dokazována, už byla v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto.<sup>12</sup> Na druhé straně nelze odmítnout navržený důkaz z důvodu jeho nevěrohodnosti, neboť hodnocení věrohodnosti lze provádět až v rámci hodnocení důkazu.

## 5. Provádění důkazu

Správní orgán je při shromažďování podkladů oprávněn vyzvat k součinnosti i účastníky řízení a dokonce z případné pasivity účastníka vyvozovat negativní důsledky, zodpovědnost za dostatečné zjištění skutečného stavu věci mu však zůstává.

Správní orgán je při procesu dokazování v podstatě přímo vázán mezinárodními standardy. Základním dokumentem z této oblasti je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.) a v ní především ustanovení čl. 6 odst. 1, zabývající se znaky spravedlivého procesu a pojednávající o některých pravidlech dokazování. Uvedená pravidla budou dopadat zejména na správní trestání, které v širším slova smyslu spadá do pojmu trestní

---

<sup>11</sup> Asi nejlépe s těmito pojmy pracuje nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb.; zákoník jazykově rozlišuje právní domněnku vyvratitelnou, tj. takovou, která může být vyvrácena důkazem opaku, výrazem „má se za to, že“, právní domněnku nevyvratitelnou uvádí výrazem „platí, že“ a právní fikce se v tomto zákoně uvádí výrazem „považuje se za“ nebo „hledí se na“. Použité výrazy přirozeně vyjadřují charakter a právní význam uvedených domněnek a fikce, přesto je snad vhodné upozornit na to, že zatímco u právní domněnky je pravděpodobné, že odpovídá materiální pravdě, u fikce se naopak předpokládá, že tomu tak není.

<sup>12</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2005, čj. 5 Afs 147/2004 - 89

obvinění. Tuzemská judikatura již dovodila, že pro správní trestání platí obdobné principy jako pro trestání soudní a že v řízení o správním deliktu je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení.<sup>13</sup>

Zásady vyplývající z výše uvedené smlouvy jsou však dle mého soudu dostatečně promítnuty přímo do tuzemské právní úpravy, úplně v trestním, v přiměřeném rozsahu v občanském a částečně i správním právu. Dobře je například zabezpečena možnost účastníků seznámit se a vyjadřovat se ke všem podkladům, předkládat vlastní návrhy, reagovat na podklady správního orgánu a jiných účastníků, stanoveny jsou relativně přísné lhůty k přijetí rozhodnutí.

## 6. Hodnocení důkazů

Hodnocení důkazů je poslední a jednoznačně stěžejní fází dokazování. Správní orgán završuje proces dokazování tím, že jednotlivým důkazům přiřazuje hodnotu závažnosti a pravdivosti; mezi závažnost a pravdivost však musí správní orgán zařadit také zhodnocení zákonnosti, která se vztahuje k samotnému provádění důkazů.

Hodnocení je myšlenkový postup, jehož podstatou jsou jednak dílčí, jednak komplexní závěry o věrohodnosti informací získaných na základě provedených důkazů. Tyto závěry pak slouží jako podklad pro celkový závěr o tom, které skutečnosti lze považovat za prokázané a které tak tvoří zjištěný skutkový stav.<sup>14</sup> Klíčové je každopádně hodnocení pravdivosti důkazů, tedy soulad získané informace s realitou - při tomto hodnocení se bere v úvahu věrohodnost zdroje důkazu.

Správní orgán může přistoupit k hodnocení důkazů teprve po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v důkazech, a pokud se rozpory nepodaří odstranit, je nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, z jakých důvodů jej nebylo možno odstranit, ke kterým důkazům se při svém hodnocení přichýlil, které odmítl a proč.<sup>15</sup>

Správní řád zakotvuje pro správní orgán zásadu volného hodnocení důkazů v § 50 odst. 4, když podle tohoto ustanovení správní orgán hodnotí důkazy „podle své úvahy“,

---

<sup>13</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, čj. 1 As 27/2008 – 67

<sup>14</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27.3.2002, sp.zn. 30 Cdo 233/2002

<sup>15</sup> viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.2.1997, sp. zn. 6 A 139/94

přítom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Zásada volného hodnocení důkazů znamená, že není zákonem stanoveno, jaké množství důkazů je nezbytně nutné provést k prokázání potřebných skutečností, jaké důkazní prostředky je nutno použít a nejsou předem upravena kritéria pravdivosti jednotlivých důkazů a důkazní síla určitého důkazu.<sup>16</sup> Zásada volného hodnocení důkazů se ale netýká závažnosti důkazu, neboť to již je otázka právního posouzení věci; stejně tak nemůže být předmětem volného hodnocení zákonnost pořízení důkazu, tj. posouzení otázky, zda byl důkaz získán postupem, který je v souladu se zákonem. Závažnost i zákonnost důkazu se posuzuje výhradně v rámci jasně vymezeném příslušnými zákonnými ustanoveními.<sup>17</sup>

Volné hodnocení důkazů však v žádném případě nesmí obsahovat prvky libovůle a musí striktně respektovat zásady logiky. Vzhledem k tomu, že důkaz má být odrazem skutečnosti, je jeho volné hodnocení přirozeně omezováno zkušenostmi prověřenou pravděpodobností, případně i praktickou nemožností určitých skutečností; z racionálního zhodnocení provedeného důkazu musí příslušné skutkové zjištění vyplývat přímo, přičemž k přesvědčivosti závěru jistě přispěje, pokud je závěr v souladu s obecnou zkušeností.

V procesu, kdy je provedeným důkazům postupně přisuzována hodnota závažnosti, zákonnosti a pravdivosti, je nutno důsledně vycházet ze všech skutečností, které z daných důkazů plynou, přičemž nelze vyjmout pouze určité části důkazů a z těch vyvodit skutkové závěry obecné, zejména ne za situace, kdy všechny důkazy (nebo i jejich jednotlivé komponenty) nejsou jednoznačné, či jsou dokonce protikladné.<sup>18</sup> Správní orgán by se dostal se zásadou volného hodnocení důkazů do rozporu také tím, že by provedl účelovou selekci informací obsažených ve správním spisu, neboť tato zásada zakládá povinnost správního orgánu hodnotit každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy ve vzájemné souvislosti. Selekcce totiž může lehce vyústit v situaci, že správní orgán bude vycházet ze skutkového stavu, jenž nemá ve spise oporu.<sup>19</sup> Důkazy, o nichž správní orgán nerozhodl nebo se jimi vůbec nezabýval, se nazývají důkazy opomenutými.

---

<sup>16</sup> Jelínek, J. a kol.: Trestní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, 816 s.; str. 157

<sup>17</sup> viz systém ASPI, Komentář k Zákonu Občanský soudní řád (99/1963 Sb.) - KO99\_1963CZ, § 132

<sup>18</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19.7.2006, čj. 2 Afs 83/2005-72

<sup>19</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2009, čj. 1 Azs 41/2009 - 59

Lze shrnout, že zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by měl správní orgán na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli; jednotlivě musí vyhodnotit všechny důkazy, i když výsledkem bude pochopitelně jejich různá hodnota závažnosti a pravdivosti.

K teoretickým východiskům dokazování jako k celku lze konstatovat, že proces dokazování završený hodnocením důkazů by měl být ve svém souhrnu ničím nenarušená soustava důkazů, které spolehlivě bez jakékoliv pochybnosti prokazují, jaký je skutečný stav zjišťované věci.

## **D. Dokazování ve správním řádu**

### **1. Obecná ustanovení**

Dokazováním se nazývá v právní úpravě zakotvený proces obstarávání a provádění důkazů. Správní orgán postupuje při provádění důkazů s cílem naplnit zásadu materiální pravdy, tj. tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

S pojmem „důkaz“ se poprvé setkáme ve správním řádu v § 18 pojednávajícím o sepisování protokolu, správní řád se však systémově začíná dokazováním zabývat až v § 51 a násl. Přesto se problematika dokazování týká také řada ustanovení zabývajících se obecně podklady pro rozhodnutí (např. § 6, 36, 38, 50 s.ř. atd.). O vztahu základních zásad činnosti správních orgánů a dokazování je podrobněji pojednáno již v kapitole A/3 práce, přesto se v rámci jejich návaznosti na další ustanovení nevyhnu tomu, abych je znovu zmínil.

Správní orgán je povinen ve správním řízení postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 (§ 3 s.ř.). Zajištění této zásady je pro správní řízení upřesněno v § 50, který v odst. 1 s.ř. podává demonstrativní výčet podkladů pro vydání rozhodnutí: jako upřednostňované podklady (viz „zejména“) jmenuje návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci a skutečnosti obecně známé. Do podkladů od jiného orgánu veřejné moci je správní orgán povinen zahrnout také důkazy

získané správním soudem, zrušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování (§ 78 odst. 6 soudního řádu správního).

Ustanovení § 36 v odst. 1 s.ř. vyjadřuje zásadu jednotnosti správního řízení, když v obecném případě přiznává účastníkům řízení právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (viz „nestanoví-li zákon jinak“). Zákon „stanoví jinak“ v řadě zvláštních právních úprav, takže v řadě správních řízení se naopak uplatňuje v té či oné míře zásada koncentrace řízení. Jako příklad správního řízení ovládaného zvláštním zákonem, kde zvláštnost obsahuje i uplatnění zásady koncentrace řízení, bylo již výše uvedené správní řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (vydání územního souhlasu a další), prvek koncentrace řízení se přímo ve správním řádu vyskytuje v případě odvolání (§ 84 odst. 4 s.ř.).

Zásada koncentrace je považována za protipól zásady jednotnosti řízení a znamená, že zákon nebo správní orgán umožní navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy jen v rámci daného procesního stadia a k pozdějším úkonům účastníků se již nepřihlíží. Uplatňování zásady jednotnosti na jedné straně více vyhovuje požadavku na co nejúplnější zjištění materiální pravdy, zásada koncentrace naproti tomu vede účastníky řízení k větší bdělosti při ochraně jejich práv a zájmů a omezuje možnosti protahování řízení z jejich strany.<sup>20</sup>

Ustanovení § 50 odst. 1 s.ř. dává správnímu orgánu možnost koncentrovat řízení svým usnesením, kterým může možnost účastníků činit své návrhy a předkládat důkazy časově omezit. S ohledem na odpovědnost správního orgánu postupovat v souladu s právními předpisy, veřejným zájmem a bez nedůvodných rozdílů ve skutkově shodných nebo podobných případech (§ 2 s.ř.) však ani oprávněná aplikace koncentrace řízení správnímu orgánu neumožňuje ignorovat upozornění účastníka na uvedené aspekty řízení.<sup>21</sup>

Odpovědnost správního orgánu za řádné zjištění stavu věci se odráží také v návazném ustanovení § 50 odst. 2 s.ř., který odpovědnost za opatření podkladů jednoznačně stanovuje správnímu orgánu, v této věci je role účastníků řízení jen

---

<sup>20</sup> Kopecký, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. Právní rozhledy, 2007, č. 13

<sup>21</sup> Kopecký, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. Právní rozhledy, 2007, č. 13



podpůrná. Na druhé straně je zde výslovně dána povinnost účastníků poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost; tato povinnost je však pochopitelně limitována ústavně zakotveným zákazem nutit jakoukoli osobu k sebeobviňování. Povinnost součinnosti blíže interpretoval NSS v jednom svém rozhodnutí tak, že účastník řízení je povinen předkládat správnímu orgánu pouze věrohodná tvrzení, která mohou mít pro správní řízení určitou důkazní hodnotu, nikoliv správní orgán „zahrnovat“ údaje, jejichž existenci či důvěryhodnost nejsou ochotni sami prokázat, přestože jim v tom nic nebrání, a naopak požadovat jejich prokázání po správním orgánu.<sup>22</sup>

Pro aktivitu správního orgánu v oblasti dokazování je dále nesmírně důležitá instrukce odst. 3, podle které je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka řízení, který má být objektem uložené povinnosti. Jedná-li se však o sporné řízení ve smyslu § 141 s.ř., které se zahajuje na návrh a kdy jde o řešení sporů v případech stanovených zvláštními zákony vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů, správní orgán v souladu s odst. 4 primárně vychází z důkazů, které byly účastníky navrženy, přičemž provedení dalších důkazů závisí na úvaze správního orgánu, která se řídí především hlediskem míry zjištění stavu věci. Ve sporných řízeních se při opatřování důkazů uplatňuje koncept důkazního břemene důsledně uplatňovaný v civilních soudních řízeních, když je v odst. 4 také stanovena zásada, že správní orgán při zjišťování stavu věci vychází pouze z těch důkazů, které byly provedeny, neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení. Výslovný odkaz na toto ustanovení najdeme v ustanovení § 142 odst. 3 s.ř., které se vztahuje k řízení o určení právního vztahu. Pokud uvedené ustanovení (§ 141 odst. 4 s.ř.) vyslovuje možnost, aby správní orgán vzal za svá skutková zjištění také shodná tvrzení účastníků, lze dovodit, že není povinen prověřovat z úřední povinnosti tvrzení, které druhá strana nepopírá a nezpochybňuje.<sup>23</sup>

I mimo sporné řízení právní úprava ukládá účastníkům povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení v ustanovení § 52 s.ř.; správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

---

<sup>22</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18.3.2010, čj. 9 As 30/2009 - 163

<sup>23</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14.3.2003, sp. zn. 22 Cdo 89/2002

Správní řád sice ani v ustanovení § 141 ani v ustanovení jiném neupravuje přímo povinnost poučení v souvislosti s důkazním břemenem, ale podle mého soudu, pokud mu ustanovení § 4 odst. 2 ukládá povinnost poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné, je namístě tuto povinnost aplikovat i na poučení o důkazním břemeni.

Ustanovení § 50 odst. 4 s.ř. je legislativním vyjádřením zásady volného hodnocení důkazů (podkladů) v rámci správního řízení, jak je významově shodně formulována také v civilním a trestním právu. Zásada je vyjádřena tak, že správní orgán hodnotí podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; objektivita zjištění skutkového stavu je pak mimo jiné zajišťována povinností správního orgánu pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, vyjadřuje prakticky totéž ve svém § 132 a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, již v rámci základních zásad trestního řízení v § 2 odst. 6 vyžaduje po orgánech činných v trestním řízení, aby hodnotily důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu. Konkrétní obsah zásady volného hodnocení důkazů byl uveden v popisu této zásady v teoretické části.

Otázku, co lze či nelze použít jako důkazní prostředek, řeší ve správním řádu § 51 odst. 1, přičemž limitujícími pro volbu důkazních prostředků jsou nepochybně i základní zásady činnosti správních orgánů stanovené v § 2 až § 8 s.ř.<sup>24</sup>. K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy; následuje demonstrativní výčet důkazních prostředků, který zahrnuje listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Problematikou důkazních prostředků neuvedených v demonstrativním výčtu ustanovení se práce zabývá v kapitole následující po kapitolách zabývajících se hlavními (správním řádem jmenovanými) důkazními prostředky.

Velmi závažná a často nikoli triviální je otázka, zda důkazy jsou či nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Pokud důkazy získává orgán veřejné moci, je situace vcelku přehledná. Na základě ústavně zakotvené zásady uvedené v Listině základních práv a svobod, čl. 2 odst. 2, lze státní moc uplatňovat jen v

---

<sup>24</sup> viz rozhodnutí Krajského soudu Plzeň, ze dne 4.4.2012, čj. 17 A 19/2011-50

případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví; jinak řečeno, postup orgánu veřejné moci musí být jednoznačně zakotven v právní úpravě, a tedy měřítkem legality důkazu je postup souladný s touto právní úpravou. Složitější situace může nastat v případě, když důkazní prostředek použil a důkaz předkládá účastník řízení. Osoba soukromého práva nejenže může činit, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny), ale je nepochybně oprávněna bránit se zasahování do svých práv způsobem, který je způsobilý této obraně posloužit. Dojde-li použitím důkazního prostředku a získáním důkazu k zásahu do práv jiné osoby, je vždy nutno poměřit na straně jedné legitimitu cíle, kterého mělo být důkazním prostředkem a pořízením důkazu dosaženo, a na straně druhé přiměřenost užitého postupu.<sup>25</sup> Takovéto poměrování jistě často nebude snadné a vždy bude vycházet z konkrétních skutkových okolností případu.

Na základě ustanovení § 51 odst. 2 s.ř. má správní orgán možnost provádět důkazy mimo ústní jednání. V tomto případě musí být o provádění důkazů účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Správní orgán musí při řízení respektovat zásadu ústnosti, přímosti a bezprostřednosti, která umožňuje správnímu orgánu poznat skutkový stav autenticky a nezprostředkovaně. V první řadě je proto třeba provádět dokazování při ústním jednání a pokud možno za přítomnosti všech účastníků řízení. Pokud je zapotřebí provést důkaz mimo ústní jednání, musí být zachováno právo účastníka být dokazování přítomen, a tím i zachováno právo na vyjádření se ke všem prováděným důkazům. Správní orgán pak nesmí opomenout povinnost o výsledku svědka, výsledku znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, sepsat protokol, případně doplněný obrazovým nebo zvukovým záznamem, jak mu správní řád ukládá a umožňuje v § 18 odst. 1 s.ř.; řádně vyhotovený protokol je veřejnou listinou.

Aktivní účast na dokazování i mimo ústní jednání vyjádřená v § 51 odst. 2 s.ř. je vlastně založena už zásadou stanovenou v § 4 odst. 3 a 4 s.ř., podle které správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu, a umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Výše již bylo zmíněno také ustanovení § 36 s.ř. opravňující účastníka navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení a

---

<sup>25</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2011, čj. 2 As 45/2010-68

opravňující jej vyjadřovat v řízení jakékoliv své stanovisko, včetně stanoviska k podkladům rozhodnutí.

Analogická povinnost správního orgánu k povinnosti dle § 51 odst. 2 s.ř. je stanovena také v § 138 odst. 1 s.ř. Pokud správní orgán zajišťuje důkaz, vydá o tom usnesení, které se oznamuje osobám, jichž se přímo dotýká. Pouze hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze usnesení oznámit i dodatečně. Ačkoli k zajištění důkazu z podstaty věci dochází spíše před ústním jednáním, vzhledem k možnému vývoji v poznávání skutkového stavu v průběhu řízení k němu může dojít i později.

Správní orgán je povinen proces dokazování, tedy použití důkazních prostředků a výsledných důkazů, shrnout ve svém rozhodnutí. Podle ustanovení § 68 odst. 1 s.ř. rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Jádrem výrokové části je řešení otázky, která byla předmětem řízení; správní orgán ve výroku vyjadřuje právní účinky, které má rozhodnutí vyvolat (odst. 2). V odůvodnění se pak uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (odst. 3).

Podle § 52 s.ř. jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán sice návrhy účastníků na provedení důkazů není vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Z ustanovení plyne, že je na správním orgánu, které důkazy provede a které nikoliv, pokud však nevyhoví návrhu účastníka, musí v souladu s § 68 odst. 3 s.ř. své rozhodnutí řádně odůvodnit; pokud by tento požadavek nesplnil, nedostál by zásadám spravedlivého procesu. Úvaha správního orgánu se v této věci musí ubírat tím směrem, zda samotné tvrzení je v principu relevantní pro řádné zjištění stavu věci a zda je navržený důkaz způsobilý toto tvrzení podpořit - není-li některá z podmínek splněna, není důvod, aby správní orgán důkaz prováděl. Analogicky bude správní orgán postupovat v případě, že bude považovat skutkový stav za náležitě zjištěný a účastníkem navržený důkaz nemá ani teoreticky potenciál tento skutkový stav vyvrátit - důkaz je odmítnut jako nadbytečný a samozřejmě i v tomto případě musí být příslušná úvaha správního orgánu týkající se odmítnutí důkazu obsažena v odůvodnění.

Význam odůvodnění rozhodnutí je patrný z ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní: podle tohoto ustanovení soud zruší napadené rozhodnutí bez nařízení jednání pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Je nepochybné, že uvedená právní úprava plně dopadá právě na dokazování, tedy na volbu důkazních prostředků a na volbu a hodnocení důkazů.

## 2. Důkaz listinou

### 2.1. Listina obecně

Listina je písemná zpráva zachycená na podkladě, na jakém se písemné zprávy obvykle podávají (např. na papíru, pergamenu či jiné podobné látce). Listina by měla být podepsána jejím vystavitelem.<sup>26</sup>

Listina je považována za pravou tehdy, když skutečně pochází od vystavitele a obsah listiny je považován za správný (pravdivý), pokud údaje v listině uvedené jsou pravdivé.

Pro listinu jako důkazní prostředek je klíčové, zda se jedná o listinu veřejnou či soukromou; tato okolnost ovlivňuje i způsob prokazování pravosti listiny, zcela zásadní je však pro prokazování její správnosti (pravdivosti). Pravidlem bývá posuzování originálu listiny, právní úprava však nebrání provedení důkazů také (neověřenou) kopií, i když v tomto případě se pochopitelně vytváří prostor k úvahám o věrohodnosti takového důkazu.

Jak je blíže pojednáno níže, příslušná ustanovení správního řádu pro listiny coby důkazní prostředek nelze aplikovat pro další podklady, byť mají z hlediska formální definice rovněž podobu listiny; na druhé straně se za listinu považuje také fotografie.<sup>27</sup>

Dle ustanovení § 53 odst. 1 s.ř. může správní orgán usnesením uložit tomu, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil, přičemž protipólem tohoto oprávnění je příslušná povinnost každého, komu je rozhodnutí správního orgánu

---

<sup>26</sup> Hendrych, D. a kol. Právnícký slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 1481 s.; heslo „Listina“

<sup>27</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6.11.2013, čj. 6 As 95/2013 - 41

adresováno; hovoříme o „ediční povinnosti“, zde vztahující se na listiny. Ediční povinnost však není absolutní, jak je patrné hned z odst. 2 ustanovení (blíže viz příslušné ustanovení pro důkaz svědeckou výpovědí).

Ustanovení § 16 odst. 2 s.ř. vyžaduje, aby písemnosti vyhotovené v cizím jazyce byly předloženy v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého, pokud správní orgán nesdělí účastníkovi řízení, že takový překlad nevyžaduje. Úředním překladem do českého jazyka je myšlen překlad vyhotovený autorizovanou osobou ve smyslu zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Z § 16 odst. 1 s.ř. lze dovodit, že překlad nemůže správní orgán vyžadovat, jedná-li se o listinu v jazyce slovenském.

## **2.2. Veřejná listina a její hodnocení**

Na pojem veřejná listina se odkazují nejen právní předpisy správního práva, ale i dalších právních odvětví. Definici veřejné listiny lze najít v § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, z hlediska podstaty veřejné listiny je shodná definice uvedena také v § 94 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád a § 131 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Samotný správní řád pak opět v principu shodně definuje veřejnou listinu v § 53 odst. 3, když stanovuje, že listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Za povšimnutí stojí, že vymezení veřejné listiny ve správním řádu oproti občanskému soudnímu řádu jmenuje mezi orgány veřejné moci mimo soud a jiné státní orgány i orgány územní samosprávy, zatímco definice trestního zákoníku jmenuje jako možné vydavatele veřejných listin přímo všechny orgány veřejné moci.

Počínaje účinností zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je zřejmě nejúplnější definice veřejné listiny včetně právních důsledků z veřejnosti plynoucích upravena v § 567 a násl. tohoto zákona. Veřejná listina je dle těchto ustanovení listina vydaná orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci nebo listina, kterou za veřejnou listinu prohlásí zákon; to neplatí, pokud trpí takovými vadami, že se na ni hledí, jako by

veřejnou listinou nebyla; je-li nějaká skutečnost potvrzena ve veřejné listině, zakládá to vůči každému plný důkaz o původu listiny od orgánu nebo osoby, které ji zřídily, o době pořízení listiny, jakož i o skutečnosti, o níž původce veřejné listiny potvrdil, že se za jeho přítomnosti udála nebo byla provedena, dokud není prokázán opak.

Veřejná listina je tedy ve správním řízení oprávněně považována za výrazně silnější důkazní prostředek než listina soukromá. Zásadní rozdíl mezi veřejnou a soukromou listinou spočívá právě v jejich odlišné důkazní síle. Pravá veřejná listina (tj. listina skutečně pocházející od vystavitele) může být zbavena své důkazní síly jen tím, že účastník řízení tvrdí skutečnosti a nabídne důkazy, jimiž bude prokázána nepravdivost obsahu listiny (tj. její nesprávnost); uvedené je doktrínou označováno jako legální teorie důkazní. Důkazní břemeno spočívá na tom, kdo správnost veřejné listiny popírá. Naproti tomu u pravé soukromé listiny stačí formální popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být soukromou listinou prokázány.<sup>28</sup> Bude-li tedy subjekt správného řízení tvrdit nepravdivost toho, co je ve veřejné listině osvědčeno nebo potvrzeno, lze přímo z § 53 odst. 3 s.ř. odvodit, že bude na tomto subjektu, aby unesl důkazní břemeno a své tvrzení prokázal.

Ze všech definic veřejné listiny lze dovodit, že veřejnou listinou není nutně každá listina vydaná orgánem veřejné moci. Dle uvedené právní úpravy musí jít o listinu a) vydanou v mezích pravomoci orgánu, b) z které je patrné, jaký orgán ji vydal a c) něco osvědčující nebo potvrzující. Z § 53 odst. 4 s.ř. lze dovodit, že u veřejných listin se očekává, že v rámci identifikace vydávajícího orgánu obsahují úřední razítka a podpisy úředních osob. Je-li právním předpisem jednoznačně konkretizována forma veřejné listiny nebo jsou na ni kladeny jakékoliv další formální nároky, musí veřejná listina naplňovat i tyto požadavky. Výše uvedené příkladně prezentuje rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 1923, když konstatuje, že za veřejné listiny dlužno pokládati jen takové listiny, které byly zřízeny veřejným úřadem v mezích jeho úředních oprávnění neb osobou věrou veřejnou nadanou, v oboru působnosti jí přikázaném, v předepsané formě.<sup>29</sup>

Pokud se jedná o listiny, které jsou za veřejné prohlášeny zvláštními zákony, lze uvést velké množství příkladů. Mezi obecně známé patří např. občanský průkaz (§ 2

<sup>28</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4.4.2012, čj. 17 A 19/2011-50

<sup>29</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14.11.1923, čj. Kr I 1233/22

odst. 1 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech), řidičský průkaz (§ 103 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), identifikační průkaz advokáta (§55d odst. 3 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii), vysokoškolský diplom (§ 57 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách), exekutorský zápis (§ 79 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád) atd. V příslušných právních úpravách se pravidelně nejen výslovně vyjadřuje, že se v daném konkrétním případě jedná o veřejnou listinu, ale zpravidla jsou tam také uvedeny další detaily týkající se obsahu a formy listiny, jejichž naplnění je pro dodržení charakteru veřejné listiny nezbytné.

V této souvislosti jistě není od věci uvést i nějaké příklady, kdy u subjektů právních vztahů došlo k nejistotě v tom ohledu, zda listina je veřejná či soukromá. Tak například zatímco veřejnou listinou je jistě doručenka dokládající doručení písemnosti soudu ve smyslu § 50f odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, není jí doručenka potvrzující doručení písemností odeslaných jiným orgánem nebo osobou. Dále veřejnou pak není určitá listina jen proto, že je podepsána exekutorem a opatřena jeho razítkem, nejedná-li se o exekutorský zápis. Jako aktuální příklad může posloužit nedávné rozhodnutí ústavního soudu konstatující, že předchozí soudy se nedopustily mylného či nelogického hodnocení důkazů, pokud odmítly přiznat status veřejné listiny soupisu konkursní podstaty.<sup>30</sup>

Zajímavou kategorií listin coby důkazního prostředku jsou notářsky ověřené kopie, které plnohodnotně nahrazují originál, přičemž současně může ověřením dojít ke kombinaci soukromé a veřejné listiny. Notář dle § 73 odst. 1 zákona č. 358/1992 Sb., notářský řád, provede vidimaci vydáním ověřovací doložky poté, co posoudí shodu opisu s listinou; dle § 6 řádu, listiny sepsané podle notářského řádu jsou veřejnými listinami, jestliže splňují náležitosti stanovené pro ně tímto řádem, a jsou tedy nadány presumpcí správnosti a pravosti. V podstatě totéž platí o vidimaci prováděné dle zákona č. 21/2006 Sb., zákon o ověřování, když podle § 6 tohoto zákona tímto orgán státní správy ověřuje, že opis nebo kopie se doslova shoduje s originální listinou. Obsah listiny je hodnocen identickým postupem, ať jde o originál nebo ověřenou kopii, přičemž vidimovaná listina může být soukromá nebo veřejná; zkoumá se ale také, zda ověřovací doložka, která sama o sobě je vždy listinou veřejnou, je pravá a správná, a zkoumá se také její obsah zejména potud, zda je ověřeno, že kopie se doslovně shoduje

---

<sup>30</sup> viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 145/13 - 1



s originálem.<sup>31</sup> Zde je nutno důkladně dbát na oddělené posuzování pravosti a správnosti listiny, případně ověřovaného opisu, a samotné doložky.

Správní řád počítá s tím, že jako důkazního prostředku může být použito rovněž veřejné listiny vydané orgánem cizího státu. Jak naznačuje § 53 odst. 4 s.ř., některé cizozemské listiny mohou být akceptovány jako veřejné bez dalšího, u jiných musí být pravost úředních razítek a podpisů ověřena příslušnými orgány.

Obecný požadavek na ověření je v souladu s § 52 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním. Česká republika však uzavřela s řadou států smlouvy o právní pomoci ve věcech občanských a rodinných, na základě kterých listiny vydané nebo ověřené příslušným cizím orgánem mají v České republice důkazní moc veřejných listin a mohou být použity v řízení před českými úřady bez dalšího ověření, popř. je v nich přesně stanoveno, jakým orgánem musí být doklad ověřen, aby měl důkazní moc veřejné listiny. Pokud se jedná o listinu, která byla vydána ve státě, který přistoupil k Úmluvě o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin (Haagská úmluva, Úmluva o Apostile), tato listina musí být opatřena pouze ověřovací doložkou. Žádné ověření není nutné u listin vydaných diplomatickými zástupci nebo konzulárními úředníky států, které jsou signatáři Evropské úmluvy o zrušení ověřování listin vyhotovených diplomatickými zástupci nebo konzulárními úředníky; tato výjimka superlegalizace se týká rovněž listin vydaných nebo potvrzených příslušnými cizími zastupitelskými úřady, pokud byla uzavřena bilaterální konzulární úmluva. Ověření příslušnými orgány státu, jehož orgán doklad vydal, a superlegalizace zastupitelským úřadem České republiky se tedy vyžaduje vždy, není-li mezinárodní smlouvou stanoveno jinak. Superlegalizace cizozemské veřejné listiny spočívá v ověřování pravosti podpisů a otisků úředních razítek a pečeti na listině.<sup>32</sup>

### **2.3.Soukromá listina a její hodnocení**

Listina soukromá má coby důkazní prostředek společné s listinou veřejnou to, že i v tomto případě může být posuzována pravost, a pokud dále u veřejné listiny mluvíme o

---

<sup>31</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30.12.2008, čj. 8 Afs 25/2008 - 60

<sup>32</sup> informace "Ověření cizích veřejných listin" na internetových stránkách Ministerstva vnitra, viz informace "Ověření cizích veřejných listin" na internetových stránkách Ministerstva vnitra, dostupné na: <http://www.mvcr.cz/>

správnosti, u listiny soukromé analogicky používáme přílehlavějšího pojmu pravdivost. Jak správnost tak pravdivost znamená, že informace vyplývající z obsahu listiny jsou v souladu se skutečností. Posuzování pravosti se u těchto dvou kategorií listin v principu neliší, i když je zřejmé, že bude zpravidla snazší u listin veřejných; vydavatel veřejné listiny, stejně jako forma a obsah listiny je dána zákonem a je obvykle správním orgánům důvěrně známa, nehovoře o tom, že se lze dobře spolehnout na řádné vedení evidence vydaných veřejných listin u příslušného vydavatele. Popírání pravosti soukromé listiny je pak postaveno v zásadě na tvrzení, že údajný vystavitel listinu ve skutečnosti nevystavil či nepodepsal, tedy že se z jednoho či druhého důvodu se jedná o padělek. Důkazní břemeno k tomuto tvrzení dopadá na účastníka, který z pravosti listiny pro sebe dovozuje příznivé právní důsledky.

U subjektů správních vztahů někdy vznikají nejasnosti, na kom při prokazování pravdivosti soukromé listiny leží důkazní břemeno. Jak už ale vyplývá z toho, co bylo uvedeno u listiny veřejné, neexistence presumpce správnosti u soukromých listin má ten následek, že v případě popírání pravdivosti této listiny je zpravidla na účastníkovi, který listinou podporuje své tvrzení, aby pravdivost listiny prokázal jinými důkazními prostředky. Tak například pokud vystavitel v listině projevil svoji vůli, něco osvědčil či prohlásil, a listinu podepsal s osobami odlišnými od účastníka řízení, který pravdivost listiny popírá, jiným důkazním prostředkem zde může být souhlasné svědectví na listině podepsaných osob. V praxi se ovšem vyskytují i případy, že pravdivost listiny popírá samotný vystavitel, přičemž se domnívá, že důkazní břemeno má nést za všech okolností osoba, která se pravdivosti listiny dovolává. V tomto případě však vystavitel v listině už jednou svoji vůli projevil, něco osvědčil či prohlásil, není proto namístě, aby byl kdokoli jiný nucen prokazovat pravdivost tohoto projevu.

Vhodným příkladem k výše uvedenému je rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 2000, který se zde vyjádřil k popírání pravdivosti písemného potvrzení o splnění dluhu (kvitance) věřitelem.<sup>33</sup> Soud v odůvodnění rozhodnutí vyložil, že hodnocení důkazu soukromou listinou zákon zvlášť neupravuje, proto je třeba postupovat podle zásady volného hodnocení důkazů, podle kterého důkazy hodnotí soud podle své úvahy, přičemž pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo za řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci; uvedené konstatování je stejně tak platné pro správní řízení a správní orgán.

---

<sup>33</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10.10.2000, čj. 22 Cdo 2670/98

Soud konkrétně upozornil, že jinak bude třeba přistupovat k důkazu kvitancí, vystavenou věřitelem a jinak k důkazu listinou, ve které dlužník tvrdil, že dluh splnil, a konečně jinak k dopisu, ve kterém osoba třetí sděluje, že byla přítomna splnění dluhu. Názor, že pokud věřitel popře pravdivost kvitance, kterou sám vystavil, musí prokázat dlužník, že kvitance je pravdivá, soud jednoznačně označil za nesprávný.

Není pochyb, že i pro postup ve správním řízení bude pro dokazování soukromou listinou použitelné pojetí uvedené v ustanovení § 565 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, které říká, že je na každém, kdo se dovolává soukromé listiny, aby dokázal její pravost a správnost. Je-li soukromá listina použita proti osobě, která listinu zjevně podepsala, má se za to, že pravost a správnost listiny byla uznána. Pokračování v § 566 vyslovuje zásadu, že není-li soukromá listina podepsána, je na tom, kdo ji použil, aby dokázal, že pochází od osoby, o níž to tvrdí, tedy aby dokázal pravost listiny. Občanský zákoník dále reflektuje koncepci, podle které je význam listin zachycujících právně významné skutečnosti (zejména právní jednání) dán především z toho hlediska, do jaké míry zakládají dobrou víru v jejich pravost a pravdivost. Z tohoto důvodu byla ve věci důkazního břemene při dokazování pravosti a pravdivosti listiny stanovena výjimka pro případy, kdy se při běžném provozu závodu vyhotovují doklady o různých skutečnostech (např. pokladní účtenky a různá jiná potvrzení); u nich je v § 566 odst. 2 stanovena vyvratitelná právní domněnka pravdivosti jejich obsahu i data vystavení, a to i v případě, že listina nebyla podepsána.

## **2.4. Náhrada listiny čestným prohlášením**

Ustanovení § 53 odst. 5 s.ř. je reakcí na předchozí právní úpravu, zákon č. 71/1961 Sb.; zákon v § 39 odst. 1 umožňoval správnímu orgánu připustit místo důkazu čestné prohlášení účastníka řízení, pokud zvláštní právní předpis nestanovil jinak. V současnosti účinný správní řád upravuje akceptaci čestného prohlášení nebo svědecké výpovědi místo předložení listiny podstatně restriktivněji, když jej připouští pouze v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem.

Zvláštních veřejnoprávních norem, které umožňují osvědčovat konkrétní skutečnosti správnímu orgánu čestným prohlášením, je značné množství. Komentáře ke správnímu řádu uvádějí jako klasické příklady čestné prohlášení o bezúhonnosti dle § 8 odst. 6

zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, a čestné prohlášení o rozestavěnosti nemovitosti dle § 5 odst. 5 zákona č. 344/1992 Sb., katastrální zákon.<sup>34,35</sup> V roce 2012 a 2013 byly přijaty další právní normy, které přinášejí příklady neaktuálnější: zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, vyžaduje ve svých § 4, 5, 6, 24, 25, 30, 37 čestné prohlášení o tom, které osoby jsou vlastníky akcií, jejichž souhrnná jmenovitá hodnota přesahuje 10 % základního kapitálu výrobce elektřiny, tepla nebo biometanu, zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, zase v § 55 odst. 4 připouští, aby cizinec případně splnil v zákoně stanovenou podmínku spolehlivosti čestným prohlášením učiněným před notářem nebo orgánem mateřského státu.

Úmyslně uvedený nepravdivý údaj v čestném prohlášení je dle § 21 odst. 1 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, přestupkem proti pořádku ve státní správě, za který zodpovědné osobě hrozí pokuta do výše 10000 Kč.

Vše, co bylo výše řečeno o čestném prohlášení, tedy prohlášení ve smyslu § 53 odst. 5 s.ř., samozřejmě nemůže zabránit účastníkovi řízení, aby správnímu orgánu předložil listinu nazvanou „čestné prohlášení“, aniž by to nějaký zvláštní zákon, s ohledem na reálný obsah prohlášení, připouštěl. Správní orgán je povinen prohlášení přijmout a přihlédnout k němu, přičemž je považuje pouze za jeden podklad k rozhodnutí. Obsah prohlášení skutečně relevantní ve vztahu k projednávané věci povede obvykle správní orgán k tomu, že bude muset osobu, která je autorem prohlášení, vyslechnout jako svědka.<sup>36</sup>

Čestné prohlášení předkládané účastníkem jako důkaz je také častým tématem judikatury správních soudů týkající se daňových řízení. Zmiňuji se o tom z toho důvodu, že soudy opakovaně deklarují stanovisko, že čestnými prohlášeními nejsou skutečnosti prokázány, ale pouze osvědčeny a že tak čestné prohlášení nenaplňuje charakter důkazního prostředku. Domnívám se, že samotný závěr o nepoužitelnosti čestného prohlášení jako důkazního prostředku je jistě správný s ohledem na specifika daňového řízení, odůvodnění se mi však jeví v nesouladu s obecným vymezením pojmu důkazního prostředku.

---

<sup>34</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716; str. 218

<sup>35</sup> Vedral, J Správní řád - komentář. II. aktualizované vydání, Praha: Polygon, 2012; str. 534

<sup>36</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2007, čj. 8 As 12/2006 - 51

Čestné prohlášení jistě může obsahovat informaci o předmětu důkazu a podle okolností může být tato informace takovým konkrétní poznatkem, který něco dokazuje. Domnívám se, že v řízení dle správního řádu by mělo být čestné prohlášení považováno za soukromou listinu či „jiný“ důkazní prostředek už jen z opatrnosti; správní orgán by pak z tohoto faktu měl vycházet jak při procesním postupu ve vztahu k tomuto podkladu, tak při jeho hodnocení, a postavení podkladu by se mělo promítnout také do odůvodnění rozhodnutí.

## **2.5. Provedení důkazu**

Za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah (§ 53 odst. 6 s.ř.); pokud je ve vztahu k projednávání věci relevantní pouze určitá část listiny, postačí přečtení nebo sdělení obsahu pouze této části. Stejně ustanovení vyžaduje, aby se o provedení důkazu listinou se učinil záznam do spisu.

V soudních sporech se soud opakovaně zabýval otázkou, zda správní orgán dostal svých zákonných povinností, pokud nevyhotovil protokol ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 s.ř. za situace, kdy prováděl dokazování listinou mimo ústní jednání. Izolovaný gramatický výklad § 53 odst. 6 s.ř. by mohl vést k závěru, že u provedení důkazu listinou bude vždy postačovat záznam do spisu, tento závěr je však nutno považovat za nesprávný. Správní orgán bude muset vždy respektovat § 18 odst. 1 s.ř., ze kterého vyplývá, že o provedení důkazu listinou, pokud je prováděn mimo ústní jednání, se sepisuje protokol. Protokol je nutno považovat za významnou procesní záruku řádného provedení důkazu, když dokazování ve správním řízení, obzvláště v oblasti správního trestání, musí splňovat ústavní parametry dokazování a respektovat ústavní a mezinárodní kautely spravedlivého procesu.<sup>37</sup> Nakonec rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vyslovil v uvedeném rozhodnutí tuto zásadu v obecnější rovině, když konstatoval, že pouze výjimečně, za zákonem stanovených podmínek, lze dokazování připustit i mimo rámec ústního jednání, pak ale musí být o provedení takového důkazu vyhotoven protokol dle § 18 s.ř. Je-li však zřejmé, že účastníci byli seznámeni s obsahem listinného důkazu (zejména, pokud jej sami

---

<sup>37</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2013, čj. 4 As 34/2013 - 24

předložili), je třeba chápat povinnost vyhotovení protokolu podle § 18 s.ř. do značné míry pouze jako záležitost formální, která nemusí nutně znamenat natolik závažné procesní pochybení správního orgánu, aby to mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

Ve shodě s autory komentáře ke správnímu řádu<sup>38</sup> je však namístě podotknout, že stanovení povinnosti správnímu orgánu učinit záznam do spisu o provedení důkazu listinou je matoucí. Například i sám NSS ve svém jednom rozhodnutí konstatuje, že v přítomnosti účastníků řízení či veřejnosti se důkaz listinou provádí tak, že se přečte nebo sdělí její obsah, jinak se o provedení důkazu listinou učiní pouze záznam do spisu<sup>39</sup>; vyjádření soudu nelze korektně gramaticky interpretovat jinak, než že záznam je postačující a že pořízení protokolu není nutné.

Povinnost zaznamenat do spisu provedení důkazu listinou či vyhotovení protokolu dle § 18 odst. 1 s.ř. se stává předmětem sporů i z důvodu, že účastníci řízení nemají vždy jasno v tom, která písemnost je či není listinný důkaz.

V ustanovení § 50 odst. 1 s.ř. je uveden demonstrativní výčet podkladů, ze kterého vyplývá, že důkazy včetně listinných jsou podklady odlišné od skutečností známých správnímu orgánu z úřední činnosti a podkladů od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, i když i tyto budou mít zpravidla formu nějakého dokumentu. Správnímu orgánu, který vede přestupkové řízení, může být například znám fakt, že osoba, vůči níž se přestupkové řízení vede, se předmětného přestupku dopustila opakovaně, přičemž tato znalost vyplývá z jiných správních spisů vedených u tohoto orgánu; klasickým příkladem podkladu od jiného správního orgánu je pak vyjádření dotčeného orgánu. Na uvedené dokumenty nelze vztahovat ustanovení vztahující se výhradně k listině jako důkaznímu prostředku, zde myšleno § 18 odst. 1, § 52 odst. 2 a § 53 odst. 6 s.ř.

---

<sup>38</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716; str. 218

<sup>39</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2013, čj. 1 As 157/2012 – 40

### **3. Důkaz ohledáním**

#### **3.1. Pojem ohledání**

Pojem ohledání není samotným správním řádem definován, ale z podstaty věci je třeba ohledáním rozumět každý postup, jímž se správní orgán vlastním empirickým nazíráním přesvědčuje o předmětu řízení.<sup>40</sup> Ohledání je především třeba chápat jako přímé smyslové vnímání předmětu ohledání za účelem zjištění skutečností relevantních pro rozhodnutí ve správním řízení.

Ohledání movité věci, kterou lze správnímu orgánu fyzicky předložit, se zpravidla provádí v místě, kde probíhá samotné správní řízení, ohledání věci nemovité nebo věci movité, kterou není možné nebo by bylo příliš obtížné správnímu orgánu fyzicky předložit, se provádí ohledáním (šetřením) na místě.

Typicky bude ohledání spočívat ve zjištění samotné existence a stavu předmětu ohledání, judikatura za důkaz ohledáním však považuje dále např. promítnutí videozáznamu televizního programu<sup>41</sup>, zkoušku kouřením tabákového výrobku pro zjištění některých fyzikálních vlastností výrobku<sup>42</sup>, místní šetření za účelem získání vzorků potřebných pro vyhotovení znaleckého posudku<sup>43</sup> a podobně. Z uvedených i dalších příkladů lze zobecnit, že důkazem ohledáním je rovněž rekonstrukce a praktický pokus, sledující výše vymezený účel ohledání.

#### **3.2. Předmět ohledání a povinná osoba**

Ustanovení § 54 odst. 1 s.ř. říká, že vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, je povinen předložit ji správnímu orgánu nebo strpět ohledání věci na místě. Uplatní se zde tedy stejná ediční povinnost uvedených osob, jak již byla zmíněna v případě listin.

Definovat pojem věci je záležitostí občanského práva. Donedávna účinný občanský zákoník, zákon č. 40/1964 Sb. však definici věci neobsahoval, ve svém ustanovení §

---

<sup>40</sup> viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, čj. 7 As 57/2010-82

<sup>41</sup> viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, čj. 7 As 57/2010-82

<sup>42</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2010, čj. 1 Afs 71/2009 - 113

<sup>43</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2012, čj. 9 As 119/2011 - 101

119 pouze dělil věci na movité a nemovité a definoval věci nemovité. Nicméně doktrína vycházející z této právní úpravy považuje za věci hmotné předměty, které jsou ovladatelné a slouží potřebám lidí. Dokonalejší a v podstatě aktuálnější definici však nabízí od 1.1.2014 účinný zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; za relevantní pro danou věc lze považovat konkrétně ustanovení § 496 odst. 1 a § 498. Podle uvedené zákonné definice je hmotnou věcí ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu. Nemovitými věcmi jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením; stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá. Veškeré další věci jsou věci movité.

Vlastník věci je osoba, které věc patří, a je zcela bez významu, zda se jedná o osobu fyzickou či právnickou. Uživatel věci je osoba odlišná od vlastníka, mezi níž a vlastníkem existuje právní vztah umožňující užívání věci. Patrně nejčastěji se bude jednat o právní vztah závazkový, jako je výpůjčka či nájem, dle nové právní úpravy dále výprosa či pacht, může však patřit i do kategorie věcných práv k cizím věcem, a to v určitých případech věcného břemene. Věc je však povinna předložit také osoba, která má věc u sebe, aniž by byla vlastníkem nebo uživatelem věci. Také zde přichází v úvahu řada právních vztahů, ze kterých tato situace vyplývá. V oblasti věcných práv k cizím věcem to bude jistě právo zástavní a právo zadržovací, v oblasti závazkového práva může dispozice s věcí vyplývat např. ze smlouvy o úschově nebo smlouvy o přepravě, podle okolností pak z příkazní nebo zprostředkovatelské smlouvy či smlouvy o dílo.

### **3.3. Provedení důkazu**

Správní orgán vydá o povinnosti předložení věci usnesení, jež se oznamuje pouze vlastníku nebo uživateli věci nebo tomu, kdo má věc u sebe. V souladu s ustanovením § 76 odst. 3 s.ř. se usnesení oznamuje podle § 72 s.ř. doručením stejnopisu nebo ústním vyhlášením v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. O ohledání na místě správní orgán vyrozumí též toho, kdo je oprávněn s předmětem ohledání nakládat (§ 54 odst. 3 s.ř.), a případně přizve nestranné osoby, aby zajistil jejich přítomnost při provádění důkazu (§ 54 odst. 4 s.ř.). Jak shodně



uvádějí komentáře<sup>44,45</sup>, takovou osobou je např. správce konkurzní podstaty a nucený správce. Odkaz na § 138 s.ř. se týká zajištění důkazu a uplatní se v případě existence důvodné obavy, že provedení důkazu ohledáním by nebylo možné vůbec nebo jen s velkými obtížemi, přičemž důkaz je důležitý pro řádné zjištění skutkového stavu. Na provedení důkazu ohledáním, pokud je prováděn mimo ústní jednání, dopadá povinnost správního orgánu sepsat protokol dle § 18 s.ř. Právě u ohledání na místě bude zpravidla vhodné kromě protokolu také pořídit obrazový nebo zvukový záznam.

## **4. Důkaz svědeckou výpovědí**

### **4.1. Svědek a svědecká výpověď**

Svědecká výpověď je sdělení osoby, která není účastníkem řízení, adresované správnímu orgánu, přičemž smyslem tohoto sdělení je zjištění stavu věci, která je předmětem řízení. Svědek vypovídá o věci to, co vnímal svými smysly, přitom musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet (§ 55 odst. 1 s.ř.). Svědku nepřísluší, aby vnímané skutečnosti hodnotil, a aby tak z nich činil o věci skutkové nebo právní závěry; uvedené současně znamená, že svědek nesmí být o svých skutkových nebo právních závěrech na věc vyslýchán a pokud je uvede, správní orgán k nim nepřihlédne.<sup>46</sup>

Z rozsahu a podstaty lidských smyslů vyplývá, že statisticky vzato budou svědecké výpovědi obsahovat nejčastěji informace získané zrakem a sluchem, svědek tedy bude vypovídat o tom, co viděl a co slyšel. V konkrétním případě však může být zcela zásadní, co svědek vnímal čichem (zápach unikajícího plynu, specifickou vůni určité substance apod.), chutí (kyselost kapaliny, hořkost pokrmu apod.) nebo hmatem (povrchová struktura předmětu, ostrost hrany apod.). Pokud je pro svědeckou výpověď podstatné osobní vnímání, vyplývá z toho, že postavení svědka coby osoby je nezastupitelné. Doktrína také shodně z funkce svědecké výpovědi a z nezastupitelnosti

---

<sup>44</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716; str. 220

<sup>45</sup> Vedral, J Správní řád - komentář. II. aktualizované vydání, Praha: Polygon, 2012; str. 540

<sup>46</sup> dle rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3.7..2007, sp. zn. 21 Cdo 1908/2006

svědka vyvozuje, že svědecká způsobilost není vázána na způsobilost k právním úkonům (svéprávnost), nepodjatost či nestrannost.<sup>47</sup>

S ohledem na ustanovení § 55 odst. 1 s.ř., která jako svědka označuje osobu odlišnou od účastníka řízení, vznikly v praxi pochybnosti, zda jedna osoba může postupně nabýt nejprve postavení svědka a později postavení účastníka řízení a zda následně může v těchto rolích vystupovat po celou dobu konání správního řízení. Judikatura dospěla k názoru, že to možné je, když NSS soud ve svém rozhodnutí z roku 2012 uvádí, že jedna osoba může v řízení vystupovat jako svědek a poté, co správní orgán uzná, že je současně poškozeným, vystupuje v řízení ve dvojím postavení; této osobě přísluší procesní práva jak svědka, tak poškozeného, je však nutno vždy rozlišit, kdy vystupuje jako svědek, a kdy vystupuje jako poškozený.<sup>48</sup> Nejasnosti vznikaly i ve správních řízeních, jejichž účastníky jsou právnické osoby; zde NSS konstatoval, že je nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů a že při jejich výsledcích je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 s.ř., tedy jako při výsledku účastníka řízení, nikoli jako při výsledku svědka.<sup>49</sup>

Výpověď je pravdivá, pokud jednotlivá tvrzení svědka odpovídají skutečnosti. Pochopitelně není vyloučeno, že svědek o některých skutečnostech vypovídá pravdivě, zatímco o jiných nepravdivě; správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby věrohodnost jednotlivých tvrzení hodnotil odlišně. Z tohoto důvodu je podstatným rysem svědecké výpovědi jako důkazního prostředku její bezprostřednost, která umožňuje správnímu orgánu posuzovat věrohodnost i z mimoslovního projevu svědka a z celkového dojmu, kterým svědek působí.<sup>50</sup>

## 4.2. Průběh výsledku

Správní orgán si účast svědka zajišťuje předvoláním ve smyslu § 59 s.ř., když svědek je nesporně osoba, jejíž osobní účast je k provedení výsledku nepostradatelná; ustanovení řeší detaily formy, způsobu a termínu doručení a náležitosti předvolání. Ustanovení samozřejmě také zakládá povinnost předvolaného výzvě správního orgánu

---

<sup>47</sup> Winterová, A a kol. Civilní právo procesní. 5. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, 751 s.; str. 261

<sup>48</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2012, čj. 3 As 16/2012 - 25

<sup>49</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, čj. 1 Afs 58/2009 - 541

<sup>50</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9.9.2010, čj. 1 As 34/2010 - 73

vyhovět. Přesto správní řád počítá s možností, že se tak nestane, proto prostřednictvím ustanovení § 60 s.ř. správní orgán disponuje institutem předvedení; samotný úkon předvedení je zpravidla realizován Policií ČR nebo v řízení před orgány obcí policií obecní.

Dle ustanovení § 55 odst. 1 s.ř. je svědek povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet, což je zásada uplatňovaná beze zbytku také v občanském i trestním právu. Avšak na rozdíl od občanského soudního řádu a trestního řádu nestanoví řád správní žádný postup při výslechu svědka.

Občanský soudní řád v § 126 odst. 2 a trestní řád v § 101 odst. 1 a 2 v podstatě shodně stanovují povinnost zjistit na počátku výslechu totožnost svědka a okolnosti, které mohou mít vliv na jeho věrohodnost. V § 126 odst. 3 o.s.ř. a v § 101 odst. 2 t.ř. se rovněž shodně stanoví, že svědek musí souvisle vylíčit vše, co ví o předmětu výslechu, a teprve následně jsou svědkovi kladeny otázky.

NSS ve svém již výše zmíněném rozhodnutí označil dodržení tohoto postupu za významné při hodnocení věrohodnosti výpovědi svědka, proto dospěl k závěru, že není sebemenšího důvodu, proč by tato obecná metodologie výslechu svědka neměla být aplikována i v řízení správním, a to tím spíše, že dle § 126 odst. 3 o.s.ř. by byl na základě § 64 s.ř.s. povinen postupovat i správní soud, pokud by přistoupil k zopakování či doplnění dokazování (výslechu svědka) provedeného ve správním řízení (viz § 77 odst. 2 s.ř.s.).<sup>51</sup> Mimoto ve stejném soudním rozhodnutí soud zvláště poukázal na to, že ústní projev svědka, zahrnující plynulost řeči, pauzy při vybavování si skutečností, prvky nonverbální komunikace atd., jsou významným prvkem při hodnocení svědecké výpovědi.

Z odkazu na normy civilního a trestního práva při výslechu svědka také vyplývá názor, že účastníkům řízení by mělo být umožněno klást svědkům otázky. Má se za to, že vystavení svědka otázkám zpravidla zvyšuje přesvědčivost a informační hodnotu, a tím i věrohodnost výpovědi svědka. Tvzení o právu účastníků klást svědkům otázky však nelze opřít o právní úpravu obsaženou ve správním řádu přímo, byť tomuto závěru svědčí ustanovení § 51 odst. 2 s.ř., podle kterého musí být o provádění důkazů mimo ústní jednání účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.<sup>52</sup> Soud v odkazovaném rozhodnutí především konstatuje, že na toto právo účastníka je nutno

<sup>51</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9.9.2010, čj. 1 As 34/2010 - 73

<sup>52</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2007, čj. 1 Azs 96/2005 - 63

nahlížet z hlediska ústavně konformního výkladu právních norem; podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo mimo jiné i na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Nález Ústavního soudu z roku 2002 k tomu navíc podotýká, že právo klást svědkovi otázky je nutno respektovat v zájmu zachování principu rovnosti zbraní.<sup>53</sup>

Ačkoliv se domnívám, že uplatnění metodologie výslechu svědka odpovídající normám občanského práva a uplatnění práva účastníků řízení klást svědkovi otázky ve správním řízení je správná a jistě napomůže naplnění účelu správního řízení, jak jej vymezuje ustanovení § 9 s.ř., druhou věcí je, zda se lze na správním orgánu tohoto postupu spolehlivě domáhat. Samozřejmě, že silným a patrně často úspěšným argumentem bude odkaz na ustálenou judikaturu, nicméně je jistě ku škodě věci, že postup výslechu svědka není ve správním řádu upraven pečlivěji; pokrokem by nesporně byl už jen přímý odkaz na občanský soudní řád.

Pokud má svědecká výpověď splnit svůj účel, tj. objasnění věci, je namístě přiklonit se i k další zásadě civilního a trestního procesního práva, a to zákazu klást svědkovi sugestivní, kapciózní a spekulativní otázky.<sup>54</sup> Je jenom na škodu, že ne každá úřední osoba v roli vyslychajícího si je schopna či ochotna připustit, že uvedený typ otázek výpověď fakticky zásadně znehodnocuje, i kdybychom nebrali v úvahu jejich formální nepřipustnost.

Úmyslné podání nepravdivé nebo neúplné svědecké výpovědi ve správním řízení je dle ustanovení § 21 odst. 1 písm. g) přestupkem proti pořádku ve státní správě, za který svědkovi hrozí pokuta do výše 10000 Kč.

### **4.3. Hodnocení důkazu**

V případě hodnocení svědecké výpovědi se v celé šíři uplatní zásada volného hodnocení důkazů, a to nejen při hodnocení jednotlivé výpovědi a této výpovědi v kontextu s ostatními důkazy a podklady. Zásada volného hodnocení důkazů se také uplatní, s ohledem na to, že nositelem důkazu je zde fyzická osoba, při hodnocení její

---

<sup>53</sup> viz nález Ústavního soudu ze dne 15.1.2002, sp. zn. I. ÚS 54/01

<sup>54</sup> sugestivní otázka předestírá skutečnosti, které mají být dotazem teprve zjištěny; kapciózní otázka zahrnuje nepravdivou nebo dosud nepotvrzenou informaci, jejímž účelem je vést svědka k určité odpovědi, spekulativní otázka vede svědka k vyjádření jeho názoru místo sdělení poznatku

věrohodnosti. Při hodnocení věrohodnosti výpovědi správní orgán přihlíží k tomu, jaký má svědek vztah k účastníkům řízení a k projednávané věci, jaká je jeho rozumová a duševní úroveň, k okolnostem, jež provázely jeho vnímání skutečností, o nichž vypovídá, ke způsobu reprodukce těchto skutečností a k chování při výslechu a samozřejmě nakonec přihlíží k poznatkům, získaným na základě hodnocení jiných důkazů.<sup>55</sup>

V první řadě by se měl snažit správní orgán vytvořit si názor na to, zda výpověď není lživá (křivá). Informace pro toto posouzení si správní orgán může zajistit už vhodným vedením výslechu, v rámci kterého se bude snažit objasnit si všechny rozpory a zaplnit všechny mezery ve svědecké výpovědi. Následně může správní orgán hodnotit, jak se svědek s rozpory a neúplnostmi při výslechu vyrovnal. Nepravdivost výpovědi však může spočívat také v důvodech, které nesouvisí s úmysly svědka. Nepravdivost může vyplývat z reálných schopností vnímat, zapamatovat si a reprodukovat vnímané skutečnosti, nebo z objektivních okolností, které vnímání skutečností bránilo (počasí, hluk, vzdálenost od místa skutkového děje apod.).<sup>56</sup> Zde je znovu podstatná fáze provádění výslechu, během kterého předmětné okolnosti musí vyjít najevo.

Správní orgán výpověď hodnotí jednotlivě i v kontextu s dalšími důkazy a podklady, tj. i v kontextu s jinými svědeckými výpověďmi. Správní orgán se musí zvláště pečlivě vypořádat s případnými rozpory. Svědci se pochopitelně mohou lišit svým poměrem k projednávané věci a správní orgán je v tomto případě sice oprávněn činit logické závěry o tom, jak tento poměr může ovlivňovat věrohodnost svědecké výpovědi, v žádném případě však nemůže své závěry opřít pouze o tyto obecné závěry. Dojde-li ke kolizi svědeckých tvrzení nebo svědeckého tvrzení a jiného důkazu či podkladu pro rozhodnutí, správní orgán bude muset vést v první řadě zcela konkrétní úvahy, kterými se s těmito rozpory vypořádá a na základě kterých se přikloní k jedné ze vzájemně protichůdných skutkových verzí; důkazní postup a logické a přesvědčivé odůvodnění závěrů o hodnotě důkazu bude nutné řádně popsat v odůvodnění.

---

<sup>55</sup> dle rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2006, sp. zn. 33 Odo 1191/2003

<sup>56</sup> volně dle Jelínek, J. a kol.: Trestní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, 816 s.; str. 402, 403

#### 4.4. Nemožnost provedení důkazu

Ustanovení § 55 odst. 2, 3 a 4 s.ř. uvádějí situace, které brání provedení důkazu výsledkem svědka.

V první řadě nesmí být svědek vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn. Zvláštním zákonem je zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Tento zákon mimo jiné upravuje zásady pro stanovení informací jako informací utajovaných, podmínky pro přístup k nim a další požadavky na jejich ochranu. Možnost zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost pojednává uvedený zákon ve svém § 63 odst. 1, kterým dává možnost orgánu státu požádat o zproštění svědka povinnosti zachovávat mlčenlivost. Odst. 3 stejného ustanovení pak přináší taxativní výčet funkcionářů, kteří jsou oprávněni zprostit mlčenlivosti funkcionáře či zaměstnance podřízených státních orgánů; výčet je započat prezidentem republiky a končí ministrem spravedlnosti.

Svědka nesmí být vyslýchán též tehdy, jestliže by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn. Stát nejenže ukládá povinnost mlčenlivosti ve značném množství norem, ale porušení této mlčenlivosti sankcionuje jako trestný čin neoprávněného nakládání s osobními údaji dle § 180 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Množství norem, které povinnost mlčenlivosti ukládají nebo se na ni odvolávají, je přibližně 130. Alespoň pro ilustraci jsem vybral příklady této státem uložené povinnosti ze tří norem novějších, i když klasickými případy asi pochopitelně zůstanou spíše normy z oblasti trestního práva a zajištění bezpečnosti státu.

Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, stanoví ve svém § 27 celníkovi kromě mlčenlivosti stanovené daňovým řádem zachovávat také mlčenlivost o skutečnostech, se kterými se seznámil při výkonu působnosti orgánů celní správy nebo v souvislosti s nimi a které v zájmu výkonu působnosti orgánů celní správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny před nepovolanými osobami; povinnost mlčenlivosti zprošťuje celníka generální ředitel nebo jím pověřený vedoucí zaměstnanec Generálního ředitelství cel. Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém

penzijním spoření, stanovuje v § 166 povinnost zachovávat mlčenlivost o všech informacích získaných v souvislosti s výkonem své činnosti nebo svého zaměstnání zaměstnancům ministerstva vykonávajícím státní dozor nad penzijními společnostmi. Zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, zase ukládá v § 107 zaměstnancům správce Centrálního registru povinnost zachovávat mlčenlivost o všech informacích získaných v souvislosti s výkonem své činnosti nebo svého zaměstnání.

V judikatuře mne zaujal případ řešený NSS, kdy se osoba, která byla potrestána za přešůpek, domáhala s odkazem na § 55 odst. 3 s.ř. zneplatnění výpovědi policistů, kteří svědčili před správním orgánem ve věci předmětného přešůpku.<sup>57</sup> Soud se samozřejmě nenechal zmást a vyložil, že dle § 115 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, je sice policista povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, se kterými se seznámili při plnění úkolů policie, pokud je potřeba, aby zůstaly utajeny před nepovolanými osobami, ovšem druhá uvedená podmínka mlčenlivosti jistě splněna nebyla; v daném případě policisté vypovídali jako svědci v řízení o přešůpku stěžovatele, a skutečnosti, o kterých vypovídali, v žádném případě nebyly takového charakteru, že by jejich prezentace ve správním řízení měla zůstat utajena před nepovolanými osobami.

Nakonec výpověď může odepřít také svědek, který by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Dosud občanský zákoník definoval v § 116 osobu blízkou jako osobu příbuzného v řadě přímé, sourozence a manžela, partnera ve smyslu zákona o registrovaném partnerství a jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném, jestliže by újmu, kterou by utrpěla jedna z nich, svědek pocíťoval jako újmu vlastní. Prakticky shodnou definici přináší i nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb., ovšem zde je výčet doplněn o vyvratitelnou právní domněnku, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí. Vlastní definici osoby blízké, ovšem obsahově zcela shodnou s původní právní úpravou v občanském zákoníku, přináší také zákon č. 200/1990 Sb., o přešůpcích, v § 68 odst. 4.

Právo odepřít výpověď je výslovně ústavně zakotveno v čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jak vyplývá např. z jednoho nálezu Ústavního soudu z roku 2013, byť čl. 37 Listiny hovoří o stíhání trestním, zahrnuje tento pojem postih nejen

---

<sup>57</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2012, čj. 7 As 4/2012 - 32

soudní, ale i správní.<sup>58</sup> V uvedeném nálezu je právo odepření charakterizováno jako subjektivní, ústavně zaručené právo svědka, který v uvažovaných případech, po poučení poskytnutém mu orgánem veřejné moci, sám váží a rozhoduje, zda svého práva odepřít výpověď využije či nikoli, a to téměř výlučně podle okolností (důvodů), jak sám je cítí a vnímá; v tomto smyslu nemůže a nesmí být potenciálně ohrožený svědek ve svém rozhodování omezován či dokonce ke složení svědecké výpovědi nucen.

Zajímavým aktuálním úkazem v dané problematice je novela zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, účinná od 19.1.2013, která do zákona doplnila § 125f, na základě kterého má provozovatel vozidla deliktní odpovědnost za dodržování povinnosti řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích stanovenou daným zákonem (§ 10 odst. 3). Uvedená správně deliktní odpovědnost je konstruována za účelem možnosti uložení pokuty provozovateli i za situace, kdyby provozovatel (fyzická osoba) s odkazem na osobu blízkou nebyl ochoten označit pachatele přestupku, kterým byla tato jeho deliktní odpovědnost naplněna. Osobně se domnívám, že právní konstrukce novely by neměla obstát při ústavním přezkumu, neboť se snaží eliminovat účinnost čl. 37 Listiny tím, že provozovateli ukládá povinnost, jejíž zajištění je zcela zjevně mimo jeho možnosti; nakonec je to naopak orgán veřejné moci, kdo osvědčil řidičským oprávněním zdravotní a odbornou způsobilost řidiče dodržovat pravidla silničního provozu. Spatřuji to jako negativní příklad toho, kdy se pro zajištění veřejného pořádku dává přednost problematické právní úpravě bez reálné snahy o nalezení správných a efektivních metod ochrany tohoto pořádku podle úpravy stávající.

#### **4.5. Poučovací povinnost**

Dle ustanovení § 55 odst. 5 s.ř. je správní orgán povinen svědka před výsledkem poučit o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, o právu odepřít výpověď, o jeho povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet a o právních následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi. Poučení by tedy mělo vyplývat z textu ustanovení § 55 odst. 1 až 4 s.ř. a § 21 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

---

<sup>58</sup> viz nálezy Ústavního soudu ze dne 24.1.2013 sp. zn. III. ÚS 3162/12



Zdalo by se, že příslušné poučení ze strany správního orgánu je ryzí formalitou, která by neměla mít žádný vliv na materiální hodnotu výpovědi. Povinnost poučit svědka je samozřejmě nepominutelnou už jen z toho důvodu, že poučení zabezpečuje procesní práva svědka a preventivně brání porušení zákonných povinností v oblasti ochrany utajovaných skutečností a povinnosti mlčenlivost. Judikáty soudů správních i občanských však opakovaně poukazují na význam poučení také v souvislosti s hodnocením věrohodnosti svědecké výpovědi. Tak např. NSS ve svém rozhodnutí z roku 2009 konstatoval, že důkazní prostředek výpověď svědka je pořizován po poučení o povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat a po poučení o trestněprávních následcích případné nepravdivé výpovědi, a z tohoto důvodu musí být obecně vzato výpovědi svědka přikládán větší význam než protokolu o podání vysvětlení (§ 137 odst. 3 a 4 s.ř.), který za důkazní prostředek považovat nelze.<sup>59</sup> S uvedeným postojem není v rozporu ani nález Ústavního soudu z roku 2002, který konstatuje, že pokud svědci nejsou řádně poučeni o možnosti postihu za křivou výpověď, neznamená to, že svědecká výpověď nemá hodnotu důkazu; případná nedostatečnost poučení svědka může však znamenat zásah do práv svědka, pokud by v souvislosti s podanou svědeckou výpovědí bylo zahájeno řízení pro přestupek.<sup>60</sup>

## **5. Důkaz znaleckým posudkem**

### **5.1. Znalecký posudek**

Důvod a zároveň podmínky využití důkazu znaleckým posudkem stanovuje § 56 s.ř. Ustanovení znalce a důkaz znaleckým posudkem se provádí v případech, kdy závisí rozhodnutí správního orgánu na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu. Znaleckým posudkem pro potřeby správního řízení se zásadně zjišťují okolnosti skutkové, nikoli právní.

Důkaz znaleckým posudkem je tedy možné podle správního řádu uplatnit až subsidiárně, tedy nelze-li zjistit potřebné skutečnosti jinak; vychází se přitom z

---

<sup>59</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2009, čj. 4 Ads 36/2008 - 170

<sup>60</sup> viz nález Ústavního soudu ze dne 6.11.2002, sp. zn. IV. ÚS 487/2002

obecného předpokladu, že úřední osoby mají mít dostatečné odborné znalosti, aby mohly otázky související s běžně vedenými správními řízeními posuzovat samy.<sup>61</sup> Povinnost oslovit jiné správní orgány je pak zřejmou analogií k přednosti odborného vyjádření před znaleckým posudkem, jak je stanovena v občanském soudním řádu.

Lze považovat spíše za pravidlo, že pokud už správní orgán pocítí potřebu provést k objasnění věci důkaz znaleckým posudkem, bude se jednat o důkaz podstatný, který má zásadní měrou přispět ke zjištění stavu věci; znalecký posudek bude namíste zejména tehdy, jsou-li ostatní důkazy z tohoto pohledu nedostatečné.<sup>62</sup> S ohledem na tento význam a úlohu znaleckých posudků v soudním i správním řízení je samotný výkon znalecké činnosti upraven samostatným zákonem, a to zákonem č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Účelem tohoto zákona je zajištění řádného výkonu znalecké činnosti a mimo jiné upravuje také správně deliktní odpovědnost znalců za výkon jejich činnosti. Znalecký posudek však může být použit také jako zajišťovací prostředek, jehož účelem je zachytit a zhodnotit stav, který se může do konání ústního jednání změnit natolik, že by nebylo možno patřičný důkaz provést (zejména ohledání).

Obecné náležitosti posudku najdeme v ustanovení § 13 vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících. Podle tohoto ustanovení příslušný orgán, který v řízení ustanovil znalce, vymezí ve svém opatření jeho úkol, podle okolností případu též formou otázek. V posudku uvede znalec popis zkoumaného materiálu, popřípadě jevů, souhrn skutečností, k nimž při úkonu přihlížel (nález), a výčet otázek, na které má odpovědět, s odpověďmi na tyto otázky (posudek). Písemný znalecký posudek musí být sešit, jednotlivé strany očíslovány, sešivací šňůra připevněna k poslední straně posudku a přetištěna znaleckou pečeti. Na poslední straně písemného posudku připojí znalec znaleckou doložku, která obsahuje 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.

Některé podklady pro rozhodnutí se svojí podstatou, smyslem a účelem sice přibližují znaleckému posudku ve smyslu § 56 s.ř., jsou-li ale pořizovány jiným způsobem a za použití jiných procesních pravidel, o znalecký posudek se nejedná. Jako příklad může posloužit posudek vydávaný posudkovými komisemi v oblasti sociálního

---

<sup>61</sup> viz rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21.11.2012, čj. 15A 61/2010-110

<sup>62</sup> viz rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 17.1.2012, čj. 1Ad 35/2011 - 62

zabezpečení.<sup>63</sup> O důkaz znaleckým posudkem se nejedná ani v případě, kdy účastník řízení předkládá posudek zpracovaný znalcem pouze na účastníkovu žádost mimo řízení; v tomto případě se opět jedná o důkaz listinou.

## 5.2. Znalec

Znalcem je podle zákona o znalcích a tlumočnících fyzická osoba, která je znalcem jmenována ministrem spravedlnosti nebo na základě jeho pověření předsedou krajského soudu a na základě toho je vedena v seznamu znalců. Výjimečně může orgán veřejné moci ustanovit znalcem i osobu, která v seznamu vedena není, má-li tato osoba pro výkon znalce odborné předpoklady a pokud nastanou okolnosti, pro které nemůže znalecký posudek provést osoba vedená v seznamu znalců. Znalce může při vypracování posudku nahradit znalecký ústav, což je právnická osoba nebo její organizační složka, která je specializována na znaleckou činnost a která je zapsána do seznamu znaleckých ústavů ministerstvem spravedlnosti.

Znalci jsou povinni vykonávat znaleckou činnost osobně, řádně, ve stanovené lhůtě, a pouze v oboru a odvětví, pro které byli jmenováni. Znalec je povinen při svém jmenování složit slib, ve kterém se zavazuje přesně dodržovat právní předpisy, vykonávat činnost nestranně, plně využívat všech svých znalostí a zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se při výkonu znalecké činnosti dozví.

Doktrína i judikatura často srovnává postavení znalce a svědka v řízení za účelem osvětlení charakteru těchto důkazních prostředků. Tak pokud svědek vypovídá o tom, co vnímal svými smysly a jeho výpověď se týká výhradně skutkových okolností, pak znalec vyjadřuje svůj odborný názor na skutečnosti ve správním řízení již zjištěné nebo v rámci řízení zajištěné, ke kterým znalec nemá, a kvůli podjatosti ani nesmí mít, žádný osobní vztah. Z podstaty obsahu svědecké výpovědi vyplývá nezastupitelnost svědka, zatímco znalec je naopak pochopitelně, coby nezávislý a nestranný odborník, zastupitelný znalcem jiným.

---

<sup>63</sup> dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2005, čj. 1 Ads 7/2004-131

### 5.3. Provedení důkazu

Správní orgán ustanoví znalce usnesením, které se sice oznamuje pouze tomuto znalci, nicméně účastníci řízení jsou o ustanovení nebo již o záměru ustanovit znalce vhodně vyrozuměni (§ 72 a § 76 odst. 1 s.ř.). Usnesení uloží znalci posudek vypracovat písemně a předložit jej ve stanovené lhůtě. Správní orgán musí pečlivě vymežit předmět znaleckého posudku a konkretizovat skutkové otázky, na které má posudek podat odpověď.

Příslušná právní úprava nakonec stanoví, že správní orgán může znalce také vyslechnout. Jedná se o určitý zajímavý rozdíl ve srovnání s procesním občanským a trestním právem, neboť v občanském soudním řízení je považován znalecký posudek především za důkazní prostředek ústní a v trestním řízení je výslech znalce vždy integrální součástí provedení důkazu znaleckým posudkem, byť by se měl znalec při výslechu pouze na písemný posudek odvolat a stvrdit jej (viz § 127 odst. 1 o.s.ř. a § 2 odst. 11 a § 108 odst. 1 t.ř.). Rozdíl mezi občanským a správním řízením v této věci ale nakonec spočívá jen v určitém akcentu, neboť i v občanském soudním řízení se může soud spokojit s tím, že obsah písemného posudku sám sdělí.<sup>64</sup>

Správní orgán hodnotí pro zjištění stavu věci všechny důkazy a jiné podklady jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti, není proto vyloučeno, že může u správního orgánu nastat pochybnost, zda znalecký posudek dostatečně či správně objasňuje daný předmět důkazu. V takovýchto případech je namístě, aby správní orgán nechal zpracovat revizní znalecký posudek. Pokud však na straně správního orgánu k pochybnostem nedošlo, není jeho povinností přistoupit na požadavek vypracování revizního znaleckého posudku ze strany účastníka jen proto, že posudek nepřisvědčuje jeho zájmům; správní orgán je totiž povinen mimo jiné dbát také na zásadu hospodárnosti a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě (§ 6 odst. 2 s.ř.). Pokud však správní orgán vyhodnotí požadavek účastníka na vypracování revizního posudku jako nedůvodný, musí toto své stanovisko dostatečně podrobně, srozumitelně a přesvědčivě zdůvodnit v odůvodnění svého rozhodnutí (§ 68 odst. 3 s.ř.).<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Winterová, A a kol. Civilní právo procesní. 5. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, 751 s.; str. 266

<sup>65</sup> dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2010, čj. 2 As 54/2009 - 56

K revizním znaleckým posudkům lze uzavřít, že praxe se k nim uchyluje pouze v případech existence několika z hlediska závěrů rozdílných znaleckých posudků nebo v případech, kdy účastník řízení předloží jako listinný důkaz znalecký posudek zpracovaný znalcem mimo řízení, přičemž závěry tohoto znaleckého posudku jsou nesouladné se závěry ustanoveného znalce.<sup>66</sup>

## 5.4. Hodnocení důkazu

Znalecký posudek se na základě zásady volného hodnocení důkazů hodnotí jako každý jiný důkaz, správní orgán však není oprávněn hodnotit odborné závěry v něm obsažené.

Podstatu hodnocení znaleckého posudku ať již soudem nebo správním orgánem velmi jasně charakterizuje judikát Nejvyššího soudu z roku 2009. Dle tohoto rozhodnutí spočívá hodnocení důkazu znaleckým posudkem v posouzení, zda závěry posudku jsou náležitě odůvodněny, zda jsou podloženy obsahem nálezu, zda bylo přihlédnuto ke všem skutečnostem, s nimiž se bylo třeba vypořádat, zda závěry posudku nejsou v rozporu s výsledky ostatních důkazů a zda odůvodnění znaleckého posudku odpovídá pravidlům logického myšlení. Aby mohl být znalecký posudek odpovědně zhodnocen, nesmí se znalec omezit ve svém posudku na podání odborného závěru, nýbrž z jeho posudku musí být možnost seznat, z kterých zjištění v posudku znalec vychází, jakou cestou k těmto zjištěním dospěl a na základě jakých úvah došel ke svému závěru.<sup>67</sup> K uvedenému popisu lze snad dodat pouze to, že správní orgán by se měl hned na počátku hodnocení zabývat také tím, zda posudek znalce obsahuje všechny formální náležitosti.

Revizní posudek se hodnotí podle stejných kritérií jak uvedeno výše, navíc se ale hodnotí, jak úplně a přesvědčivě se znalec, který revizní posudek zpracoval, vypořádal s odlišným závěrem znalce předchozího.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8.2008, čj. 3 Ads 20/2008 - 141

<sup>67</sup> dle rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21.10.2009, čj. 22 Cdo 1810/2009

<sup>68</sup> dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10.1.2013, čj. 6 Ads 12/2013 - 22

## E. Příklady jiných důkazních prostředků

### 1. Úřední záznamy a kontrolní protokoly

NSS ve svém rozhodnutí z roku 2007 vyjádřil obecnou zásadu, že forma důkazního prostředku musí odpovídat jeho obsahu.<sup>69</sup> Tuto zásadu soud v daném rozhodnutí vztáhl na použití úředního záznamu pořízeného Policií ČR, jehož obsahem bylo svědectví osob, kteří byli osobně přítomni skutkové události a vnímali ji svými smysly. Soud vyložil, že pokud je v dané věci možné vyslechnout svědky, nemůže dokazování spočívat pouze v úředních záznamech, které by měly výpověď nahrazovat; řádně provedený důkaz výsledkem svědka znamená současnou přítomnost vyslyšajícího a svědka, kdy je svědek nejprve vyzván k souvislému vylíčení okolností a poté jsou mu kladeny jednotlivé otázky, přičemž podstatné je také umožnění přítomnosti dalších účastníků řízení. S uvedeným závěrem koresponduje i rozhodnutí NSS z roku 2010, ve kterém soud konstatoval, že význam úředního záznamu o podaném vysvětlení dle zákona o Policii ČR spočívá v tom, že na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit relevanci případné svědecké výpovědi dané osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení prokazovat.<sup>70</sup> Ustanovení § 137 odst. 4 s.ř. deklaruje nepoužitelnost záznamu o podání vysvětlení správnímu orgánu jako důkazního prostředku výslovně. Nakonec další rozhodnutí NSS říká, že úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci, nelze jej však považovat za důkazní prostředek ve smyslu § 51 odst. 1 s.ř.; k dokazování průběhu událostí popsaných v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam sám.<sup>71</sup>

Výše uvedené závěry soudů jsou jednoznačné, ovšem poněkud odlišný pohled na úřední záznam je zachycen v nálezů Ústavního soudu z roku 2003, který přisvědčil závěrům soudů v trestním řízení, že úřední záznam provedený přímo v rámci projednávané věci je možné chápat jako pramen důkazu, který je nositelem informace, z níž se čerpá poznatek, který je předmětem dokazování; uvádí se zde ale, že pravost

<sup>69</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21.6.2007, čj. 1 As 16/2007 - 106

<sup>70</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9.9.2009, čj. 1 As 34/2010 - 73

<sup>71</sup> dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.01.2009, čj. 1 As 96/2008 - 115

úředního záznamu byla ověřena výslechem svědka, a to policisty, který záznam vyhotovil, a jednalo se v tomto případě v podstatě o zajišťovací úkon.<sup>72</sup>

Úřední záznam a kontrolní protokol lze považovat za pojmy označující mnohdy jedno a totéž, i když z jazykového hlediska bych pojem úřední záznam považoval za pojem obecnější. Úřední záznam je příhodnější nazývat kontrolním protokolem tam, kde dochází k zákonem stanovenému zjišťování vymezených skutečností orgány veřejné moci ve veřejném zájmu. Zákonné podmínky vzniku kontrolního protokolu, ať už tomu bylo v již neúčinném zákoně o státní kontrole, nyní obsaženo v kontrolním řádu a jednotlivých zvláštních zákonech, počítají s tím, že kontrolního procesu se aktivně účastní kontrolovaný subjekt, který může obvykle podávat vlastní návrhy ke zjišťování skutkového stavu a vyjadřovat se k obsahu protokolu. K použití kontrolního protokolu se vyjádřil NSS ve svém rozhodnutí z roku 2007, když deklaroval, že mohou být podkladem pro zahájení správního řízení, avšak samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce.<sup>73</sup> NSS v uvedeném rozhodnutí upozornil na význam zásady materiální pravdy, podle níž musí správní orgán vycházet ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, čemuž odpovídá zásada vyšetřovací (vyhledávací), podle níž je za objasnění skutkového stavu odpovědný správní orgán. Zásada vyhledávací značí povinnost správního orgánu zabývat se důkazními návrhy účastníka řízení a rozhodovat o nich, pokud takové návrhy vznáší, zároveň ale znamená povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením účastníka řízení, která nemusejí být pravdivá, a nezřící se vlastní důkazní aktivity v případě, že účastník řízení nemá vlastní návrhy na dokazování. Je zajímavé, že na druhé straně NSS správnímu orgánu vytýká, že neprovedl řádné dokazování protokolem o kontrole, přičemž za řádné dokazování by považoval důkaz listinou provedený jejím přečtením nebo sdělením jejího obsahu na ústním jednání, případně mimo jednání za podmínek stanovených správním řádem.

Domnívám se, že použitelnost úředních záznamů a kontrolních protokolů jako důkazního prostředku bude nakonec záviset na jeho obsahu a vůbec na všech okolnostech jeho vzniku.

---

<sup>72</sup> viz usnesení Ústavního soudu ze dne 18.2.2003, sp.zn. I. ÚS 481/02

<sup>73</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80

Relevantní úřední záznam či kontrolní protokol by měl být vždy podkladem ve správním řízení. Nabízí se otázka, zda označení tohoto podkladu za důkaz či nikoli není jen otázkou akademickou, bez podstatného praktického významu. Účastník řízení má obecně možnost vyjádřit v řízení své stanovisko a možnost vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 2 a 3), ať už se jedná o důkazy či nikoliv; zde je namístě podotknout, že výčet druhů podkladů není ve správním řádu taxativně vymezen (viz § 50 odst. 1, který podává demonstrativní výčet podkladů). Správní orgán dále musí ve svém rozhodnutí vyložit úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení veškerých podkladů a také to, jak se vypořádal s vyjádřením účastníků k těmto podkladům; samotné důkazy pak správní orgán hodnotí na základě zásady volného hodnocení důkazů. Přes výše uvedené dospívám k názoru, že zařazení podkladu do kategorie důkazů má přece jenom vždy určitý význam, a to význam přinejmenším procesní.

Úřední záznam předně není jako důkaz použitelný v případě, kdy je jeho obsahem konkrétní důkazní prostředek předpokládaný správním řádem, jako je svědecká výpověď a ohledání, přičemž nic nebrání tomu, aby tyto „originální“ důkazní prostředky byly ve správním řízení využity. Jako důkazního prostředku nelze použít záznam o podání vysvětlení vyhotovený jak dle zákona o Policii ČR tak dle správního řádu. Jsem přesvědčen, že v ostatních případech správní orgán může jen stěží udělat chybu, pokud bude uvedené podklady procesně považovat za listinné důkazy a v tomto smyslu bude k nim jako k listinným důkazům přistupovat. Smysl to však pochopitelně bude mít jen tehdy, pokud úřední záznam či protokol není toliko jednostranným sdělením správního orgánu, neboť takovéto samotné sdělení nemůže pochopitelně současně rovnou prokazovat to, co tvrdí. Kontrolní protokoly nebo další úřední záznamy však často obsahují v čase průběhu daného úkonu jeho nerozporovaný průběh, vyjádření účastníků, jejich návrhy, námítky, na druhé straně vypořádání námitek ze strany správního orgánu a podobně, tedy často velmi spolehlivé informace, které mohou významně přispět ke zjištění stavu projednávané věci. Takový protokol či úřední záznam obsahuje informace, ze kterých lze ve svém souhrnu usuzovat na jeho věrohodnost a tedy i důkazní sílu. Z tohoto důvodu se domnívám, že je na místě s ním jako s důkazem zacházet. Jen pro úplnost zmiňuji jako nesporný důkazní prostředek protokol o zajištění důkazu dle § 138 odst. 4 s.ř.



Z rozhodnutí NSS z roku 2008 lze nakonec vyčíst, že i úřední záznam obsahující výpovědi třetích osob může přece jenom být přímo použit jako listinný důkaz, pokud byl pořízen nezávisle na příslušném řízení, pokud byl v onom jiném řízení pořízen v souladu se zákonem a pokud se do sféry správního orgánu dostal zákonným způsobem; konečně musí být uvedená listina zpřístupněna účastníku řízení, aby se mohl seznámit s jejím obsahem a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění vyplývající z dotyčné listiny upřesnily, korigovaly či vyvrátily.<sup>74</sup>

## **2. Zvukový nebo zvukově obrazový záznam**

Příkladem dalšího důkazního prostředky, který není obsažen v demonstrativním výčtu ustanovení § 51 odst. 1 s.ř., ale v mnoha případech je velmi vhodný ke zjištění stavu věci, je audio či video nahrávka skutkového děje, který je předmětem řízení. Vhodnost důkazního prostředku je však první kritérium jeho použití, druhým je okolnost, zda jeho pomocí získaný důkaz nebyl získán nebo proveden v rozporu s právními předpisy. Pokud by předmětnou nahrávku pořizoval orgán veřejné moci, mohl by tak činit pouze se souhlasem na nahrávce zachycených osob nebo na základě výslovného zákonného oprávnění (např. jako orgán činný v trestním řízení apod.). Situace není tak jednoznačná v případě záznamů pořízených soukromou osobou.

Problematikou použitelnosti zvukového záznamu se důkladně zabývá např. rozsudek NSS z roku 2013, který poukazuje na řadu dalších rozsudků s touto problematikou souvisejících.<sup>75</sup> Soud se ve svých úvahách výslovně odkazuje na přiměřené užití trestně právní doktríny, byť současně konstatuje, že trestní soudnictví a soudní trestání nelze ztotožňovat se správním řízením a správním trestáním (blíže se k této analogii vyslovil rozsudek NSS z roku 2008<sup>76</sup>). S pomocí dalších odkazů na svá předchozí rozhodnutí soud deklaruje, že se zřetelem k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je třeba rozlišovat mezi pořizováním záznamů ze strany soukromých osob a orgánů veřejné moci a uzavírá k tomu, že důkaz audiovizuální nahrávkou pořízenou v utajení orgánem veřejné moci nebo v souvislosti s jeho činností je v řízení o správním trestání zásadně nepoužitelný, zatímco naopak není vyloučen důkaz videozáznamem,

<sup>74</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2008, čj. 5 Afs 5/2008 - 75

<sup>75</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2013, čj. 8 Afs 40/2012 - 68

<sup>76</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, čj. 1 As 27/2008 - 67

který pořídily soukromé osoby k podpoře věrohodnosti svých tvrzení.<sup>77,78</sup> Odkazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 2005 soud dále vyložil, že hovory fyzických osob, ke kterým dochází při výkonu povolání, obchodní či veřejné činnosti, zpravidla nemají charakter projevů osobní povahy a důkaz zvukovým záznamem takového hovoru proto není v občanském soudním řízení, tedy jistě ani v řízení správním, nepřipustný.<sup>79</sup> V dané věci NSS nakonec konstatuje, že obsah zaznamenaného (zde telefonického) hovoru nejevil žádné známky osobní povahy a byl ryze obchodního charakteru a na základě toho uzavřel, že pořízení záznamu v daném případě nepřekročilo nepřijatelnou míru zásahu do základního práva na ochranu soukromí, proto bylo možné předmětný záznam jako důkaz použít.

Výše uvedený závěr NSS v jednom aspektu potvrzuje, v dalším ale relativizuje nález Ústavního soudu z roku 2005<sup>80</sup>. V tomto nálezu se soud odvolal ke své předchozí judikatuře, kde byla vyslovena obecná teze, že soukromí každého člověka je hodno ochrany ve smyslu čl. 13 Listiny základních práv a svobod nejen ve vztahu k vlastnímu obsahu zpráv podávaných telefonem, ale i ve vztahu k údajům o volaných číslech, datu a čase hovoru, době jeho trvání, v případě mobilní telefonie o základových stanicích zajišťujících hovor s tím, že tyto údaje jsou nedílnou součástí komunikace uskutečněné prostřednictvím telefonu.<sup>81</sup> Dále Ústavní soud vycházel ze svého stabilního názoru, že k omezení základních práv či svobod může dojít mimo v zákonech jmenovitě stanovených případech také v případě jejich kolize, ve kterých ovšem musí dojít k individualizovanému poměrování těchto práv. V nálezu nakonec vyslovuje obecně formulovaný závěr, že záznam telefonického hovoru fyzických osob je záznam projevů osobní povahy hovořících osob a takový záznam může proto být použit v řízení zásadně jen se svolením fyzické osoby, která byla účastníkem tohoto hovoru. Má výhrada k uvedené tezi spočívá v tom, že Ústavní soud v ní nijak nezohledňuje obsah hovoru, tedy zda sdělení jeho obsahu reálně může či nemůže zasáhnout do soukromí dotčené osoby, což je ovšem skutečným obsahem práva dle čl. 13 Listiny, který má přímou vazbu na čl. 7 odst. 1 a čl. 10 Listiny<sup>82</sup>. Právě s ohledem na účel uvedené ústavní

---

<sup>77</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2009, čj. 1 Afs 60/2009 - 119

<sup>78</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2007, čj. 7 As 7/2007-63

<sup>79</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11.5.2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004

<sup>80</sup> viz nález Ústavního soudu ze dne 13.9.2006, sp. zn. I. ÚS 191/05

<sup>81</sup> viz nález Ústavního soudu ze dne 22.1.2001, sp.zn. II. ÚS 502/2000

<sup>82</sup> viz systém ASPI, Komentář k Listině základních práv a svobod, čl. 10 a 13

ochrany práv se ztotožňují spíše se závěrem NSS, že užití diskutovaného důkazního prostředku pořízeného soukromou osobou je v zásadě vždy přípustné, nicméně je nutno v každém konkrétním případě zvažovat, zda může ochrana soukromí a osobnostních práv stěžovatele převážit nad zájmem společnosti na zjištění skutkového stavu v daném řízení.

S uvedeným dílčím závěrem o použitelnosti zvukového záznamu koresponduje výklad NSS v případě použitelnosti kamerových záznamů pořízených soukromými subjekty pro potřeby dokazování v přestupkovém řízení<sup>83</sup>. Podle NSS je možné záznamy tohoto druhu principiálně použít, ale vždy je nutné zvažovat, zda vůbec pořízený záznam, zvukový či obrazový, může atakovat sféru osobnostních práv natáčených osob, je-li do sféry osobnostních práv třetí osoby vstoupeno ze zákonem přípustných důvodů či nikoliv a zda za situace, kdy byl záznam pořízen v rozporu s předpisy chránícími právo na soukromí a další osobnostní práva, není nutně jeho použitelnost pro potřeby dokazování zcela vyloučena. Pro tyto potřeby soud nastínil test proporcionality, zahrnující zejména posouzení důvodů, pro které byl záznam proveden (např. ochrana majetku x cílené a svévolné narušování soukromí jiného), zhodnocení intenzity potřeby použití právě tohoto prostředku k ochraně práv pořizovatele (není-li zejména možné užít jiný, méně obtěžující způsob), a okolností, za nichž byl záznam pořízen (prostor ulice, označený upozorněním o provádění monitoringu x skrytě pořizovaný záznam v jiných prostorech, kdy lze jistou míru soukromí očekávat; monitoring prováděný soustavně a záměrně x náhodné pořízení záběru, např. turistou při filmování památek, apod.).

Jen pro úplnost dodávám, že důkazním prostředkem může být obrazový a zvukový záznam pořízený na základě § 18 odst. 1 s.ř.

### **3. Výslech účastníka řízení**

Ustanovení § 141 odst. 6 umožňuje správnímu orgánu ve sporném řízení vyslechnout účastníka, jestliže dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak. Výslech účastníka je tedy subsidiárním důkazním prostředkem (viz „nelze prokázat jinak“).

---

<sup>83</sup> informace k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2010, sp.zn. 2 As 45/2010, dostupné na: <http://www.nssoud.cz/>

Druhá věta ustanovení říká, že ustanovení o výslechu svědka platí pro výslech účastníka obdobně. Použití odkazu v právní normě na „obdobně“ použití právní normy jiné znamená, že odkazovaná právní norma se má na daný vztah použít v plném rozsahu. Podle ustanovení o výslechu svědka, § 55 odst. 1, je každý, kdo není účastníkem, povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Z použití výrazu „obdobně“ je nutno dovodit, že v případě, kdy je účastník ve sporném řízení vyzván správním orgánem k výpovědi, vzniká mu povinnost vypovídat stejná, jaká dopadá na svědka.

Uvedenou interpretaci právní úpravy potvrzuje např. rozhodnutí NSS z roku 2013, ve kterém NSS konstatoval, že v některých případech správní řád ukládá povinnost vypovídat pravdivě a nic nezamlčet, přičemž jako příklad uvádí výslech účastníka ve sporném řízení nebo podání vysvětlení.<sup>84</sup> NSS dodává, že vzhledem k tomu, že zákon pojímá tyto úkony jako povinnost, je nutno toho, po němž jsou požadovány, poučit o právu odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání (či stíhání pro správní delikt) sobě nebo osobě blízké. Nakonec NSS k výkladu doplňuje, že odlišně je nutno chápat podání vyjádření účastníka řízení, neboť to je jeho právo, nikoli povinnost, správní orgán tedy účastníky k vyjádření nemůže nutit, pokud však účastníci chtějí své stanovisko sdělit, mají na jeho vyjádření právo (§ 36 odst. 2 s.ř.).

Ve správních řízeních, jejichž účastníky jsou právnické osoby, je nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právnických osob a při jejich výsleších je třeba postupovat jako při výslechu účastníka řízení.<sup>85</sup>

Považuji za zajímavé, že jinak obdobně pojatý institut výpovědi účastníka řízení v občanském soudním řízení se oproti správnímu řízení liší v tom, že v občanském soudním řízení lze výslech uskutečnit jen se souhlasem účastníka řízení. Mám za to, že pokud je ve správním řízení omezena možnost výslechu účastníka na řízení sporná, tedy na typickou formu občanského soudního řízení, pak není důvodu, aby povinnost výpovědi byla stanovena odlišně ve správní a občanské právní úpravě. V této souvislosti Ústavní soud vyjádřil názor, že právní úprava vyžadující souhlas účastníka občanského soudního řízení se svým výslechem je v souladu s ústavním pořádkem, když tím, že účastník řízení nedá souhlas ke svému výslechu, nejsou dotčena práva protistrany.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2013, čj. 6 As 115/2013 - 53

<sup>85</sup> viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, čj. Afs 58/2009 – 541

<sup>86</sup> viz náleží Ústavní soud ze dne 11.1.2005, sp.zn. Pl. ÚS 37/03

Výslech účastníka má z hlediska řádného zjištění stavu věci své výhody i nevýhody. Výhodou nesporně je, že účastník má obvykle rozsáhlou znalost skutkových okolností věci, na druhé straně zde hrozí riziko zkreslení či nepravdivosti jeho výpovědi; účastník se nemusí vyhnout tomu, aby nesledoval svůj vlastní zájem<sup>87</sup>. Na rozdíl od právě uvedeného komentáře ASPI k občanskému soudnímu řádu (viz odkaz) se domnívám, že důkazní síla výpovědi účastníka řízení bude při věcně stejném obsahu vždy nižší, než výpověď nezaujatého svědka.

## **Závěr**

Dokazování je v právní úpravě zakotvený proces obstarávání a provádění důkazů, jehož cílem je naplnit ve správním řízení zásadu materiální pravdy. V diplomové práci jsem vycházel z právní úpravy dané správním řádem s poukazem na skutečnost, že existují zvláštní právní úpravy, které použití správního řádu omezují či výjimečně zcela vylučují, avšak že obecné a teoretické poznatky problematiky dokazování mají platnost pro veškerá správní řízení.

Pro dokazování mají mimo zásadu materiální pravdy značný význam také další základní zásady činnosti správních orgánů, zejména zásada legality a zásada vyřizování věci bez zbytečných průtahů. Jádro právní úpravy dokazování však správní řád obsahuje v ustanoveních zabývajících se podklady pro vydání rozhodnutí v rámci správního řízení v prvním stupni.

K dokazování ve správním řízení lze často vztáhnout také doktrinální a soudní poznatky z oblasti občanského a trestního práva, když spojovacím prvkem mezi těmito rozdílnými oblastmi práva je uplatňování zásady materiální pravdy. Rozhodovací praxe správních soudů respektuje podobnosti mezi trestním a správním trestáním a čerpá poznatky z občanského a trestního práva ve věci použitelnosti, provádění a hodnocení některých důkazů.

K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy; správní řád obsahuje demonstrativní výčet důkazních prostředků, který zahrnuje listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. V práci jsem uvedl

---

<sup>87</sup> viz systém ASPI, Komentář k Zákonu Občanský soudní řád (99/1963 Sb.) - KO99\_1963CZ, § 131

příklady dalších možných důkazních prostředků: pojednal jsem o úředních záznamech a kontrolních protokolech, zvukových nebo zvukově obrazových záznamech a výslechu účastníka řízení. Z hlediska frekvence užití a významu pro zjištění skutkového stavu není náhodou, že největší pozornost je v práci věnována důkazu listinou a důkazu svědeckou výpovědí.

V diplomové práci jsem poukázal na různé problémy, které jsou s užitím jednotlivých důkazních prostředků spojeny, současně však platí, že většina z nich je již uspokojivě vyřešena soudní praxí. Judikatura ale obohacuje již samotný konkrétní obsah jednotlivých důkazních prostředků, což má důležitý význam pro správné provedení důkazů a správný přístup pro jejich hodnocení. Na druhé straně jsem narazil na některé podklady k rozhodnutí, jejichž zařazení mezi důkazní prostředky je stále poněkud problematické; v tomto případě jsem se snažil formulovat v práci jednoznačný názor na charakter těchto podkladů, vycházejíc z doktrinálních poznatků o dokazování a o důkazních prostředcích.

**Klíčová slova:** dokazování, důkazní prostředky, důkaz

## **Resume**

Law of evidence is a legal-based procedure for collecting and presenting proof. The aim of the process is to follow the basic principle of legal administrative proceedings, the principle of material truth. My thesis is based on the Administrative Code regulations, although I was also pointing to the fact that there are specific regulations that restrict or exclude the use of the Administrative Code. Despite the above-mentioned, the general and theoretical ideas of the law of evidence are applicable for all administrative proceedings.

Except the principle of material truth there are other basic principles of vital importance to administrative proceedings, particularly the principle of legality and the principle of working out the case without undue delay. The core of law of evidence, however, is contained in provisions of the Administrative Code dealing with the bases for a decision in the administrative proceedings at first instance.

For the law of evidence in administrative proceedings it is also often applicable doctrinal and judicial knowledge of civil and criminal law, as a connecting element between these different areas of law is the principle of material truth. The decision-making practice of the administrative courts respects the similarities between criminal and administrative punishment, and draw on the knowledge of civil and criminal law concerning the applicability, presentation and evaluation of certain proof.

All means of evidence appropriate to determine the facts of the case and which are not obtained or presented contrary to law are acceptable. The Administrative Code contains a non-exhaustive list of means of evidence, which includes writings, examination, witness testimony and expert opinion. I gave a few examples of other possible means of evidence in the thesis: I mentioned official records and inspecting protocols, audio and audio-video recordings and a proceeding participant testimony. In terms of frequency of use and relevance to the findings it is no coincidence that the greatest attention is paid to the writings and witness testimony evidence.

I indicated various matters connected with some application problems of using particular means of evidence in the thesis; at the same time it is true that most of them are already satisfactorily resolved by practice of the courts. Case law also enriches the list of the means of evidence itself, which has important implications for the proper presentation of proof and the right approach for their evaluation. On the other hand, I came across some material bases for decision, that are still somewhat problematic as means of evidence; in this case I tried to formulate a clear opinion on the nature of these means, exploiting doctrinal knowledge of law of evidence.

**Key words:** law of evidence, means of evidence, proof (a piece of proof)

## Seznam zkratk

s.ř. – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

o.s.ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

t.ř. – zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

NSS – Nejvyšší správní soud

## Seznam použité literatury a pramenů

Literatura:

1. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s.
2. Hendrych, D. a kol. Právní slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 1481 s.
3. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716
4. Vedral, J Správní řád - komentář. II. aktualizované vydání, Praha: Polygon, 2012
5. Winterová, A a kol. Civilní právo procesní. 5. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, 751 s.
6. Jelínek, J. a kol.: Trestní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, 816 s.

Další prameny:

1. Kopecký, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. Právní rozhledy, 2007, č. 13
2. informace "Ověření cizích veřejných listin" na internetových stránkách Ministerstva vnitra, viz informace "Ověření cizích veřejných listin" na internetových stránkách Ministerstva vnitra, dostupné na: <http://www.mvcr.cz/>
3. informace k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2010, sp.zn. 2 As 45/2010, dostupné na: <http://www.nssoud.cz/>
4. systém ASPI, Komentář k Zákonu Občanský soudní řád
5. systém ASPI, Komentář k Listině základních práv a svobod



#### Judikatura:

1. nález Ústavního soudu ze dne 25.11.1993 sp. zn. II ÚS 75/1993
2. nález Ústavního soudu ze dne 11.3.2004 sp. zn. II. ÚS 788/02
3. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2011, čj. 5 As 77/2010 - 156
4. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2005, čj. 5 Afs 147/2004 - 89
5. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, čj. 1 As 27/2008 – 67
6. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27.3.2002, sp.zn. 30 Cdo 233/2002
7. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.2.1997, sp. zn. 6 A 139/94
8. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19.7.2006, čj. 2 Afs 83/2005-72
9. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2009, čj. 1 Azs 41/2009 - 59
10. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18.3.2010, čj. 9 As 30/2009 - 163
11. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14.3.2003, sp. zn. 22 Cdo 89/2002
12. rozhodnutí Krajského soudu Plzeň, ze dne 4.4.2012, čj. 17 A 19/2011-50
13. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2011, čj. 2 As 45/2010-68
14. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6.11.2013, čj. 6 As 95/2013 - 41
15. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4.4.2012, čj. 17 A 19/2011-50
16. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14.11.1923, čj. Kr I 1233/22
17. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 145/13 - 1
18. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30.12.2008, čj. 8 Afs 25/2008 - 60
19. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10.10.2000, čj. 22 Cdo 2670/98
20. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2007, čj. 8 As 12/2006 - 51
21. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2013, čj. 4 As 34/2013 - 24
22. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2013, čj. 1 As 157/2012 – 40
23. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, čj. 7 As 57/2010-82
24. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, čj. 7 As 57/2010-82
25. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2010, čj. 1 Afs 71/2009 - 113
26. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2012, čj. 9 As 119/2011 - 101
27. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3.7..2007, sp. zn. 21 Cdo 1908/2006
28. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2012, čj. 3 As 16/2012 - 25
29. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, čj. 1 Afs 58/2009 - 541
30. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9.9.2010, čj. 1 As 34/2010 - 73

31. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9.9.2010, čj. 1 As 34/2010 - 73
32. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2007, čj. 1 Azs 96/2005 - 63
33. nález Ústavního soudu ze dne 15.1.2002, sp. zn. I. ÚS 54/01
34. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2006, sp. zn. 33 Odo 1191/2003
35. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2012, čj. 7 As 4/2012 - 32
36. nález Ústavního soudu ze dne 24.1.2013 sp. zn. III. ÚS 3162/12
37. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2009, čj. 4 Ads 36/2008 - 170
38. nález Ústavního soudu ze dne 6.11.2002, sp. zn. IV. ÚS 487/2002
39. rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21.11.2012, čj. 15A 61/2010-110
40. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 17.1.2012, čj. 1Ad 35/2011 - 62
41. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2005, čj. 1 Ads 7/2004-131
42. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2010, čj. 2 As 54/2009 - 56
43. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8.2008, čj. 3 Ads 20/2008 - 141
44. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21.10.2009, čj. 22 Cdo 1810/2009
45. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10.1.2013, čj. 6 Ads 12/2013 - 22
46. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21.6.2007, čj. 1 As 16/2007 - 106
47. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9.9.2009, čj. 1 As 34/2010 - 73
48. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.01.2009, čj. 1 As 96/2008 - 115
49. usnesení Ústavního soudu ze dne 18.2.2003, sp.zn. I. ÚS 481/02
50. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80
51. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2008, čj. 5 Afs 5/2008 - 75
52. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2013, čj. 8 Afs 40/2012 - 68
53. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, čj. 1 As 27/2008 - 67
54. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2009, čj. 1 Afs 60/2009 - 119
55. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2007, čj. 7 As 7/2007-63
56. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11.5.2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004
57. nález Ústavního soudu ze dne 13.9.2006, sp. zn. I. ÚS 191/05
58. nález Ústavního soudu ze dne 22.1.2001, sp.zn. II. ÚS 502/2000
59. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2013, čj. 6 As 115/2013 - 53
60. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, čj. Afs 58/2009 – 541
61. nález Ústavní soud ze dne 11.1.2005, sp.zn. Pl. ÚS 37/03