



ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE
Dokazování ve správním řízení

Vypracoval: Antonín Pokorný

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2019

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma: Dokazování ve správním řízení zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Plzni 21. 3. 2019

.....
Antonín Pokorný

PODĚKOVÁNÍ

Chtěl bych poděkovat především JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc. za vedení mé bakalářské práce, výborné poskytnutí odborné pomoci při jejím zpracování, ochotu a vstřícné jednání při konzultacích. Dále bych chtěl poděkovat Bc. Šárce Pokorné za skvělou podporu a odbornou pomoc a zároveň i Bc. Janě Hájkové za vstřícné a bezproblémové jednání a pomoc se stylistikou.

Anotace:

Tato bakalářská práce se zaměřuje na dokazování, důkazní prostředky, zároveň i na konkrétní důkazy, které souvisí se správním řízením a jejím procesem. Bakalářská práce zároveň obsahuje základní pojmy, zásady dokazování ve správním řízení, jednotlivé subjekty a popisuje jednotlivé jeho fáze. V uvedené práci se dále zabývám opravnými prostředky, které ještě mohou zvrátit samotný proces jednání. Zaměřuji se zde na problém, který se týká samotného dokazování.

Klíčová slova:

Správní řízení, dokazování, důkaz, důkazní prostředek, důkazní břemeno, způsoby dokazování, opravné prostředky

Abstrakt:

This bachelor thesis focuses on proofing, evidence, as well as specific evidence, which related to the administrative procedure and its process. The bachelor thesis also contains basic concepts, principles of evidence in administrative proceedings, individual subjects and describes individual phases. In this work, I also deal with remedies, which can still reverse the negotiation process. (I'm focusing on the problem, which concerns proofing itself and I suggest possible solutions in this work)

Keywords:

Administrative proceedings, proofing, evidence, rules of evidence, burden of proof, methods of proving, remedies

Obsah

1. Úvod	1
2. Správní řízení.....	2
2.1. Vymezení pojmu.....	3
2.2. Základní zásady správního řízení.....	4
2.3. Subjekty správního řízení.....	9
2.3.1. Dotčené orgány	11
2.3.2. Účastníci řízení	12
2.4. Průběh správního řízení	14
3. Dokazování.....	17
3.1. Vymezení pojmu a jeho účel.....	17
3.2. Dokazování ve správním řízení	18
3.2.1. Důkazní listina	19
3.2.2. Ohledání	21
3.2.3. Svědecká výpověď.....	23
3.2.4. Znalecký posudek.....	24
3.3. Dokazování v jiných typech řízení	25
3.3.1. Trestní řízení.....	25
3.3.2. Přestupkové řízení.....	27
3.3.3. Občanské soudní řízení	28
3.3.4. Soudní správní řízení	29
4. Opravné prostředky.....	31
4.1. Odvolání	31
4.2. Rozklad	32
4.3. Přezkumné řízení.....	32
4.4. Obnova řízení	33
4.5. Nicotnost řízení	34
4.6. Opatření proti nečinnosti.....	35
4.7. Stížnost	35
5. Závěr.....	37
Resume	39
Seznam použité literatury.....	41

1. Úvod

Téma mé bakalářské práce Dokazování ve správním řízení jsem zvolil vzhledem k oboru, který studuji, ale také vzhledem k tomu, že proces správního řízení je složitý, a to zejména pro osoby, které se s ním denně nepotýkají. I pro mne samotného je správní řízení proces zjevně složitý a obsáhlý, s mnoha úkony, které nesmí být opomenuty a musí mít svůj řád. Proto je zpracování tohoto tématu pro mne výzvou, aby správnímu řízení porozuměla po přečtení mé práce i laická veřejnost.

Úvodní neboli první část práce pojednává o správním řízení jako takovém, o základních zásadách, které by se měli ve správním řízení dodržovat a o subjektech správního řízení. Jelikož je dokazování jeden z mnoha úkonů ve správním řízení, rozhodl jsem se v mé práci popsat z části vše, co se správního řízení týká a více rozepsat právě úkon dokazování.

Druhá část tvoří hlavní podstatu bakalářské práce, jímž je samotné dokazování, které je rozděleno do jednotlivých podkapitol. V této části se věnuji základním pojmům týkajících se dokazování, podrobně rozepisuji jednotlivé důkazní prostředky ve správním řízení, kterými jsou důkazní listina, ohledání, svědecká výpověď a znalecký posudek a pro srovnání popisují v této části i jiné typy řízení jako trestní, přestupkové, občanské soudní a soudní správní.

Poslední část práce je věnována opravným prostředkům, které využívá účastník řízení v případě vadného rozhodnutí, a to právě i v případech, kdy je rozhodnutí vystaveno na základě chybného či neúplného zhodnocení důkazů. Podrobně popisují odvolání či rozklad, přezkumné řízení, obnovu řízení, nicotnost rozhodnutí, opatření proti nečinnosti a stížnost, neboť každý jeden z těchto úkonů se považuje jako opravný prostředek, kdy hlavním účelem je možnost docílit opravy rozhodnutí dle představ účastníka. Teorii z odborné literatury jsem se snažil podložit judikáty.

V závěru práce bych chtěl zrekapitulovat poznatky získané během psaní mé bakalářské práce stručným přehledem této problematiky.

2. Správní řízení

Vzhledem k tomu, že mnou zvolené téma je jedním z bodů průběhu správního řízení, popíši podrobněji i úkony, které dokazování předchází a poté ho i následují.

Správní řízení může být zahájeno buď jako řízení o žádosti nebo jako řízení z moci úřední. Řízení o žádosti je zahájeno dnem doručení návrhu či žádosti podané věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Je vhodné s podanou žádostí předložit i důkazní materiál, kterým by bylo podloženo, co žadatel žádá a čeho se domáhá. Řízení z moci úřední je zahájeno správním orgánem na základě zjištěných skutečností, které mění, zakládají či ruší nějaká práva či povinnosti určitého subjektu, a to dnem, kdy bylo zahájení oznámeno správním orgánem účastníku řízení uvedenému v §27 odst. 1 správního řádu. Toto oznámení může být učiněno doručením, ústním prohlášením, popř. zveřejněním na úřední desce správního orgánu.¹ Pro představu umístění dokazování ve správním řízení a přehled institutů, které předchází a následují dokazování, jsem vytvořil tabulku – viz níže.

Tabulka 1: Základní popis správního řízení a úkonů

Působnost a základní instituty správního řádu	Průběh správního řízení	Opravné prostředky	Další instituty správního řízení
Základní zásady	Zahájené správního řízení	Odvolání/rozklad	Vyjádření osvědčení, sdělení
Oprávněné osoby	<u>Dokazování</u>	Přezkumné řízení	Veřejnoprávní smlouvy
Doručování	Zajištění řízení	Obnova řízení	Opatření obecné povahy
Účastníci řízení, jejich zastoupení a úkony	Vydání rozhodnutí	Nicotnost rozhodnutí Opatření proti nečinnosti Stížnost	Stížnost

¹ SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA a Stanislav KADEČKA. *Správní právo - procesní část: multimediální učební text pro bakalářské studium na Právnické fakultě MU*. 2., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5470-7.

2.1. Vymezení pojmu

Správní řízení je druh řízení, jímž správní úřady jednají s fyzickými a právnickými osobami. Definice správního řízení je v českém právním řádu popsána v ustanovení v Části druhé, Hlavy I., § 9 správního řádu: „*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.*“ Je to způsob rozhodování, kdy orgán veřejné moci autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů a jehož předpokladem je zákonnost, spravedlivé posouzení a plnění funkce ochrany práv a zájmů osob. Správní řízení v sobě zahrnuje veškerá práva občanů zakotvená v Listině základních práv a svobod, jako přístup k informacím, právo na spravedlivé posouzení případu u nezávislého a nestranného soudu, právo být slyšen apod. Vede tím zároveň i k transparentnosti správy a k její efektivnosti a kontrole.²

Ve správním řízení není dovoleno, aby správní úřad činil úkony vůči fyzickým a právnickým osobám mimo jeho rámec, tj. mimo příslušný zákon. Každý orgán státní správy či samosprávy se musí řídit konkrétním zákonem, a pokud je tento zákon porušen, ať už ze strany orgánu nebo ze strany fyzické či právnické osoby, přistupuje se ke správnímu řízení. Samotné správní řízení může mít i jakési podtypy, např. daňové nebo přestupkové řízení, která mají svá daná pravidla.

Správní řízení je upraveno zejména správním řádem, zákonem č. 500/2004 Sb., kde rozsah jeho působnosti je stanoven v §1 odst. 2, kde se uvádí, že tento zákon se použije, pokud nestanoví zvláštní zákon jiný postup. Tento zákon stanoví způsob, jakým má být státní moc vykonávána, tedy stanovuje postup u orgánů moci výkonné, orgánů územní samosprávy, ale i fyzických a právnických osob, které nějakým způsobem působí v oblasti veřejné správy. S ústavou se neslučuje takové znění zákona, které vylučuje použití správního řádu, aniž by byla stanovena jiná procesní pravidla. Správní řád upravuje výkon státní moci u různých subjektů – viz následující tabulka.^{3 4}

² HENDRYCH, Dušan, Petr PRŮCHA a Stanislav KADEČKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). 246 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

³ KINDL, Milan, Petr PRŮCHA a Stanislav KADEČKA. *Základy správního práva: obecná část*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). 181-183 s. ISBN 978-80-7380-190-8.

⁴ Viz náleží ÚS ze dne 5. 11. 1996, č. 3/1997 Sb.

Tabulka 2: Přehled subjektů s působností správního řádu

Orgány výkonné moci	Ministerstva, ústřední orgány státní správy nepodřízené žádnému ministerstvu, správní orgány s celostátní působností podřízené ministerstvu (např. Generální ředitelství cel), územní správní orgány (např. úřady práce, okresní správy sociálního zabezpečení, krajské veterinární správy)
Orgány územní samosprávy	Kraje a obce
Jiné orgány	Úřad pro ochranu osobních údajů, Česká národní banka
Fyzické osoby	Myslivecký stráž, stráž ochrany přírody, finanční arbitř, děkan fakulty a rektor veřejné vysoké školy
Právnícké osoby	Zdravotní pojišťovny, burza cenných papírů, veřejnoprávní korporace – profesní komory

Zdroj: KINDL, Milan. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). 182-183 s. ISBN 978-80-7380-190-8.

2.2. Základní zásady správního řízení

Je potřeba si uvědomit, že při každém výkonu veřejné správy je nezbytné dodržovat základní zásady činnosti správních orgánů, tzv. principy dobré správy, na nichž je správa veřejných záležitostí postavena, a může tak být zákonná, spravedlivá, transparentní a správná.⁵ Těmito zásadami se řídí celé správní řízení a veškerá činnost správního orgánu, které jsou nezbytné, a proto jich budeme dbát i tehdy, vyloučí-li zvláštní zákon použití správního řádu.⁶ Základní zásady jsou formulovány v úvodních ustanoveních správního řádu, anebo jsou obsaženy či vyplývají z jeho dalších ustanovení. Hlavně se jedná o §2-8 SR:

- Zásadu legality
- Zásadu materiální pravdy
- Zásadu součinnosti
- Zásada smírného řešení rozporů
- Zásadu rychlosti a hospodárnosti
- Zásadu rovnosti

Zásada legality má mezi základními zásadami nejvýznamnější postavení, především tam, kde by mohla být oslabena zásada ochrany práv nabytých v dobré víře. Tato zásada

⁵ SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní: obecná část*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). 51 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

⁶ Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád §177 odst. 1

zaštiťuje postup správního orgánu v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Nesmí být tedy jednáno z podjatosti a diskriminačním způsobem. Dle této zásady uplatňuje správní orgán svou pravomoc pouze v rozsahu daném zákonem, což znamená zákaz zneužití pravomoci a správního uvážení. Jedním ze dvou aspektů této zásady je zákaz zneužití správní úvahy, tedy zákaz zneužití prostoru, který má správní orgán vymezen zákonem vzhledem k okolnostem případu. Na základě tohoto vymezení se nesmí překročit zákonné meze, a to jak meze plynoucí ze zvláštního zákona (např. dolní a horní hranice sazby za delikt), tak meze plynoucí z dalších ustanovení správního řádu (např. zásadu rovnosti, zásadu ochrany veřejného zájmu apod.). Druhým aspektem je zneužití pravomoci správního orgánu, tedy zákaz zneužití oprávnění jednat v konkrétní věci. Dle tohoto není možné zneužít pravomoc např. k použití zajišťovacích prostředků, bez existence dostatečného důvodu. Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, může zasahovat do těchto práv jen v nezbytném rozsahu a dbá na to, aby řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.

Zásada materiální pravdy ukládá povinnost co nejpřesněji a nejúplněji zjistit skutečný stav projednávané věci, což by mohlo být spojeno se **zásadou vyhledávací**, kdy se správní úřad snaží sám vyhledat a zajistit dostatek podkladů a důkazů pro řízení a správné rozhodnutí. Správní úřad by se neměl spokojit pouze se shodnými tvrzeními účastníků řízení. Tato zásada se vyvinula v trestním řízení a její vyjádření ve správních řádech bylo odvozeno od aktuálního trestního řádu. Přijetím správního řádu byla tato zásada upravena s ohledem na časovou i finanční náročnost při zjišťování objektivní pravdy správním orgánem. Vzhledem k tomu, že řízení by mělo být vedeno co nejlevněji a nejrychleji, není správní orgán povinen zjišťovat všechny skutečnosti, které by mohli mít s případem souvislost, ale je dostačující zjištění informací pro učinění daného procesního úkonu.

Zásada součinnosti představuje povinnost správních orgánů poskytovat všem účastníkům správního řízení, občanům a organizacím potřebnou pomoc a poučení o právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu potřebné. Tato zásada má velký význam pro vztah správního orgánu a účastníků řízení. Jde o spolupráci nejen mezi orgánem a účastníkem, ale zároveň o spolupráci mezi správními orgány navzájem. Z tohoto plyne např. povinnost orgánu pomoci odstranit nedostatky podání, vyrozumět o způsobu vyřízení apod.⁷ V praxi se tato zásada uplatní např. v situacích, kdy není správní orgán ze zákona povinen

⁷ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 9-21 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

něco vykonat, ale provede či strpí určité činnosti ve prospěch dotčené osoby s odkazem na to, že veřejná správa je službou veřejnosti.

Zásada smírného řešení rozporů spočívá v preferenci smírného řešení. Správní orgán schválí smír, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu, jedná se o smír procesní. Ten se může týkat např. rozporů ve skutkových tvrzeních mezi správními orgány a účastníky řízení nebo mezi účastníky navzájem. Uvedená zásada se uplatní pouze tehdy, pokud to povaha projednávané věci umožňuje, přičemž jde o odstranění rozporů, které brání, řádnému projednání rozhodnutí. V ideálním případě může dosažení shody při projednávání věci omezit i uplatnění opravných prostředků.

Zásada rychlosti a hospodárnosti sleduje včasné vyřízení věci bez zbytečných nákladů a zatěžování účastníků řízení. Spočívá v tom, že řízení probíhá bez zbytečných průtahů. Konkrétně zásada rychlosti se uplatňuje zejména tam, kde jsou stanoveny lhůty pro vydání rozhodnutí. Pokud by tato zásada nebyla dodržena – nedodržela by se zákonná lhůta, respektive lhůta přiměřená, mohl by být podán opravný prostředek jako ochrana proti nečinnosti. Zbytečné průtahy řízení mohou být považovány za nesprávný úřední postup ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Se zásadou rychlosti souvisí zmíněná zásada hospodárnosti (procesní ekonomie) řízení, která stanoví, že nikomu nemají vznikat zbytečné náklady. Proto by měl správní orgán volit co nejúčinnější právní prostředky s co nejmenšími náklady. Užitím zásady hospodárnosti nesmí být účastník řízení zbaven možnosti účinně hájit svá práva.

Zásada rovnosti účastníků představuje rovnost účastníků jak v procesních právech, tak i v povinnostech. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech plnění procesních povinností stejnou mírou. Dle Listiny základních práv a svobod jsou si v řízení účastníci rovni, přičemž z tohoto principu rovnosti vychází další ustanovení správního řádu i zvláštní právní předpisy a respektují jej také např. trestní řád či občanský soudní řád. Rovnost dotčených osob není absolutní, nýbrž se bere přehodnocení míry rovnosti procesní postavení osob, což je zmíněno např. v judikatuře ústavního soudu.^{8 9}Může se jednat také o příklad, kdy je vystaveno usnesení o ustanovení opatrovníka, kdy právo podat odvolání proti usnesení mají pouze opatrovník a opatrovanec. Ostatní osoby mají v tomto úkonu jiné

⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 6/1996 (SbUS, sv. 6, n. č. 113)

⁹ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 22-27 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

procesní postavení, a proto není porušení zásady rovnosti, když nemohou podat odvolání proti usnesení o ustanovení opatrovníka.

Mimo těchto úvodních základních zásad ustanovených správním řádem je nutné zmínit a alespoň stručně popsat i další zásady, velice podstatné a specifické pro správní řízení:

- Zásadu písemnosti
- Zásadu ústnosti
- Zásadu neveřejnosti
- Zásadu oficiality
- Zásadu dispozice
- Zásadu dvojinstančnosti
- Zásada jednotnosti řízení
- Zásada koncentrace řízení
- Zásada vyšetřovací a projednací
- Zásada volného hodnocení důkazů

Zásada písemnosti znamená, že veškeré podklady musí být součástí správního spisu v písemné podobě, pokud zákon nestanoví jinak – záznam telefonického hovoru, protokol s výpovědí účastníka řízení atd. Posiluje se tím právní jistota subjektů. Pokud přítomný účastník řízení výslovně souhlasí, můžou se jednotlivá sdělení učinit i ústně. Tato zásada je modifikována zásadou ústnosti.

Zásada ústnosti je specifická jen v řízeních s nutným ústním jednáním, např. v řízení přestupkovém. V jiných řízeních může správní úřad od ústního jednání upustit a rozhodnout pouze na základě shromážděných či účastníky doložených písemných podkladů.

Zásada neveřejnosti spočívá v tom, že na rozdíl od jednání před soudem, které je veřejnosti přístupné, ústní jednání ve správním řízení veřejnosti přístupné není. Bylo by přístupné pouze v případě, že by správní úřad rozhodl o jeho zpřístupnění jinak. O toto zpřístupnění může požádat kterýkoliv z účastníků správního řízení, v praxi jsou však tyto žádosti zpravidla zamítány.¹⁰

¹⁰ PRŮCHA, Petr, Richard POMAHAČ a Stanislav KADEČKA. *Správní právo: obecná část. 2.*, upr. vyd. Ostrava: Sagit, 2002. Lexikony. 616-617 s. ISBN 80-720-8314-7.

Zásada oficiality se vyznačuje tím, že se projevuje zejména tam, kde je řízení zahajováno z moci úřední (*ex officio*), a pokud se týká dokazování, kdy je doplňována, respektive provázena zásadou vyšetřovací.

Zásada dispozice vyjadřuje, že je na vůli účastníka, zda bude vůbec řízení zahájeno (např. u tzv. návrhových přestupků) a případně též ukončeno, pokud svoji žádost vezme zpět nebo to řízení může i zúžit. Účastníci mají i možnost nevyužít určitých procesních oprávnění, např. dodat důkazní opravné prostředky, předložit důkazní prostředky, nevyužít možnosti práva nahlížet do spisu apod.¹¹

Zásada dvojinstančnosti spočívá v tom, že účastníci mají možnost se bránit proti rozhodnutím orgánu I. instance řádným opravným prostředkem (odvoláním, rozkladem), o kterém poté rozhoduje správní orgán II. instance – dochází k tzv. devoluci.¹² Uplatňuje se tedy u opravných prostředků, ale i u mimořádných opravných prostředků - např. přezkumné řízení provádí podle § 95 odst. 1 SŘ správní orgán nadřízený tomu, který rozhodnutí vydal.

Zásada jednotnosti řízení je omezena v odvolacím řízení, kde se k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů přihlíží, jen pokud by je účastník nemohl uplatnit již dříve, např. o nich nevěděl nebo je nemohl v předešlém řízení uplatnit.

Zásada koncentrace řízení znamená, že v určitém stádiu řízení mohou účastníci využít dané pravomoci, které jsou stanoveny, buď zvláštním zákonem viz § 89 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) nebo § 115 odst. 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), nebo usnesením správního orgánu (§ 36 odst. 1 SŘ).

Zásada vyšetřovací a projednací jsou propojeny s postupem při obstarávání podkladů pro rozhodnutí. Většinou si důkazy a jiné podklady pro rozhodnutí ve správním řízení obstarává správní orgán sám, ale i účastníci řízení jsou vázáni spoluprací se správními orgány při určování důkazu jako podpory u svých tvrzení.¹³ Pokud by tak neučinil, nemusí se takový důkazní prostředek úspěšně uplatňovat v odvolacím řízení. Správní orgán tedy vychází

¹¹ MATES, Pavel, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Základy správního práva procesního: obecná část*. 2., upr. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. 32 s. ISBN 978-80-7408-088-3.

¹² Devolutivní účinek znamená, že rozhodnutí o právním prostředku přechází na vyšší úřad, neboli instanci

¹³ Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád §50 odst. 2 a § 52

z dalších důkazů, které byly provedeny.

Zásada volného hodnocení důkazů se odkazuje na § 50 odst. 4 tím, že správní orgán hodnotí podklady, zejména pak důkazy, podle svojí úvahy - tzn., že se neřídí pouze důkazy, ale veškerými podklady, na jejichž základě se rozhoduje. Při hodnocení se musí správní orgány pohybovat v mezích zákona a vždy je třeba, aby podklady směřovaly k naplnění zásady materiální pravdy.¹⁴

2.3. Subjekty správního řízení

Ve správním řízení je vždy jedním ze subjektů správní orgán, který řízení vede a který rozhoduje, vydává správní akt (rozhodnutí, usnesení), který je výsledkem každého správního řízení. Správní řízení je ukončeno nabytím právní moci rozhodnutí.

Správní orgány se na základě efektivnosti a zároveň transparentnosti dělí na **věcnou, místní a funkční příslušnost**, díky které se určuje, který správní orgán má vést dané řízení, aby řešení sporů bylo co nejefektivnější. Oprávněnou úřední osobou, která je přiřazena ke konkrétnímu případu, musí držet mlčenlivost o všech skutečnostech, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak a stává se jí na základě vnitřních předpisů příslušného orgánu nebo pověřením ze strany vedoucího správního orgánu, a poté se provede záznam do spisu a správní orgán musí účastníka řízení na požádání informovat, kdy Správní řád § 46 odst. 1 stanovuje, že jméno oprávněné úřední osoby se musí objevit na oznámení o zahájení správního řízení ex officio (z úřední moci) účastníkům. Pokud bylo nutné provést změnu oprávněné úřední osoby, musí se vždy změna oznámit účastníkům řízení.

Příslušnost subjektů k dotčenému správnímu orgánu se určuje jednak podle věci, která se projednává, dále podle místní příslušnosti účastníka řízení či správního orgánu nebo podle funkční působnosti dle dané pravomoci příslušného orgánu.

Věcná příslušnost subjektů je upravena Správním řádem § 10 Hlavy II. Dílu 1. „*Správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.*“ To znamená, že správní orgány se zabývají typově určitou skupinou, řeší jednotlivá řízení v oblasti veřejné správy (např. zdravotnictví, školství apod.),

¹⁴ MATES, Pavel, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Základy správního práva procesního: obecná část*. 2., upr. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. 32-34 s. ISBN 978-80-7408-088-3.

a proto je jejich příslušnost zakotvená v konkrétních zákonech. Nejedná se pouze o zvláštní zákony, ale i samotný správní řád, který zakládá v určitých případech věcnou příslušnost např. § 106 a 107, který stanovuje příslušnost správních orgánů k provedení exekuce.

Věcná působnost není stanovena pouze v zákoně, ale i na základě zákona např. ve veřejnoprávní smlouvě nebo ve statutech územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy pro jednotlivé městské části, resp. obvody. „*Pokud by došlo mezi správními orgány ke sporům o věcnou příslušnost, bylo by třeba postupovat podle Správního řádu §133 Spory o věcnou příslušnost.*“¹⁵

Místní příslušnost navazuje na věcně příslušné orgány, kterým udává, že dle územní působnosti má správní orgán vést dané správní řízení, která stanovují několik kritérií a mezi ně patří:

- Místo činnosti účastníka řízení, jde-li o řízení týkající se jeho činnosti
- Řízení vztahující se k věci nemovitě, se řídí místem, kde se nemovitost nachází
- Ostatní řízení, které se týká podnikání fyzických osob, pak se tedy řídí místem podnikání - jde o místo zapsané do obchodního rejstříku
- Jiná řízení týkající se fyzických osob jsou vedena správním orgánem působícím ve správním obvodu, v němž je daná osoba přihlášená k trvalému či obdobnému pobytu.
- Řízení, kdy fyzická osoba nemá v České republice místo trvalého pobytu, řídí se místní příslušnost posledním místem jejího skutečného pobytu na našem státním území
- Ostatní řízení, týkající se právnických osob, je klíčové místo jejich sídla či sídla jejich organizační složky. Sídlo organizační složky je důležité, pro řízení vedená ve vztahu k zahraničním právnickým osobám, které mají zde tuto složku zřízenou.¹⁶

Funkční příslušnost je příslušnost, která vymezuje orgán, který má řízení vést. Mluvíme o záležitosti, která spadá do působnosti krajů nebo obcí, kdy tyto orgány jsou označeny za orgány samostatné působnosti, jsou tedy považovány za veřejnoprávní

¹⁵ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 34 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

¹⁶ MATES, Pavel, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Základy správního práva procesního: obecná část*. 2., upr. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. 37-38 s. ISBN 978-80-7408-088-3.

korporace, a ne za orgány veřejné správy. Rozdělování pravomocí mezi jednotlivé orgány územních samosprávných celků je dáno zákony – zákon o hlavním městě Praze, zákon o krajích, zákon o obcích.¹⁷ Jednají prostřednictvím svých orgánů, proto díky svým nejlepším předpokladům jsou to obecní a krajské úřady a dle § 130 odst. 1 SŘ je provádění správních řízení přenecháno jim. Mezi tyto orgány můžeme zařadit v samostatné působnosti rady obcí, které mohou ukládat pokuty, dále pokud byly zřízeny, tak v přenesené působnosti komise těchto rad a byl jim svěřen výkon státní správy.

Podle § 130 odst. 2 SŘ mohou správní řízení vést i výkonné orgány s všeobecnou působností, které jsou založeny zvláštním zákonem – jedná se o různé profesní komory např. Česká lékařská komora (předsednictvo), Česká advokátní komora (představenstvo) nebo Notářská komora (prezidium).

Poslední z důležitých paragrafů je § 130 odst. 3 SŘ, který popisuje, že působnost veřejné správy i mimo orgány, které ji vykonávají, ji mohou vykonávat právnické i fyzické osoby. Takové pověření musí být písemné a oznámené správnímu orgánu.¹⁸

2.3.1. Dotčené orgány

Dotčené orgány považujeme za orgány veřejné správy, které nemohou přímo rozhodovat v příslušném správním řízení, ale poskytují rozhodujícím orgánům součinnost v informačních úkonech. Jejich povinností je poskytovat všechny důležité informace pro řízení, tak aby tím neporušily zákonem stanovenou povinnost.

Jde o orgány, které mohou provést správní úkon, který není samostatným rozhodnutím, ale jeho výroková část může být finálně rozhodující pro správní řízení. Řadí se sem i orgány, které v průběhu řízení učiní vyjádření, a to je podkladem pro rozhodnutí v daném řízení – mají povinnost či právo takto učinit. Patří sem i orgány územního samosprávného celku, pokud se daná věc dotýká práva na samosprávu. Zvláštní zákon může označit za dotčené další správní orgány.

¹⁷ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 403 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

¹⁸ MATES, Pavel, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Základy správního práva procesního: obecná část*. 2., upr. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. 38-39 s. ISBN 978-80-7408-088-3.

Dotčené orgány jsou spojeny s právem, které se odkazuje na § 136 odst. 4 SŘ, což obsahuje práva spojená s posuzováním, jestli má být zahájeno řízení, či s fází průběhu řízení, a i s výkonem správního dozoru. Mají právo nahlížet do spisu, zažádat o kopie všech materiálů tvořící součást spisu, pokud je to podstatné, dále se vyjadřovat k ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí a popř. podat podnět k zahájení přezkumného řízení.

2.3.2. Účastníci řízení

Ve správním řízení bývá zvykem hovořit místo o procesních stranách o účastnících řízení. Účastník řízení by měl být procesně způsobilý. Správní orgán však může dát příležitost fyzické osobě, která procesně způsobilá není, aby se k projednávané věci vyjádřila, což může být důležitou součástí k prokázání skutečnosti, ovlivňující prokázání práva či povinnosti jednoho z účastníků řízení.

Každé právní odvětví upravuje samo, kdo je jeho subjektem a kdo ne. Subjekty jsou mimo správních orgánů všichni ti, kdo svými úkony mohou vyvolávat vznik, změnu nebo zánik procesních vztahů, jinak řečeno ti, kdo svou činností mohou ovlivnit průběh řízení. Ve zkratce lze tedy říci, že subjekty správního řízení jsou správní orgán a účastníci řízení.¹⁹

Mezi subjekty řízení musí být alespoň jeden dotčený účastník. Řízení totiž směřuje k tomu, aby byly konkrétní fyzické či právnické osobě založeny, změněny či zrušeny práva nebo povinnosti, popřípadě aby se rozhodlo o jejich existenci či neexistenci. Účastníky řízení rozdělujeme podle zákona do menších podskupin. Mezi hlavní skupiny patří 2 podskupiny, které se rozdělují na hlavní a vedlejší účastníky, ale existuje zde specifická kategorie, která nám říká, že účastníci mohou být vtaženi do řízení zvláštními zákony, tím pádem je označujeme jako Účastníky dle zvláštního zákona.

Hlavní účastníci jsou osoby neboli primární adresáti konstitutivních či deklaratorních správních aktů, které se výslovně v zákoně neobjevují, ale dle ustanovení § 9 SŘ popisují jejich práva a povinnosti. Správní řád tedy definuje účastníka dle § 27 odst. 1 a rozlišuje, zda je řízení účastníky zahájeno na žádost nebo je zahájeno z moci úřední.

¹⁹ KINDL, Milan, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Základy správního práva: komentář*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). 189 s. ISBN 978-80-7380-190-8.

Jedná-li se o řízení zahájené na žádost, je účastníkem žadatel a další dotčené osoby – jedná se o osoby, kterých se daný případ dotýká, na které se bude rozhodnutí správního orgánu vztahovat (např. spoluvlastníci věci, která je předmětem řízení). Pokud jde o řízení zahájené z moci úřední, jsou dotčené osoby řízení účastníci, kterým má dané rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

V dalším případě, kdy se jedná o sporné řízení, je postavení účastníků řízení jako navrhovatele a odpůrce a jsou tedy hlavními účastníky řízení. Tito účastníci mohou být doplněny o vedlejší účastníky. V případě exekučního řízení je hlavním účastníkem dle § 118 odst. 2 SŘ tzv. „*povinný*“. Dalším hlavním účastníkem může být např. osoba oprávněná z exekučního titulu, která nařídila exekuci²⁰

Vedlejší (dotčení) účastníci jsou vymezeni správním řádem v § 27 odst. 2 tak, že jde o osoby, které „*mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*“, tzn., že se účastníkům nezakládají nová práva ani povinnosti, pouze se jen upravují na základě rozhodnutí. Jelikož správní orgán má povinnost určit okruh účastníků, kteří by mohli být dotčeni po finálním rozhodnutí řízení, je dána podmínka „*přímého dotčení*“, proto orgán uvádí, že „*mohou být rozhodnutím přímo dotčeni*“. Podmínka, kdy byla splněna, je uvedena až v závěrečném rozhodnutí, kde je dáno, jestli se rozhodnutí vedlejšího účastníka týká přímo či ne.²¹

Účastníkům dle zvláštního zákona určuje Správní řád specifické právní postavení, které se odráží např. od stavebního nebo přestupkového práva. Určují procesní práva a povinnosti. U zákona o přestupcích může být účastník jako např. poškozený, obviněný, vlastník věci, navrhovatel apod.

Další možností, kdy účastník dle zvláštního zákona je součástí řízení, je dána tím, že zvláštní zákon přiznává postavení i další osobě, která by nemohla být na základě Správního řádu účastníkem řízení. Příkladem je zákon o ochraně přírody a krajiny²², který v § 70 odst. 3 stanoví, že „*občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2*

²⁰ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 99 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

²¹ VEDRAL, Josef a Marek STARÝ. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. Eupress. 331-335 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

²² Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

*tohoto ustanovení účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno.*²³ – občanské sdružení má postavení účastníka řízení. Postavení účastníků dle zvláštního zákona se ztotožňuje s postavením vedlejších účastníků řízení – viz § 27 odst. 2. Může nastat i situace, kdy tito účastníci se budou považovat za hlavní účastníky, a to pouze ve dvou případech. Prvním případem je, že tak stanoví zvláštní zákon (výslovně stanoví, že mají postavení podle § 27 odst. 1 SŘ) a druhý případ nastane, pokud by se jim měla zrušit, změnit či založit práva.

Dalšími osobami zúčastněnými na správním řízení mohou být ty osoby, které nejsou přímo součástí řízení, ale jejich skutečnost má velký význam v rámci shromažďování podkladů pro dokazování a finální rozhodnutí. Těmito osobami jsou svědci, kteří mohou přispět svými informacemi, konkrétně k dokazování. Dále to jsou vlastníci, uživatelé či držitel listin či věcí, které mají být předmětem listinného důkazu nebo ohledání. Patří sem i znalci, kteří posuzují skutečnost, reálnost z hlediska odbornosti, tlumočníci, prostředníci (v případě hluchoslepých osob), podpůrce²⁴ (od 1. 1. 2014) – je podporou a pomáhá duševně chorému člověku, kterému působí obtíže rozhodování. Můžeme jmenovat i zaměstnavatele, osoby provádějící náhradní výkon, držitele odebíraných movitých věcí a vlastníky objektů.

2.4. Průběh správního řízení

Správní orgán je povinen zjistit a zajistit všechny skutečnosti nutné pro úplné a objektivní rozhodnutí. Rozhodujícími podklady pro správní řízení jsou především důkazní prostředky. Před zahájením řízení lze na žádost osoby, která by mohla být účastníkem, nebo z moci úřední provést **zajištění důkazu**. Zajištění důkazu se provede v případě, že je důvodná obava, že později nebude možné důkaz provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi a je reálný předpoklad o podstatném vlivu takového důkazu při řešení otázky v projednávané věci. Zajištění důkazu se provádí na základě usnesení vydaného správním orgánem, který je příslušný k řízení nebo v jehož obvodu se důkaz nachází. Usnesení se oznamuje dotčeným osobám, které musí při provádění úkonu poskytnout osobní součinnost a zároveň musí být přítomna oprávněná úřední osoba. O zajištění důkazu se sepíše protokol. Dalšími možnostmi pro zabezpečení řádného průběhu správního řízení slouží tzv. **zajišťovací prostředky** – předvolání, předvedení, předběžné opatření, záruka za splnění povinnosti a pořádková opatření.

²³ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 100 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

²⁴ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník § 45

Ten kdo obdrží předvolání k soudu kvůli vypovídání např. v trestním řízení, má základní povinnost se dostavit a vypovídat jako svědek o trestném činu u kterého byl přítomen, o případném pachateli nebo i o jiných okolnostech, které jsou nezbytné pro dané řízení. Pokud by se svědek, který byl soudem řádně předvolán, nedostaví bez omluvy, může být předveden na základě opatření soudu policejním orgánem, který by měl zajistit, aby byl svědek postaven před soud. Proti předvedení se může daná osoba bránit opravným prostředkem do 15 dnů od jeho doporučení.²⁵

Předběžné opatření, považujeme podle § 76 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, které ukládají účastníkům řízení nebo třetí osobě placení výživného v nezbytné míře, poskytnutí alespoň části pracovní odměny, pokud navrhovatel je platně v pracovním poměru a nemůže pracovat ze závažných důvodů, složení peněžité částky nebo věci do úschovy u soudu, nenakládání s určitými věcmi nebo právy, či že něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco snášel. Soud má povinnost se rozhodnout o návrhu o nařízení předběžného opatření nejpozději do 7 dnů ode dne jeho podání. Jako jediný opravný prostředek proti tomuto opatření je odvolání.²⁶

Podle Správního řádu § 147 soud má možnost na žádost účastníka přijmout nebo uložit povinnost účastníkovi řízení složit peněžitou částku nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti. Pokud by tuto povinnost nesplnil v určené lhůtě a nesložil záruku, správní orgán zastaví řízení.

Mezi pořádková opatření zařazujeme uložení pořádkové pokuty ústředními orgány státní správy nebo ministerstvy a díky těmto pokutám by se mělo zabránit v narušování nebo bezdůvodnému komplikování správního řízení. Měly by zařídít řádný průběh správního řízení a efektivně tak spolupracovat se zúčastněnými osobami. Stanovený limit, který může daný orgán uložit pokutu, je do výše 50 000,- Kč.

²⁵ Předvolání, předvedení, vykázaní a pořádková pokuta. *Ministerstvo vnitra české republiky* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, ©2019 [cit. 2019-03-21]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-prubeh-rizeni-predvolani-predvedeni-vykazani-a-poradkova-pokuta.aspx>

²⁶ OLŠINA, Jakub. Jak postupovat po nařízení předběžného opatření. <https://www.epravo.cz/top/prakticke-rady/jak-postupovat-po-narizeni-predbezneho-opatreni-106445.html> [online]. Brno: AEA, ©2017 [cit. 2019-03-21]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/prakticke-rady/jak-postupovat-po-narizeni-predbezneho-opatreni-106445.html>

V průběhu správního řízení může dojít na základě **usnesení** správního řízení k jeho **přerušeni nebo zastavení**. Dle správního řádu § 64 může správní orgán přerušit řízení např. v důsledku výzvy k odstranění nedostatků žádosti, výzvy k úhradě správního poplatku v souvislosti s úkonem spojeným s řízením a ihned po odstranění nedostatků v řízení orgán pokračuje. Řízení může být přerušeno také z důvodu nečinnosti účastníka řízení, a to na zákonem danou dobu. Pokud nejsou nedostatky řízení ze strany účastníka v dané lhůtě odstraněny, může být řízení zastaveno.

Výsledkem správního řízení je **rozhodnutí**, které je vydáno jako individuální správní akt, tedy akt týkající se konkrétní osoby. Rozhodnutí se vydává v písemné podobě a musí obsahovat příslušné náležitosti – výrok, odůvodnění a poučení o možnosti podání opravného prostředku. Výroková část rozhodnutí obsahuje identifikace účastníka řízení, předmět řízení, popř. lhůta ke splnění ukládané povinnosti. Může obsahovat jeden nebo více výroků. V odůvodnění se uvádí důvody výroku, podklady pro vydání rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení a výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění není třeba v případě, pokud je správním orgánem prvního stupně všem účastníkům řízení vyhověno. V poučení se uvádí, zda a jaký je možný opravný prostředek proti vydanému rozhodnutí, v jaké lhůtě lze tak učinit, a u kterého správního orgánu lze opravný prostředek podat. Pokud nemá odvolání odkladný účinek, musí tato skutečnost v poučení uvedeno. U řízení zahájeného z moci úřední lze uložit splnění povinnosti tzv. příkazem. Proti tomu lze podat opravný prostředek zvaný odpor, a to do 8 dnů od uložení. Zvláštním typem je příkaz vydaný na místě, tzv. blokové řízení.²⁷

²⁷ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 227-228 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

3. Dokazování

Dokazování je důležitou součástí správního řízení. Má zásadní roli pro zjištění stavu věci, neboť je tento institut prostředkem k prokázání nových skutečností, které mohou změnit směr, popř. výsledek správního řízení. Klíčovou roli hraje dokazování zejména ve sporných řízeních a ve správním právu trestním, kdy jsou důkazy pro co nejobektivnější výsledek řízení naprosto zásadní. Správní orgán, u kterého správní řízení probíhá, musí zjistit zákonnými prostředky skutečnosti, na jejichž základě může být správní řízení uskutečněno a vydáno právoplatné rozhodnutí.

3.1. Vymezení pojmu a jeho účel

Každý účastník správního řízení může stav věci změnit právě předložením nějakého důkazu, a to po celou dobu probíhajícího řízení. V praxi platí, že o povinnost navrhnout důkazy se jedná v řízení zahájeném na žádost účastníka řízení, zatímco v řízení z moci úřední, ve kterých rozhoduje správní orgán o uložení sankce účastníku řízení, je právem účastníka řízení volba procesní strategie a rozhodnutí, zda bude se správním orgánem aktivně spolupracovat či nikoliv. Pokud není dáno zákonem, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy. Přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.²⁸ Domnívám se, že je vhodná alespoň základní orientace pojmů souvisejících s problematikou dokazování, jako je důkaz, důkazní břemeno, důkazní prostředek, předmět důkazu, nositel důkazu a samotný pojem dokazování. Při prokazování nějaké skutečnosti hovoříme o důkazu jak u řízení soudního, tak i správního.

Důkaz je věc nebo postup, které mohou přispět k objasnění projednávané věci v rámci dokazování. Důkazy dělíme na přímé a nepřímé. Přímý důkaz přímo potvrzuje nebo vyvrací dokazovanou skutečnost a nepřímý důkaz (indicie) má význam pouze ve spojení s jinými důkazy.²⁹ Důkaz je poznatek či výsledek získaný provedením ohledání, obsah výpovědi vyslechnutých osob, obsah listin nebo obsah zpráv zachycených jinak než písemně. Každý důkaz je vždy spjat s určitou osobou (jestliže je tímto důkazem výpověď) nebo s určitou věcí (jestliže je tímto důkazem listina nebo jiná zpráva spojená s nějakým hmotným pokladem).

²⁸ ŠVÁSTA, Pavel. Provádění důkazu listinou ve správním řízení mimo ústní jednání. *Právní prostor* [online]. Praha: ATLAS consulting spol., ©2015 [cit. 2019-03-09]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/provadeni-dukazu-listinou-ve-spravnim-rizeni-mimo-ustni-jednani>

²⁹ Jaký je rozdíl mezi přímým a nepřímým důkazem. *Az Legal* [online]. Praha: AZ LEGAL, advokátní kancelář, ©2018 [cit. 2019-03-09]. Dostupné z: <https://azlegal.cz/faq/jaky-je-rozdil-mezi-primym-a-nepriymym-dukazem/>

Tyto osoby nebo věci nazýváme **nositeli důkazů** (pramenem důkazů). Pokud je dokazovaná skutečnost při dokazování vyvrácena, hovoříme o důkazu ospravedlňujícím, pokud je díky důkazu prokázána, jde o důkaz usvědčující. Důkazy dále členíme na původní důkaz, který pochází přímo z pramene (např. výpověď očitého svědka) nebo odvozený důkaz, který je ze zprostředkovaného pramene (např. tlumočení tvrzení očitého svědka jiným svědkem).

Důkazním břemenem se rozumí procesní odpovědnost účastníka řízení, kdy nebyla prokázána jeho tvrzení, přestože bylo v zájmu tohoto účastníka tvrzenou skutečnost prokázat, a z tohoto důvodu bylo rozhodnuto v jeho neprospěch.³⁰ Smyslem důkazního břemena je možnost soudu rozhodnout o věci samé i v takových případech, kdy nemohlo být prokázáno, že tvrzení je nebo není pravdivé. Důkazní břemeno leží na tom účastníku řízení, kterému plynou z existence jím tvrzených skutečností příznivé právní důsledky.³¹ **Důkazní prostředek** je pak přímo konkrétní věc, která slouží k prokázání určité skutečnosti, je tedy prostředkem k získání důkazu. **Předmět důkazu** je skutečnost, která má být zjištěna.³²

3.2. Dokazování ve správním řízení

Ve správním řízení se pro zjištění skutečného stavu věci využívají různé **důkazní prostředky**. Důkazy se provádí při ústním jednání. Pokud by tomu tak nebylo a důkazy se prováděly mimo ústní jednání, museli by o tom být účastníci vyrozuměni. Účastníci řízení jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán návrhy však není vázán. Dokazování může být provedeno důkazem listinou, ohledáním, svědeckou výpovědí a znaleckým posudkem. Důkazy nesmí být získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.³³

Argumentem účastníka řízení proti správnímu orgánu může být tvrzení, že nebyl informován o prováděném dokazování, respektive o způsobu vedení správního řízení. Taková situace pak může mít výrazný dopad na procesní strategii účastníka řízení, a to obzvláště v řízení zahájeném z moci úřední, ve kterých hrozí účastníku řízení sankce a důkazní břemeno dokazování nese správní orgán. I tento argument lze ale odmítnout, neboť záleží na účastníku

³⁰ POLIŠENSKÁ, Petra, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Přehled judikatury ve věcech dokazování: komentář*. 2., upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). 17 s. ISBN 978-80-7357-553-3.

³¹ Viz rozsudek NS ze dne 29. 10. 1997, Sp. Zn. II. Cdon 257/97

³² POLIŠENSKÁ, Petra, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Přehled judikatury ve věcech dokazování: komentář*. 2., upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). 153 s. ISBN 978-80-7357-553-3.

³³ Jak se provádí dokazování ve správním řízení. *Az Legal* [online]. Praha: AZ LEGAL, advokátní kancelář, ©2018 [cit. 2019-03-09]. Dostupné z: <https://azlegal.cz/faq/jak-se-provadi-dokazovani-ve-spravnim-rizeni/>

řízení, jakou procesní strategii v rámci správního řízení zvolí, zda se bude pravidelně informovat o průběhu správního řízení (třeba nahlížením do spisu podle § 38), bude se na správní orgán obracet s žádostí o poskytnutí informací, v jakém stadiu je správní řízení, anebo nechá správnímu orgánu plnou kontrolu nad průběhem správního řízení a bude brojit až proti vydanému rozhodnutí.³⁴

Dle §51 Správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Správní orgány jsou povinny při přípravě rozhodnutí zohlednit všechny důkazy, které v průběhu správního řízení shromáždily. Jde zejména o:

- Listiny
- Ohledání
- Svědeckou výpověď
- Znalecký posudek

Účastník správního řízení má právo účastnit se procesu dokazování stejně jako v trestním nebo občanskoprávním řízení. Toto právo vychází z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a tvoří jeden z komponentů práva na spravedlivý proces. Taktéž dle ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu mají dotčené osoby možnost uplatňovat svoje práva a oprávněné zájmy. V případě dokazování pak platí, že účastníci řízení jsou oprávněni důkazy nejen navrhnout, ale být účastni při jejich provádění. V této souvislosti má správní orgán povinnost informovat účastníka řízení o provádění dokazování, pokud jsou důkazy prováděny dle § 49 správního řádu, tj. mimo ústní jednání. Porušení tohoto práva účastnit se řízení při provádění důkazů může založit nezákonnost rozhodnutí.

3.2.1. Důkazní listina

Provádění důkazu listinou podle § 53 zákona č. 500/2004 Sb., patří k jednomu z nejčastějších způsobů dokazování ve správním řízení zahájené na základě žádosti nebo z moci úřední. Pokud mluvíme o provádění důkazů a právu účastníka řízení účastnit se dokazování, pak je nutné poukázat na skutečnost, že ne každé provádění důkazu musí nutně vyžadovat přítomnost účastníka řízení, jako je to právě u tohoto způsobu dokazování. Listina

³⁴ ŠVÁSTA, Pavel. Provádění důkazu listinou ve správním řízení mimo ústní jednání. *Právní prostor* [online]. Praha: ATLAS consulting spol., ©2015 [cit. 2019-03-09]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/provadeni-dukazu-listinou-ve-spravnim-rizeni-mimo-ustni-jednani>

je nositelem informací, jehož obsah nelze ovlivnit, a který může být po celou dobu správního řízení součástí spisu bez přítomnosti účastníka. Při provádění důkazu listinou jsou možnosti participace účastníka řízení na tomto dokazování značně omezené, fakticky pouze a jen na námitky důvěryhodnosti nebo pravosti takového důkazu. Takové námitky však může účastník řízení vznést kdykoliv v průběhu správního řízení nebo v okamžiku, kdy je vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí.

V případě listiny je dále nutné uvést, že ne každá listina je automaticky považována za důkaz listinou, a dále že o listině musí být vedeny řádné záznamy, což je uvedeno i v některých judikátech. Správní řád upravuje pouze problematiku tzv. veřejných listin, listin vydaných orgány státní správy nebo soudy, a zároveň presumpci pravdivosti jejich obsahu. V této souvislosti lze také odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu v Brně č. j. 9 As 76/2011 – 130 ze dne 30. 5. 2012, ve kterém se uvádí, že důkazem listinou není např. závazné stanovisko nebo na rozsudek č. j. 10 As 16/2014 – 25 ze dne 21. 8. 2014, že listina musí existovat již ke dni uložení povinnosti ji předložit. K procesu provádění důkazu listinou mimo ústní jednání se vyjádřil i poradní sbor ministra vnitra v závěru zprávy PSMV č. 72 a zaujal stanovisko, že pokud je prováděn důkaz listinou mimo ústní jednání, ale za přítomnosti svědků, měl by být v souladu s § 18 odst. 1 ve spojení s § 53 odst. 6 správního řádu sepsán protokol, a to i za situace, kdy listina nebo její kopie zůstává součástí spisu. Krajský soud Brno dospěl v rozsudku č. j. 62 Ca 42/2007 ze dne 17. září 2008 k závěru, že pokud byl prováděn důkaz listinou mimo ústní jednání, a listina zůstala součástí spisu, pak absence protokolu o dokazování listinou lze považovat za procesní vadu, která ovšem nezpůsobuje nezákonnost řízení, neboť její dopad do práv účastníka řízení je minimální. V případě, že je prováděn důkaz listinou mimo ústní jednání za přítomnosti pouze a jen úřední osoby, pak v tomto případě nestačí pouze listinu vložit do spisu, ale je nutné o skutečnosti, že se úřední osoba s touto listinou seznámila, vyhotovit protokol. Sepsání protokolu o provedení důkazu listinou má význam především u listin, u kterých správní orgán uloží dotčené osobě povinnost je předložit, tzn., že taková listina se po provedení důkazu musí dotčené osobě vrátit a nezůstává součástí spisu.³⁵

Zajímavý postoj k problematice dokazování listinou vyjadřuje doktrína, zejména komentáře JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D. a JUDr. Radka Ondruše, kteří jsou toho názoru, že v případě, že listina je po celou dobu správního řízení součástí spisu, protokol se

³⁵ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář. 2.*, upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 180-185 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

nevyhotovuje, neboť by takový procesní úkon neměl smysl. Tento názor byl plně přijat v rozsudcích Nejvyššího správního soudu. Z tohoto přijatého postoje je zřejmé, že je podstatné, zda měl účastník řízení možnost se s daným důkazem seznámit a vyjádřit se k němu. Nikoliv tedy, zda byl ryze formálně dodržen postup stanovený v § 53 odst. 6 správního řádu ve vazbě na § 18 odst. 1 o vyhotovení protokolu. Takový přístup reflektuje dlouhodobou politiku Nejvyššího správního soudu, který ve svých jednotlivých rozhodnutích vykládá ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) soudního správního řádu právě s důrazem na případné omezení procesních práv účastníka řízení a dospěl k závěru, že pokud správní orgán splní dvě podmínky dle správního řádu, kterými jsou založení listiny do spisu a účastník řízení má možnost se s těmito listinami seznámit při nahlížení do spisu, lze provádět dokazování i jednoduše tím, že je listina vložena do spisu bez vyhotovení protokolu.

Pokud je listina vložena do spisu a stává se jeho součástí, vzniká správnímu orgánu povinnost vypořádat se v rozhodnutí s tímto důkazním prostředkem, pokud je relevantní k předmětu správního řízení. Pokud tak správní orgán neučiní, dopouští se procesní chyby z kategorie tzv. opomenutých důkazů.³⁶

3.2.2. Ohledání

Ohledání můžeme brát jako kontrolu neboli provedení prohlídky, která se týká movitých i nemovitých věcí, díky které se lépe určuje skutková podstata. Nejvíce se užívá u nemovitých věcí, jako jsou dle zákona pozemky a stavby s nimi pevně spojené. Kontrolu provádí správní orgán nebo osoba pověřená správním orgánem.

Důkaz ohledáním se provádí u vlastníka či uživatele věci, kteří jsou povinni předložit tuto věc správnímu orgánu nebo strpět její ohledání na místě.³⁷ Pokud se jedná o strpení ohledání věci na místě je potřeba vyrozumět i ty, kteří jsou oprávněni a nakládají s předmětem ohledání např. řidič vozu, se kterým byl spáchán nějaký přestupek, trestný čin, popř. je toto vozidlo označeno jako věc, která souvisí s projednávanou věcí. Především se jedná o nemovitosti, ale může se jednat i o věci movité, které jsou špatně nebo zcela vůbec přenositelné, z hlediska finanční náročnosti pro přepravu a tím by nešlo splnit zásadu

³⁶ ŠVÁSTA, Pavel. Provádění důkazu listinou ve správním řízení mimo ústní jednání. *Právní prostor* [online]. Praha: ATLAS consulting spol., ©2015 [cit. 2019-03-09]. Dostupné z:

<https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/provadeni-dukazu-listinou-ve-spravnim-rizeni-mimo-ustni-jednani>

³⁷ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář. 2., upr. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 185 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

hospodárnosti ve správním řízení. Patří sem např. těžké a velké věci (např. stroje, přírodní zdroje apod.) nebo větší zvířata. Správní orgán vydá uvedeným osobám usnesení o ohledání věci. K ohledání může správní orgán přizvat nestranné osoby a zajistit jejich přítomnost při provádění důkazů. Považují se za nezávisle dohlížející osoby, které zajišťují právní jistotu důkazů.

Pokud by byla hrozba z prodlení (odklad by ztížil nebo zabránil ohledání důkazu) a byla by obava, že se tento úkon nebude moci provést později vůbec nebo s velkými obtížemi, pak správní řád bude postupovat podle § 138 SŘ, kde v odst. 1 stojí „*Před zahájením řízení lze z moci úřední nebo na požádání toho, kdo by byl účastníkem, zajistit důkaz, je-li důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování.*“. Správní orgán následně vydá usnesení o zajištění důkazu. Při zajištění důkazu je přítomná oprávněná úřední osoba a příslušným orgánem je orgán, který byl příslušný k řízení nebo správní orgán, který ve svém obvodu má ohrožený důkazní prostředek. O zajištění důkazu je důležité sepsat protokol a udělat kopii, která je následně opatřena ověřovací doložkou a popř. doprovázena znalcem, kvůli znaleckému posudku. Provedení důkazu tímto protokolem se řídí ustanovením § 53 odst. 6 správního řádu, který je brán jako důkazní listina a jejím provedením se učiní záznam do spisu.

Je zde i možnost, kdy ohledání nelze provést nebo může být odepřeno z důvodu zákona 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, tedy i jako u svědka platí, že je chráněn zvláštním zákonem a pro zabezpečení ochrany utajovaných informací se určují objekty neboli budovy či jiné ohraničené prostory, které spadají do ohraničeného prostoru v objektu neboli do zabezpečené oblasti a jednací oblasti, která je ohraničeným prostorem v objektu. Ohledání nelze provést ani, aniž by správní orgán porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, pokud by tuto povinnost příslušný orgán nebo ten co má tuto povinnost, se této povinnosti nezprostil.³⁸ Můžeme mluvit např. o zákonu č. 312/2012 Sb., o úřednících územních samosprávných celků – zde úředník je povinen zachovávat mlčenlivost v rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy, pokud by nebyl této povinnosti zproštěn, a to např. vedoucím úřadu dle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, kde matrikář či ostatní osoby, pro které je to nezbytné pro výkon jejich

³⁸ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář. 2.*, upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 185-187 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

funkce mají přístup k osobním údajům, mají povinnost mlčenlivosti, a to i po skončení jejich výkonu funkce apod. I v tomto ohledu, kde nelze provést ohledání kooperuje svědecká výpověď a ohledání, a to § 55 odst. 4 SŘ a § 54 odst. 2, kdy tyto paragrafy nám popisují, že nelze provést tento úkon v případě, pokud by strpěním či předložením věci k ohledání způsobila sobě nebo osobě blízké újmu, a to nebezpečím pro trestný čin nebo správní delikt.³⁹

3.2.3. Svědecká výpověď

Ve svědecké výpovědi vypovídá svědek, kterým je fyzická osoba, kterou předvolal orgán, aby vypovídal o skutečnostech důležitých pro dané řízení. Svědek je osoba, která je nezastupitelná. Svědkem může být dospělá i nezletilá osoba nebo i osoba s duševními a fyzickými vadami.

Výslech svědka lze definovat jako interaktivní způsob dokazování. Povinnost vypovídat jako svědek má obecně každý, kdo není účastníkem řízení, což ale neznamená, že by účastník řízení nemohl jako svědek vypovídat, pouze jej k tomu nelze nutit. Pokud se rozhodne účastník řízení vypovídat v dané věci, může sám předložit návrh o výpovědi správnímu orgánu. Výjimku tvoří sporné řízení, kdy může sám správní orgán účastníka vyslechnout v případě, že dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak. Výpověď musí být pravdivá a nesmí být zamlčovány žádné skutečnosti. Úmyslně podaná nepravdivá či neúplná svědecká výpověď ve správním řízení by byla přestupkem proti pořádku ve státní správě, kdy může být osoba, která takovou výpověď poskytne, sankcionována. Svědek je povinen se dostavit k podání výpovědi na základě písemného předvolání, které se doručuje do vlastních rukou s dostatečným předstihem. V případě, že by svědek bez řádné omluvy a dostatečného důvodu nedostavil, může být na základě vydaného usnesení předveden.

Judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu zastává názor, že provedení výslechu svědka bez přítomnosti účastníka správního řízení, aniž by byl o konání výslechu účastník předem vyrozuměn, je nezákonným upřením práva účastníka řízení, neboť přichází o možnost účastnit se výslechu svědka a práva klást svědkovi otázky. Tato práva jsou garantována v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti, a aby se mohl vyjádřit ke všem

³⁹ KOLMAN, Petr. Důkaz ohledáním ve správním řízení. *Epravo* [online]. Brno: AEA, ©2009 [cit. 2019-03-10]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/dukaz-ohledanim-ve-spravnim-rizeni-59383.html>

prováděným důkazům.⁴⁰ Podstatou je zajištění přítomnosti účastníka řízení při provádění výslechu. Účastníku je tímto způsobem dána možnost bezprostředně reagovat na výpověď svědka a případně jej konfrontovat se svými tvrzeními.⁴¹

Výslech nesmí být proveden, popř. může být odepřen svědkem, který nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích nebo je povinen zachovat mlčenlivost, popř. by výpovědí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Seznam utajovaných informací je vydán nařízením vlády č. 522/2005 Sb. na návrh Národního bezpečnostního úřadu a jde o informace, jejichž vyzrazení by mohlo způsobit újmu České republice. Příslušný orgán by ale mohl svědka zprostit povinnosti uchovat danou informaci v tajnosti. Dalším důvodem pro odepření výpovědi je, že by výpověď mohla způsobit nebezpečí trestního stíhání nebo stíhání pro správní delikt samotnému svědkovi nebo osobě jemu blízké. Těmito osobami jsou dle § 22 odst. 1 občanského zákoníku příbuzné osoby v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství, jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí.

Údaje získané svědeckou výpovědí mohou být ve správním řízení významným důkazem. Proto je důležité, aby svědecká výpověď byla dostatečně přesná a hodnověrná. U výpovědi rodinného příslušníka, který neodmítl vypovídat, je hodnověrnost zpravidla menší. Svědeckou výpověď je třeba posuzovat, stejně jako jiné důkazy, v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a také ve vzájemné souvislosti s jinými důkazy.

3.2.4. Znalecký posudek

Důkaz znaleckým posudkem se uplatňuje až subsidiárně, tedy v případech, kdy je potřeba k vydání rozhodnutí posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního

⁴⁰ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 227-228 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

⁴¹ ŠVÁSTA, Pavel. *Provádění důkazu listinou ve správním řízení mimo ústní jednání*. *Právní prostor* [online]. Praha: ATLAS consulting spol., ©2015 [cit. 2019-03-09]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/provadeni-dukazu-listinou-ve-spravnim-rizeni-mimo-ustni-jednani>

orgánu.⁴² Jiným správním orgánem nejsou myšleny veškeré dostupné správní orgány v okolí, ale především správní orgán, u kterého lze odborné znalosti předpokládat nebo správní orgán, který má poskytovat metodickou pomoc. V případě, že znalosti nelze opatřit předchozím způsobem, správní orgán ustanoví usnesením znalce, kterého může vyslechnout, popř. mu usnesením uloží, aby vypracoval písemný posudek a ve stanovené lhůtě jej předložil. Usnesení se oznamuje pouze znalci, účastníci řízení jsou vhodným způsobem vyrozuměni (dopisem, e-mailem, telefonicky apod.). Subsidiární postavení tohoto typu důkazu vychází z obecného předpokladu, že úřední osoby mají dostatečné odborné znalosti, aby mohly otázky v běžně vedených správních řízeních posuzovat samy. Hodnocení tohoto důkazu spočívá v posouzení, zda závěry posudku jsou náležitě odůvodněny a nejsou v rozporu s výsledky ostatních důkazů a odpovídá pravidlům logického myšlení. Znaleckou a tlumočnickou činnost vykonávají vesměs osoby zapsané do seznamu znalců a tlumočnicků nebo ústavy, které mohou poskytnout znalecké posouzení věci (např. vědecké ústavy, vysoké školy atd.)

Znalecký posudek, který byl vypracován na základě žádosti účastníka a nebyla určena usnesením správního orgánu osoba a nutnost pro vyhotovení takového posudku, je takový znalecký posudek považován pouze jako důkaz provedený listinou, sloužící jako podklad pro vydání rozhodnutí. Je-li však znalecký posudek vyžádán správním orgánem, prodlužuje se o dobu potřebnou k jeho opatření lhůta pro vydání rozhodnutí.⁴³

3.3. Dokazování v jiných typech řízení

Každý občan se může setkat, ať už přímo či nepřímo, s nějakým typem řízení, kde může hrát právě zásadní roli důkaz. Může se jednat jak již o zmíněné řízení správní, tak i soudní, trestní, občanské a zvláštní postavení má řízení přestupkové. V následující části je pro srovnání způsobu a smyslu dokazování stručně popsáno dokazování v různých typech řízení.

3.3.1. Trestní řízení

V trestním řízení, které se řídí trestním řádem, je dokazování nejdůležitějším procesem, který v konkrétním případě přináší, doplňuje, prověřuje, potvrzuje či vyvrací

⁴² JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář. 2.*, upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 187-192 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

⁴³ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář. 2.*, upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 192-193 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

skutkové závěry. Jako důkaz může sloužit vše, co může přispět k objasnění věci.⁴⁴ Je to vymezený postup orgánů činných v trestním řízení, jehož smyslem je poznání skutkových okolností důležitých pro další postup orgánů a v konečné fázi i pro rozhodnutí. Dokazování je v trestním řízení přítomno v každé jeho fázi, a to v určitém rozsahu i před jeho samotným zahájením, kdy policejní orgán vychází z quasi dokazování. Při prokazování jde-li o trestný čin či o okolnost vylučující protiprávnost činu je právě důležité řádné zjištění skutečností, které dokážou zmíněné vyloučení protiprávního jednání. Jde o činy jinak trestné spáchané v krajní nouzi, nutné obraně, se svolením poškozeného, za přípustného rizika či oprávněným použitím zbraně. Důkaz může vyhledat, předložit nebo jeho provedení navrhnout každá ze stran řízení. Pokud důkaz nevyhledal nebo nevyžádal orgán činný v trestním řízení, není to důvodem k jeho odmítnutí. Důkaz získaný nezákonným donucením nebo hrozbou takového donucení nesmí být použit, s výjimkou případu, kdy se použije jako důkaz proti osobě, která takového donucení nebo hrozby donucení použila. Při rozhodování v hlavním líčení, veřejném i neveřejném zasedání smí soud přihlédnout jen k těm důkazům, které byly při tomto jednání provedeny a obviněný má právo se ke všem důkazům vyjádřit. Důkazy se hodnotí podle vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu.⁴⁵

Pro dokazování v trestním řízení jsou důležité dle trestního řádu zejména tyto důkazy:

- Výpovědi obviněných a svědků – důkaz výpověďmi svědků, znalců a obviněného se provádí zpravidla **výslechem**
- **Znalecký posudek**
- Věci a listiny důležité pro trestní řízení – **věcnými důkazy** jsou předměty, kterými nebo na kterých byl trestný čin spáchán, jiné předměty, které prokazují nebo vyvracejí dokazovanou skutečnost a mohou být prostředkem k odhalení a zjištění trestného činu a jeho pachatele, jakož i stopy trestného činu; **listinnými důkazy** jsou listiny, které svým obsahem prokazují nebo vyvracejí dokazovanou skutečnost vztahující se k trestnému činu nebo k obviněnému
- **Ohledání**

⁴⁴ NOVOTNÝ, František, Josef Souček a kolektiv. *Trestní právo procesní*, vyd. Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2009. 226-231 s. ISBN 978-80-7380-237-0.

⁴⁵ ŠÁMAL, Pavel, Jan MUSIL a Josef KUČTA. *Trestní právo procesní: komentář*. 4., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). 346 s. ISBN 978-80-7400-496-4.

- Dále jsou v zákoně jako zvláštní formy důkazů zmíněny například konfrontace, rekonstrukce, vyšetřovací pokus, rekonstrukce, prověrka na místě, záznam telekomunikačního provozu, důkaz o výsledku přečtením protokolu atd.⁴⁶

3.3.2. Přestupkové řízení

V přestupkovém řízení, které se řídí zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, neprojednávají přestupky soudy, ale většinou obecní úřady, které k tomu mají jako zvláštní orgány obce zřízeny komise, jimž předsedá osoba s právníkům vzděláním. K projednávání některých přestupků jsou příslušné i jiné úřady, např. přestupky týkající se ochrany osobních údajů projednává Úřad pro ochranu osobních údajů. V tomto řízení lze dokazování definovat jako právem upravený postup správního orgánu, kterým získává poznatky o rozhodných skutečnostech sloužících pro meritorní rozhodnutí tedy právo vyhledávat důkazy o těchto skutečnostech, tyto důkazy provést, procesně zajistit a zhodnotit.⁴⁷

Přestupek je deliktní jednání nižšího stupně závažnosti než trestný čin. Jedná se o zaviněné jednání, jež porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, a toto jednání je výslovně označeno v zákoně jako přestupek. Klasickými přestupky jsou přestupky dopravní, proti veřejnému pořádku nebo proti občanskému soužití. Může jít o přestupky proti pořádku ve státní správě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku. Přestupky se projednávají z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se projednávají jen na návrh osoby přímo postižené. Souhlasí-li s tím pachatel, lze přestupek projednat i ve zjednodušeném řízení vydáním tzv. příkazu na místě. Rozhodnutí o přestupku se vydává v správním řízení, lze se proti němu odvolat a proti pravomocnému rozhodnutí lze vždy podat správní žalobu k soudu. Přestupkové řízení může být stejně jako trestní řízení spojeno s adhezním řízením, v němž poškozený uplatňuje po pachateli nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.⁴⁸

Obviněný v přestupkovém řízení není povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to od jiných

⁴⁶ KALVODOVÁ, Věra a Milana HRUŠÁKOVÁ. *Dokazování v trestním řízení - právní, kriminologické a kriminalistické aspekty* [online]. Brno: Masarykova univerzita, ©2015 [cit. 2019-03-09]. ISBN 978-80-210-8072-0. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Kalvodova_Dokazovani.pdf

⁴⁷ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 244 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

⁴⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Břetislav ČECHMÁNEK. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion, 1998. ISBN 80-731-7025-6.

subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu. Z toho nutno dovodit, že může být procesně i zcela pasivní, a že k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení, a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou, v podobě uplatňování nových tvrzení a navrhování nových důkazů, vypořádat. Protichůdné postoje obviněného v různých fázích řízení jistě nijak neusnadňují správnímu orgánu jeho činnost, přesto to nemůže být důvodem pro omezení práv obviněného v odvolacím řízení. S ohledem na nutnost poměřovat práva obviněného z přestupku s právy obviněného z trestného činu lze poukázat na § 249 odst. 3 trestního řádu, který zajišťuje nepravomocně odsouzenému možnost uplatňovat v odvolání nové skutečnosti a důkazy.⁴⁹

Zákon stanoví stejně jako u trestných činů výjimečné situace, kdy jednání se znaky přestupku přestupkem přesto není. Je to čin spáchaný při nutné obraně, v krajní nouzi, se svolením poškozeného, s přípustným rizikem a oprávněným použitím zbraně. Také nemůže spáchat přestupek z hlediska přestupkového práva deliktně nezpůsobilá fyzická osoba, kterou je ten, kdo v době jeho spáchání nedovršil 15 let věku nebo kdo byl kvůli duševní poruše nepřičetný a nemohl proto ovládnout své jednání nebo rozpoznat jeho nebezpečnost. Kromě správních sankcí – napomenutí, pokuty, zákazu činnosti a propadnutí věci, je možné uložit tzv. ochranná opatření – omezující opatření nebo zabránění věci, která nemají pro pachatele trestající charakter, ale která jsou nutná pro ochranu společnosti.

3.3.3. Občanské soudní řízení

Občanské soudní řízení se řídí občanským soudním řádem a dalšími podpůrnými zákony (zákon o soudech a soudcích, o advokacii atd.). Je jedním ze 3 základních procesů, které upravuje náš právní systém. Jde o procesy trestní, správní a civilní, kdy občanské soudní řízení je právě procesem civilním, který řeší spory a další řízení vyplývající ze soukromého práva. V civilním procesu mohou probíhat různá řízení:

- Nalézací řízení, které může být sporné, ve kterém právě nalézacím řízením má být prokázáno, na čí straně je právo (např. v případě rozvodu nemají rodiče shodný názor na péči o dítě po rozvodu) nebo nesporné, kdy předmětem není spor (např. dědické řízení, prohlášení za mrtvého atd.)

⁴⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008 – 115

- Vykonávací řízení můžeme definovat jako prosazení povinnosti pomocí donucovacích prostředků státní moci v případě, že nebyla povinnost uložena rozhodnutím splněna dobrovolně a v dané lhůtě, kdy výsledkem takového řízení je exekuční titul⁵⁰
- Zajišťovací řízení probíhá před samotným soudním řízením a jedná se o vydání předběžného opatření (jakéhosi preventivního opatření před neuspokojivým stavem věci, která má být předmětem soudního řízení) či o zajištění důkazů, kdy je předpoklad o složitosti jejich zajištění v pozdější době
- Insolvenční řízení je součástí civilního procesu, ale samostatný proces upravený zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, kdy předmětem úpravy je řešení uspokojení dlužnickových věřitelů, popř. oddlužení dlužníka
- Rozhodčí řízení (arbitrážní), které je jedním z alternativních způsobů rozhodování sporů a jeho podstatou je přenesení projednávání a rozhodování některých sporných záležitostí ze soudů na rozhodce, kterými mohou být soukromé osoby nebo stále rozhodčí soudy a rozhodčí nález má shodné právní účinky jako pravomocný soudní rozsudek

Ve všech výše uvedených řízeních mohou jako důkaz k prokázání rozhodných skutečností sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci: Zejména pak svědecká výpověď, znalecký posudek, listinné důkazy, zprávy a vyjádření orgánů, ohledání a výslech účastníka řízení. Účastníci řízení jsou povinni označit důkazy k prokázání svých tvrzení, přičemž soud rozhoduje, které z nich budou provedeny, v některých záležitostech, v nichž je zákonem chráněn veřejný zájem, respektive zvýšená zákonná ochrana některé strany sporu, je ale soud povinen provést i takové potřebné důkazy, které nebyly žádány ze stran navrženy. Účastníci řízení mají právo se vyjádřit k návrhům na důkazy i k provedeným důkazům. Důkazy hodnotí soud podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v daném řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

3.3.4. Soudní správní řízení

Správní soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Jedná se o velmi důležitý způsob vnější kontroly veřejné správy, kdy judikatura správních soudů významně ovlivňuje správní praxi a aplikaci zákonných ustanovení správního řádu. Soudní správní řízení je zahájeno na základě žaloby podané tím, kdo tvrdí, že byl ve svých právech

⁵⁰ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

dotčen rozhodnutím správního orgánu, kterým došlo k založení, změně, zrušení, určení nebo zamítnutí jeho práv či povinností. Východiskem soudního přezkoumání budou zpravidla podklady pro rozhodnutí ve správním řízení.⁵¹ Žaloba musí obsahovat návrhy důkazů, ale soud rozhodne, které z nich provede, přičemž může provést i důkazy jiné, například zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Soud hodnotí důkazy, které sám provedl, i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem jednotlivě i v jejich souhrnu a ve svém rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. Nové důkazy mohou účastníci řízení navrhnout a dokládat až do skončení přípravného, popř. prvního jednání. Soud může účastníka vyzvat k doplnění důkazů i později. K projednání věci bude zásadně nařízeno ústní jednání.

⁵¹ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

4. Opravné prostředky

Každý má právo na to, aby jeho věc byla správním úřadem projednána co nejdříve, bez zbytečných průtahů. Zákon stanoví lhůty pro vyřízení určitých záležitostí. Pokud lhůta přímo stanovená není, platí, že musí být rozhodnuto ve lhůtě přiměřené. Pokud rozhodnutí správního úřadu není vydáno v přiměřené lhůtě, účastník řízení může po uplynutí této lhůty podat žádost k nadřízenému správnímu orgánu a tento učiní opatření proti nečinnosti. Pokud to bude neúčinné, může se obrátit na soud pomocí správní žaloby proti nečinnosti správního orgánu, kdy správní soud nebude rozhodovat ve věci samé, ale jeho rozhodnutí bude znít, jestli má správní orgán rozhodnutí vydat nebo ne, popřípadě v jaké lhůtě.

Proti správnímu rozhodnutí se lze bránit opravnými prostředky. V řízení ve druhém stupni rozlišujeme opravné prostředky na **řádné**, kterými jsou odvolání, rozklad, přezkoumání, na které má účastník nárok vždy a opravné prostředky **mimořádné**, což je obnova řízení, na kterou má účastník nárok pouze, pokud nastanou určité skutečnosti. Řádné opravné prostředky směřují proti správnímu rozhodnutí, které nenabýlo právní moci. Do již pravomocného rozhodnutí lze zasáhnout přezkumným řízením nebo obnovou řízení. Po vyčerpání veškerých opravných prostředků ve správním řízení je možné podání správní žaloby u správního soudu.

4.1. Odvolání

Odvolání podává účastník řízení, kterému bylo doručeno rozhodnutí. Podává se u správního orgánu, který vydal napadené rozhodnutí, zpravidla ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Odvolání nemá právo podat účastník, který se vzdal tohoto práva, a to buď písemně, nebo ústně do protokolu. Odvoláním lze napadnout pouze výrokovou část rozhodnutí, nikoli odůvodnění. K novým skutečnostem na provedení důkazů se přihlédne jen tehdy, pokud jde o takové skutečnosti a důkazy, které nemohl účastník uplatnit již v řízení v prvním stupni. Včas podané odvolání má odkladný účinek, opožděné nebo nepřípustné odvolání je zamítnuto. Dle §85 správního řádu v důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí. Odkladný účinek může být správním orgánem vyloučen, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, dále hrozí-li vážná újma účastníkovi nebo o to účastník požádá.⁵²

⁵² JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 281-317 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

Pokud správní orgán neshledá důvody pro změnu či zrušení napadeného rozhodnutí, které sám vydal, postoupí odvolání s podklady odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Odvolacím správním orgánem je nejbližší nadřízený správní orgán. To znamená, že pokud rozhodovala státní organizace, rozhoduje o odvolání orgán, který tuto státní organizaci řídí. Odvolání lze vzít zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Proti rozhodnutí tohoto orgánu se již dále nelze odvolat.⁵³

4.2. Rozklad

Rozklad je v podstatě totéž jako odvolání. Rozdíl je pouze v tom, že v prvním stupni rozhodoval nějaký ústřední správní orgán – **ústřední** správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Návrh na toto rozhodnutí předkládá ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu rozkladová komise s minimálním počtem 5 členů. Většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu. V řízení o rozkladu lze rozhodnutí zrušit nebo změnit, popř. lze rozklad zamítnout.

4.3. Přezkumné řízení

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem sloužícím pro nápravu nezákonných rozhodnutí a v podstatě i nástrojem sebekontroly zákonnosti rozhodování ve veřejné správě. Přezkoumávají se pouze pravomocná rozhodnutí, zákonem je však upravena výjimka, která slouží k urychlenému zrušení či změně nezákonných předběžně vykonatelných rozhodnutí. Toto řízení lze zahájit **pouze z moci úřední** správním orgánem či nadřízeným orgánem na podnět účastníka řízení v případě, že lze důvodně pochybovat o tom, že vydané rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.⁵⁴ Správní orgán rozhodne na základě tohoto podnětu, zda shledal důvody k zahájení přezkumného řízení či nikoli. Důvodem pro zahájení přezkumného řízení je tedy pouze nezákonnost rozhodnutí, nikoli jeho nesprávnost. Správní orgán v prvním stupni může provést přezkumné řízení pouze, pokud nemůže být způsobena újma jinému účastníkovi řízení. V opačném případě předá věc nadřízenému správnímu orgánu, který zahájí

⁵³ KÁŇA, Pavel, Jan MUSIL a Josef KUČTA. *Základy veřejné správy: vybrané kapitoly veřejné správy pro studium žáků středních škol*. 4., aktualiz. vyd. Ostrava: Montanex, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). 105 s. ISBN 978-80-7225-407-1.

⁵⁴ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 319-320 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

přezkumné řízení z moci úřední. Jinak lze přistoupit k období autoremedury, kdy přezkumné řízení provede správní orgán⁵⁵

Pokud dojde správní orgán v tomto řízení k závěru, že nebyl porušen právní předpis, zastaví usnesením řízení. Zjistí-li správní orgán, že rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, zruší nebo změní jej a vrátí zpět odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně. Rozhodnutí ve věci přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 15 měsíců ode dne nabytí právní moci prvotního rozhodnutí. Jestliže je ze spisu zřejmé, že došlo k porušení právního předpisu, může být správním orgánem provedeno tzv. **zkrácené přezkumné řízení** a bez vysvětlení účastníků a splnění podmínek přezkumného řízení může být vydáno rozhodnutí. Příslušný správní orgán určí, od kdy nastávají účinky právní moci rozhodnutí.

4.4. Obnova řízení

Obnova řízení je mimořádný opravný prostředek, pokud se zahajuje na žádost účastníka, podání žádosti o obnovu z moci úřední je považováno jako dozorčí prostředek. Žádost o obnovu řízení může účastník podat do tří měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy dozvěděl, nejpozději ale do tří let ode dne právní moci rozhodnutí, a to u správního orgánu, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. V novém řízení se šetří práva nabytá v dobré víře a původní rozhodnutí se tím novým ruší.⁵⁶ Obnovy řízení se nemůže domáhat osoba, která mohla důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. Na rozdíl od přezkumného řízení, kde vychází správní orgán vždy z právního stavu a skutkových okolností, lze při obnově akceptovat i skutečnosti nebo důkazy, které vyšly najevo až po ukončení původního řízení.

Žádost o obnovu se podává v případě, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a účastník je v původním řízení nemohl uplatnit, nebo se ukázalo, že původní důkazy nejsou pravdivé nebo bylo původní rozhodnutí změněno či zrušeno. Musí se jednat o důkazy existující již před nabytím právní moci původního rozhodnutí, kdy účastník bez vlastního zavinění tyto důkazy nepředložil dříve (např. se dodatečně přihlásí svědek přestupku nebo se objeví písemnost, která může

⁵⁵ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 319-338 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

⁵⁶ KÁŇA, Pavel, Jan MUSIL a Josef KUČTA. *Základy veřejné správy: vybrané kapitoly veřejné správy pro studium žáků středních škol*. 4., aktualiz. vyd. Ostrava: Montanex, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). 107 s. ISBN 978-80-7225-407-1.

zvrátit rozhodování v projednávané věci). Na žádost účastníka lze řízení obnovit pouze v případě, že vyšly najevo skutečnosti a důkazy, které jsou účastníkovi ku prospěchu a nemohou zhoršit postavení účastníka v obnoveném řízení.

Obnova řízení může být zahájena i při zjištění, že bylo rozhodnuto na základě nepravdivého důkazu, což je takový důkaz, který svou nepravdivostí způsobí nesprávný či zkreslený úsudek správního orgánu při rozhodování. Není pak důležité, zda k nepravdivému důkazu došlo chybným postupem správního orgánu, nebo jednáním dotčené osoby (např. může jít o listinu či znalecký posudek s chybným stanoviskem). Dalším důvodem pro obnovu může být zrušení či změna rozhodnutí, které bylo podkladem původního řízení (např. může jít o listinu či znalecký posudek s chybným stanoviskem). Dalším důvodem pro obnovu může být zrušení či změna rozhodnutí, které bylo podkladem původního řízení (např. rozhodnutí o předběžné otázce), dále rozhodnutí s podmiňujícím výrokem nebo rozhodnutí, které bylo zrušeno soudem. Správní orgán se před povolením či nařízením obnovy musí v první řadě zabývat otázkou, zda nové skutečnosti a důkazy přispějí k odlišnému řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.⁵⁷

4.5. Nicotnost řízení

Nicotnost rozhodnutí znamená, že takové rozhodnutí nevyvolává žádné právní účinky, nikoho z účastníků řízení ani správní orgán samotný nikterak nezavazuje, nezpůsobuje žádné právní následky a lze se k němu chovat, jako by neexistovalo. Pokud však byla nicotným rozhodnutím způsobena škoda, lze se domáhat náhrady vzniklé nesprávným úředním postupem.

Za nicotné lze prohlásit rozhodnutí z důvodu věcné nepřislušnosti, tedy jestliže o věci nerozhodl orgán k tomu určený, nýbrž orgán, který rozhoduje o věcech obsahově odlišných, např. matriční úřad by rozhodl o rozvodu manželství. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Nicotnost nelze prohlásit z důvodu místní nepřislušnosti správního orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí trpící vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným. Takovou nicotnost vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Nicotnost rozhodnutí je výjimkou z obecně platného principu presumpce správnosti správních aktů. Pokud by bylo rozhodnutí pouze vydáno v rozporu s právními předpisy

⁵⁷ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář. 2., upr. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 339-343 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

a nebylo považováno za nicotné, může ten, kdo nerespektuje takové rozhodnutí nést vážné právní následky.⁵⁸

4.6. Opatření proti nečinnosti

Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán z moci úřední ve chvíli, kdy není správním orgánem v prvním stupni vydáno rozhodnutí v zákonné lhůtě nebo není vůbec zahájeno příslušné řízení do 30 dnů ode dne, kdy byli správnímu orgánu známy skutečnosti pro zahájení správního řízení. Nadřízený správní orgán může opatření proti nečinnosti učinit i v případě, kdy je zjevné, že nebude dodržena zákonem stanovená lhůta v daném řízení. Jedná se o prvek správního dozoru nadřízených správních orgánů nad podřízenými správními orgány. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může být žádost o opatření proti nečinnosti uplatněna samotným účastníkem.

Nadřízený správní orgán může přikázat příslušnému orgánu sjednání nápravy ve stanovené lhůtě či vydání rozhodnutí, může převzít věc k vyřízení nebo pověřit jiný správní orgán k vedení řízení, popř. může přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, pokud lze předpokládat, že původní orgán je schopný rozhodnout a takový postup je pro účastníka výhodnější. Nadřízený správní orgán může učinit i preventivně opatření proti nečinnosti např. v případě, kdy u podřízeného orgánu nastane situace, kdy z důvodu onemocnění velkého počtu oprávněných osob není schopen zvládnout řízení v dané lhůtě. Pak může být vedením řízení pověřen jiný správní orgán ve správním obvodu. O opatření proti nečinnosti se rozhoduje formou usnesení, kdy odvolání proti tomuto usnesení nemá odkladný účinek.⁵⁹

4.7. Stížnost

Stížnost mohou podat dotčené osoby proti nevhodnému chování úřední osoby nebo proti postupu správního orgánu u toho správního orgánu, který vede řízení. Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu. Lze ji podat písemně nebo ústně s tím, že správní orgán, pokud ji nelze ihned vyřídit, sepíše písemný záznam. Správní orgán je povinen prošetřit skutečnosti uvedené ve stížnosti a považuje-li to za vhodné, vyslechne stěžovatele a osoby, proti kterým stížnost směřuje, či mohou přispět k objasnění věci. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode

⁵⁸ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 260-265 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

⁵⁹ JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. 276-280 s. ISBN 978-80-7179-784-5.

dne jejího doručení. Stanovenou lhůtu lze překročit v případě, že nelze v průběhu šetření zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti. Pokud je shledána stížnost jako důvodná, učiní správní orgán nezbytná opatření k nápravě a učiní o tomto záznam do spisu. Stěžovatele vyrozumí, pouze pokud o to požádal. Pokud není stěžovatel spokojen s výsledkem řízení o stížnosti, může požádat nadřízený správní orgán o přešetření způsobu vyřízení stížnosti.⁶⁰

Fyzická nebo právnická osoba může do 60 dnů od doručení posledního rozhodnutí vydaného správním soudem podat v rámci tzv. konkrétní kontroly ústavnosti ústavní stížnost k ústavnímu soudu. Stížnost může účastník podat, pokud má dojem, že rozhodnutím v řízení orgánu veřejné moci bylo porušeno některé základní právo či svoboda, zaručená ústavním pořádkem České republiky. Samotné porušení zákona nebo pouhá věcná nesprávnost správního aktu není k podání ústavní stížnosti dostačující. Po provedeném řízení ústavní soud vydá nález, jímž stížnost buď zamítne, nebo jí vyhová.

Další možností pro účastníka, který se cítí být poškozen, je řízení před Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku. Na základě ratifikace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod naším státem je možné dovolání u evropského soudu. Stížnost k tomuto soudu lze podat do šesti měsíců od vydání posledního rozhodnutí, a to jedině v případě, že byly vyčerpány všechny vnitrostátní právní prostředky nápravy, včetně stížnosti ústavní. Soud po provedení řízení vydá rozsudek, kterým konstatuje porušení či neporušení Úmluvy. Může také stěžovateli přiznat přiměřené zadostiučinění v podobě finanční částky.⁶¹

⁶⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., Správní řád

⁶¹ MATES, Pavel a Marek STARÝ. *Základy správního práva: obecná část*. Vysoká škola finanční a správní. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2009. Eupress. 113-115s. ISBN 978-80-7408-019-7.

5. Závěr

Závěr mé bakalářské práce jsem pojal jako shrnutí poznatků získaných z odborné literatury a ostatních dostupných zdrojů, ze kterých jsem čerpal informace. Snažil jsem se popsat nejen institut dokazování, ale protože se jedná o jeden z mnoha úkonů správního řízení, tak i veškeré zásadní úkony, které dokazování předchází nebo jej následují. Správní řízení, jak jsem zjistil při psaní práce, je ošetřeno mnoha právními předpisy celkem srozumitelně a jasně, což je u tak složitého a obsáhlého procesu podstatné. Správní řízení by mělo probíhat co nejefektivněji jak vůči správnímu orgánu, který správní řízení vede, tak vůči kterémukoli účastníku řízení. Vždy by se měly dodržovat základní zásady stanovené pro správní řízení, tj. správní orgán by měl postupovat vždy v souladu se zákony, co nejpřesněji zjistit skutečný stav projednávané věci, poskytovat potřebnou součinnost prostřednictvím pomoci a poučení o právech a povinnostech, snažit se o smírné řešení rozporů, rychle a hospodárně vyřešit dané řízení, přistupovat ke všem účastníkům řízení nestranně a rovnocenně.

Cílem mé bakalářské práce je popis dokazování v různých typech řízení, zejména v řízení správním, ve kterém je dokazování prováděno různými důkazními prostředky, kterými jsou důkazní listina, ohledání, svědecká výpověď a znalecký posudek. Důkazní listina je nejčastěji uplatňovaný důkaz ve správním řízení a lze ji doložit kdykoliv v průběhu řízení. Důkaz ohledáním je svým způsobem provedení prohlídky správním orgánem nebo pověřenou osobou. Ohledání se týká movitých i nemovitých věcí a provádí se u vlastníka či uživatele věci, kteří jsou povinni předložit tuto věc správnímu orgánu nebo strpět její ohledání na místě. Dospěl jsem k závěru, že důkazní prostředky jsou zásadní v jakémkoli řízení, ve kterém lze tento proces použít, neboť lze doložením určitého příslušného důkazu dospět k co nejobektivnějšímu a pozitivnímu výsledku v daném řízení. Svědeckou výpověď shledávám jako velmi podstatnou formu dokazování skutečností podstatných pro výsledek řízení, neboť se jedná o interaktivní způsob dokazování, kdy je nutná osobní účast svědka, tudíž konfrontace s jiným účastníkem řízení či samotným správním orgánem. Zároveň ale u tohoto důkazního prostředku shledávám největší úskalí, a to zejména u možnosti odepření svědecké výpovědi při spáchání správního deliktu (např. dopravního přestupku), kdy se odkazuje svědek pouze na to, že čin byl spáchán jemu blízkou osobou a odmítne o této osobě cokoli vypovědět a identifikovat ji. Z mého pohledu se jedná o zneužití práva. Nelze se však zbavit odpovědnosti za spáchaný přestupek pouhým odkazem na osobu účastníkovi blízkou, aniž by námitka tuto osobu identifikovala. Dle judikátu NSS sp. zn. 2 As 3/2004 přenáší-li někdo

odpovědnost za spáchaný přestupek na jinou osobu, musí být srozuměn s tím, že správní orgán bude hodnotit, zda ostatní důkazy jsou dostatečně průkazné k identifikaci pachatele.

Důkaz znaleckým posudkem je využíván subsidiárně vzhledem k tomu, že institut dokazování ve správním řízení vychází z obecného předpokladu, že úřední osoby mají mít dostatečné odborné znalosti, aby mohly otázky v běžně vedených správních řízeních posuzovat samy, vidím jako pozitivní, že správní orgány požadují po svých zaměstnancích příslušné a dostatečné vzdělání ve vztahu k pozici, kterou daný úředník zastává. Negativním může být dodatečné doplnění vzdělání úředníků, neboť na pozici státních úředníků jsou především ženy, u nichž může být takové studium zásadním narušením a ztížením osobního života, přestože se jedná o studium dálkové.

Mimo jiné jsem část práce věnoval i opravným prostředkům, které využívá účastník řízení v případě vadného rozhodnutí, které může být vystaveno na základě chybného či neúplného zhodnocení důkazů. Hlavním účelem využití opravného prostředku je možnost docílit opravy rozhodnutí dle představ účastníka. Podstatná informace související s využitím těchto institutů je, že se lze dovolávat svých práv u Evropského soudu podáním stížnosti, ale tento úkon je možný až po vyčerpání všech vnitrostátních prostředků nápravy.

Velmi přínosné pro mne je zjištění, že osoba, která se cítí být poškozena rozhodnutím vydaným prvoinstančně, má možnost podání opravného prostředku, kdy může předložit opomenuté či nové důkazy, ke kterým může být ve druhoinstančním řízení přihlédnuto. A pokud osoba podávající opravný prostředek neuspěje, má další možnost podání správní žaloby, poté stížnosti u ústavního soudu a jako poslední oporu může využít podání stížnosti u Evropského soudu, což umožňuje mezinárodní úmluva.

Resume

I chose the topic of my bachelor thesis Evidence in Administrative Procedure with respect to the field I study, but also because the process of administrative proceedings is complicated, especially for people who do not face it daily. Even for myself, the administrative procedure is a manifestly complex and extensive process, with many actions these must not be neglected and must have their order. That is why the challenge for me to process this topic is to inform the general public after reading my work.

The first part of the thesis is about administrative proceedings as such, with the basic principles that should be followed in administrative proceedings and with the subjects of administrative proceedings. Since the taking of evidence is one of many acts in administrative proceedings, I have decided in my work to describe in part all that is related to administrative proceedings and to describe more precisely the act of taking evidence.

The second part is the main essence of the thesis, which is the evidence, which is divided into individual subchapters. In this part I deal with the basic terms concerning the taking of evidence, I described in detail the individual means of evidence in administrative proceedings, which are the documentary evidence, examination, witness testimony and expert opinion and also in this part I described other types of proceedings as criminal, misdemeanor, civil court and judicial administrative.

The last part of the thesis deals with the remedies used by the party in the case of a defective decision, even in cases where the decision is based on incorrect or incomplete evaluation of the evidence. I described in detail the appeal of remonstrance, the review procedure, the retrial, the nullity of the decision, the action against the inactivity and the complaint, since each of these acts is considered as a remedy where the main purpose is to make decision to be corrected by the participant. I tried to base the theory of literature on the case law.

The aim of my bachelor thesis is to describe the evidence in various types of proceedings, especially in administrative proceedings. The documentary evidence is the most frequently used evidence in administrative proceedings and can be substantiated at any time during the proceedings. Proof of examination is a way of conducting a search by an administrative authority or an authorized person. The examination concerns movable

and immovable property and is carried out with the owner or user of the thing who is obliged to bring the matter to the administrative authority or to tolerate its examination on the spot. I conclude that evidence is essential in any proceeding in which this process can be used, as it is possible to arrive at the most objective and positive outcome of the proceedings by substantiating certain relevant evidence. Witness testimony is a very important form of proving the facts essential to the outcome of the proceedings, since it is an interactive way of proving when the witness's personal participation is necessary, thus it is confronting with another participant to the proceedings or the administration itself. At the same time, however, I find the greatest difficulty with this evidence, especially the possibility of denial of witness testimony when committing an administrative offense (for example a traffic offense), where the witness refers only to the fact that the offense was committed by a close person and refuses anything tell about that person denounce it and identify it. In my view, this is a misuse of rights. However, it is not possible to get rid of the liability for the offense committed simply by referring to a person close to the participant without the person having identified that person. According to judicature of Supreme Administrative Court symbol - 2 *As 3/2004*, if someone assumes responsibility for an offense committed against another person, it must be understood that the administrative body will assess whether other evidence is sufficiently conclusive to identify the offender for identification.

The evidence by expert opinion is used in the alternative, given that the institution of taking evidence in administrative proceedings is based on the general assumption that officials should have sufficient expertise to assess issues in routine administrative proceedings, and I see it as positive that the authorities require appropriate and sufficient education in relation to the position of the official that he is performing. Additional complementary training for officials may be negative, as women are primarily civil servants, where such studies may be a major disruption and a hamper to their personal lives, even though they are distance learning.

The main purpose of the appeal is to make the decision to be corrected by the participant. Significant information related to the use of these institutes is that they can rely on their rights before the European Court of Justice by filing a complaint, but this is only possible after all national remedies have been exhausted.

Seznam použité literatury

A. Knižní:

HENDRYCH, Dušan, Petr PRŮCHA a Stanislav KADEČKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

JEMELKA, Luboš, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Správní řád: komentář*. 2., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7179-784-5

KÁŇA, Pavel, Jan MUSIL a Josef KUČHTA. *Základy veřejné správy: vybrané kapitoly veřejné správy pro studium žáků středních škol*. 4., aktualiz. vyd. Ostrava: Montanex, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7225-407-1

KINDL, Milan, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Základy správního práva: komentář*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-190-8

KINDL, Milan, Petr PRŮCHA a Stanislav KADEČKA. *Základy správního práva: obecná část*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-190-8

MATES, Pavel a Marek STARÝ. *Základy správního práva: obecná část*. Vysoká škola finanční a správní. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2009. Eupress. ISBN 978-80-7408-019-7

MATES, Pavel, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Základy správního práva procesního: obecná část*. 2., upr. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. ISBN 978-80-7408-088-3

NOVOTNÝ, František, Josef Souček a kolektiv. *Trestní právo procesní*, vyd. Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2009. 226-231 s. ISBN 978-80-7380-237-0

POLIŠENSKÁ, Petra, Marek STARÝ a Stanislav KADEČKA. *Přehled judikatury ve věcech dokazování: komentář*. 2., upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-553-3

PRŮCHA, Petr, Richard POMAHAČ a Stanislav KADEČKA. *Správní právo: obecná část*. 2., upr. vyd. Ostrava: Sagit, 2002. Lexikony. ISBN 80-720-8314-7

SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA a Stanislav KADEČKA. *Správní právo - procesní část: multimediální učební text pro bakalářské studium na Právnické fakultě MU*. 2., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5470-7

SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní: obecná část*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-110-6

ŠÁMAL, Pavel, Jan MUSIL a Josef KUČHTA. *Trestní právo procesní: komentář*. 4., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7400-496-4

VEDRAL, Josef a Marek STARÝ. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. Eupress. ISBN 978-80-7273-166-4

B. Prameny:

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost.

Zákon č. 500/2005 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (Insolvenční zákon).

Zákon č. 183/2006 Sb., o územních plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 312/2012 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., nařízení vlády, kterým se stanoví seznam utajovaných informací.

C. Judikatury:

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 6/1996.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, č. 3/1997 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 1997, sp. zn. II. Cdon 257/97.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008-115.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, č.j. 9 As 75/2011-130.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č.j. 10 As 16/2014-25.

Rozsudek Krajského soudu ze dne 17. 9. 2008, č. j. 62 Ca 42/2007.

D. Internetové zdroje:

<https://azlegal.cz>

<https://www.epravo.cz>

<https://www.mvcr.cz>

<https://www.pravniprostor.cz>

KALVODOVÁ, Věra a Milana HRUŠÁKOVÁ. *Dokazování v trestním řízení - právní, kriminologické a kriminalistické aspekty* [online]. Brno: Masarykova univerzita, ©2015 [cit. 2019-03-09]. ISBN 978-80-210-8072-0. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Kalvodova_Dokazovani.pdf