

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Dokazování ve správním řízení

Plzeň, 2017

Kateřina WÜRZOVÁ

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Dokazování ve správním řízení

Předkládá: Kateřina Würzová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Petr Triner

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2016/2017

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Kateřina WÜRZOVÁ**
Osobní číslo: **R14B0129P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Název tématu: **Dokazování ve správním řízení**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

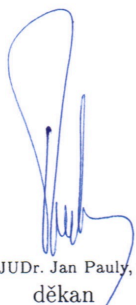
Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Historie dokazování ve správním řízení
3. Dokazování ve správním řízení v současnosti
4. Dokazování
5. Důkazní prostředky
6. Závěr

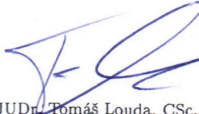
Rozsah grafických prací:
Rozsah kvalifikační práce: **cca 40 stran**
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**
Seznam odborné literatury:
viz zvláštní seznam

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Petr Triner**
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2016**
Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2017**


Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan




JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 8. října 2016

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci na téma Dokazování ve správním řízení vypracovala samostatně pod vedením JUDr. Petra Trinera, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Plzni, březen 2017

Kateřina Würzová, v.r.

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat JUDr. Petru Trinerovi za odborné vedení bakalářské práce, za jeho rady a připomínky, které přispěly k vypracování této bakalářské práce. Dále bych ráda poděkovala paní Bc. Janě Hájkové za veškeré administrativní informace spojené s bakalářskou prací a ochotu vyřešit jakýkoliv problém, který se naskytl.

Obsah

| | |
|--|----|
| Seznam zkratek..... | 8 |
| 1. Úvod..... | 9 |
| 2. Historie dokazování ve správním řízení..... | 11 |
| 2.1. Dokazování ve správním řízení do roku 1928 | 11 |
| 2.2. Dokazování ve správním řízení v letech 1950–1990 | 16 |
| 3. Dokazování ve správním řízení v současnosti | 20 |
| 3.1. Základní zásady činnosti správních orgánů v procesu dokazování..... | 20 |
| 3.2. Správní řízení | 23 |
| 3.3. Subjekty správního řízení..... | 24 |
| 3.3.1. Správní orgány | 25 |
| 3.3.2. Účastníci řízení | 27 |
| 3.4. Zahájení a průběh správního řízení | 28 |
| 3.5. Rozhodnutí | 31 |
| 3.6. Řádné opravné prostředky..... | 35 |
| 3.6.1. Odvolání..... | 36 |
| 3.6.2. Rozklad | 36 |
| 3.6.3. Odpor | 37 |
| 4. Dokazování | 38 |
| 5. Důkazní prostředky | 41 |
| 5.1. Důkaz listinou | 42 |
| 5.2. Důkaz ohledáním..... | 44 |
| 5.3. Důkaz svědeckou výpovědí..... | 46 |
| 5.4. Důkaz znaleckým posudkem..... | 48 |
| 6. Závěr | 52 |
| Resumé | 54 |
| Literatura a použité zdroje..... | 55 |

Seznam zkratek

| | |
|---------|---|
| ř. z. | říšský zákoník |
| z. a n. | zákon a nařízení |
| SpŘ | zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| SřS | zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů |
| OSŘ | zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| KS | Krajský soud |
| NS | Nejvyšší soud |
| NSS | Nejvyšší správní soud |
| ÚS | Ústavní soud |

1. Úvod

Demokracie, právo, spravedlnost, veřejná správa, byrokracie, kontrola, neustrannost, jednání, soudní síň, důkazy a spousta dalších termínů, které se mi vybaví, když se vysloví *Dokazování ve správním řízení*. To je důvodem, proč jsem si toto téma zvolila – kvůli jeho rozmanitosti. V současné době jsme obklopeni byrokracií představující veřejnou správu, která zasahuje do běžného života každého z nás. Jedním z těchto zásahů je správní řízení, které nás provází vždy, když uděláme něco protiprávního, nebo pokud se domáháme svého práva apod. Správní řízení je rozděleno do několika fází. V této práci se věnuji především fázi s důkazními prostředky, jakožto nejdůležitějšímu, stěžejnímu kroku potřebnému k dosažení správného a neustranného rozhodnutí.

Správní řízení a proces dokazování se v průběhu času vyvíjely a zdokonalovaly. Kvůli srovnání se současností, jsem se rozhodla věnovat úvod své práce právě historii těchto procesů. Následující kapitoly jsou zaměřeny na jejich nynější úpravu. Pro úvod do současné problematiky nejprve zmiňuji základní zásady činnosti správních orgánů, které jsou nezbytné nejen pro výkon správního řízení, ale i pro samotný proces dokazování. Tyto zásady se pak odrážejí i v dalších kapitolách této práce. V následující části se zabývám správním řízením. To je složeno z jednotlivých etap postupně spějících k rozhodnutí. Nejdříve vymezuji pojem správního řízení, jeho zákonnou úpravu a věnuji se subjektům správního řízení, resp. těm, kteří se tohoto procesu účastní. Jelikož výsledek správního řízení je hlavním důvodem k zahájení samotného procesu, věnuji podstatnou část své práce výsledku řízení. A protože s výsledkem vyplývajícím ze správního řízení nemusí souhlasit každý, poukazuji též na to, jak je možné se proti úkonům správního orgánu bránit. Nejpodstatnější fází správního řízení je shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí, tzn. proces dokazování, kterému věnuji celou třetí část. Popisuji zde navrhování důkazních prostředků, jejich opatření a provádění a zmiňuji se i o hodnocení výsledků dokazování. Následně se věnuji rozdílu mezi důkazem a důkazním prostředkem a přecházím do čtvrté části zvané *Důkazní prostředky*, kde se zaměřuji převážně na ty zákonem demonstrativně vymezené.

S ohledem na rozmanitost a komplikovanost problematiky dokazování, nemohu předpokládat, že cílem mé práce bude komplexní úprava tématu. Za cíl

práce jsem si proto stanovila zpracování historického vývoje v období od bachovského absolutismu až do roku 1989, kdy se kvůli společenským změnám ve státě změnila situace. Co se týče současné úpravy, kladu si za cíl zpracovat základní principy dokazování a jeho důležitost v rámci správního řízení, a zaměřit se na zákonem demonstrativně vymezené druhy důkazních prostředků. Zpracováním své práce bych si chtěla zodpovědět i některé z otázek, jež mě k tomuto tématu napadají, a to „Co to vlastně dokazování znamená, co představuje a jakou úlohu má v procesu řízení?“, „Jak moc je nezbytný proces dokazování?“ a „Jak se liší dokazování ve správním řízení od např. řízení procesního?“

Závěrem své práce posuzuji naplnění mých cílů a zhodnocuji celkový výsledek mé bakalářské práce.

2. Historie dokazování ve správním řízení

2.1. Dokazování ve správním řízení do roku 1928

Současný proces správního řízení se váže na spousty změn a mezníků v historii správního práva. Jedním z nich byla právní úprava vzniklá za Rakouska-Uherska, která významně ovlivnila správní právo v českých zemích. Správní řízení bylo právně upraveno pouze okrajově, a teprve ve druhé polovině 19. století se začalo více rozvíjet. V roce 1855, v době bachovského absolutismu, byla přijata první ucelená úprava správního řízení, avšak nikoliv ve formě zákona, ale jako *Nařízení ministra vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř. z., jímž se vydává úřední instrukce pro čistě politické a smíšené okresní a stoliční úřady*.¹ I přesto byla úprava stále obsahově nedostatečná. „*Největší vada spočívá v rozptýlenosti předpisů správního řízení, která znesnadňuje přehled*.“² To je také jeden z důvodů, proč je v zemích Rakouska-Uherska významným mezníkem ve vývoji správního práva procesní oddělení soudnictví a správy, a vznik nezávislých správních soudů. Díky tomu, že byla v Předlitavsku oddělena správa a soudnictví, bylo potřeba upravit proces před správními soudy, a tím tak vznikla určitá pravidla pro správní právo procesní, neboť „*ani poměry mezi občany a veřejnými zájmy se neobejdou bez speciálního procesního systému*.“³ V dobách rakouské monarchie byl charakter správního řízení zcela jiný, než ho známe dnes. Proces byl vnímán pouze k naplňování veřejných zájmů vymezených zákonodárcem, a převažovala spíše inkviziční povaha a zásada oficiality, tzn. výhradně byly aktivně legitimovány orgány veřejné správy. Dispozitivnost měly protistrany pouze minimálně, nanejvýš toliko do zvláštních jiných práv a zájmů, které nespádají do věcí veřejných.⁴ Tradiční zásady dnešního správního procesu, tj. ústnost a veřejnost, v rakouském správním řízení nebyly tolik dodržovány. Správní orgány se řídily zejména zásadou hospodárnosti, rychlosti a jednoduchosti, tedy kladly důraz na zásadu koncentrace. Ve všech správních

¹ HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol., *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*, Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 16

² ČÍŽEK, Karel. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888, s. 76

³ NĚMEC, Vladimír. *Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu*. In: *Právněhistorické studie*. 22. Praha, 1979. s. 92

⁴ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 146

řízení musel být prosazen veřejný zájem a nemohla tedy být uplatněna zásada projednací, která by nechala předmět úřední činnosti na zúčastněných stranách.⁵ Veškerá jednání musela být zaprotokolována. V případě, že by při ústním jednání nebylo rozhodnuto, byl podkladem pro rozhodnutí právě protokol. Proto se někdy správní řízení nazývá řízením protokolárním.⁶ Z úřední povinnosti měly správní úřady povinnost zajistit pravdu jakýmkoliv způsobem, jakým ji bylo možné zaručit. Jejich pravomoc byla zahrnuta v moci vládní a výkonné, jež náležela pouze panovníkovi. Ten ale svou pravomoc delegoval na ministry a úředníky, kteří se zabývali právě správním řízením. Mezi další povinnosti správních úřadů patřila též povinnost poučení stran řízení neboli tzv. zájemníků, dávat těmto zájemníkům prospěšné podněty pro jejich práva a napomoci mezi nimi smíru.⁷

I přes veškerou snahu doplnit procesně právní předpisy trpělo rakouské správní právo velkým nedostatkem, pokud se jedná o dokazování a opatřování důkazů. Civilní soudní řád tehdy nabízel několikero důkazních prostředků, avšak na základě zásady oficality nebylo možné je všechny využít. *„Analogická aplikace relevantních ustanovení civilního soudního řádu o provádění důkazů na správní řízení nebyla možná, což vyplývalo z oficiální povahy správního řízení. Vzhledem k zásadě oficality nebylo možné použít všechny důkazní prostředky, které nabízel civilní soudní řád.“*⁸ Velmi často se stávalo, že se upouštělo od používání některých důkazních prostředků a místo toho se provádělo dokazování na základě tzv. notoriety, tj. skutečnost všeobecně známá, veřejností uznaná. Dokazování se realizovalo vždy na základě úředního prohlášení o existenci důkazních prostředků, tj. prohlášením, že existují prokázané skutečnosti, se kterými ve správním řízení lze pokročit. Správní úřad tyto prostředky používal a směl používat, ale jaká práva a povinnosti aplikovat k zajištění důkazních prostředků nebylo nikde uzákoněno. Důkazní prostředky tehdy představovaly listiny, místní šetření, výslechy svědků, doznání stran a znalecký posudek. Někdy bylo možné mezi důkazní prostředky zařadit i přísahu, avšak ta mohla být využita

⁵ HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol., *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*, Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 20

⁶ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 146

⁷ HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol., *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*, Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 21

⁸ BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplus a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. s. 102

jako důkazní prostředek pouze tehdy, jednalo-li se o soukromoprávní poměr. Velmi rozšířeným důkazem byl důkaz listinou. Stejně jako dnes se rozlišovaly listiny veřejné a soukromé. Veřejné se nepřezkoumávaly a dávala se v nich plná důvěra, kdežto soukromé listiny musel úředník porovnávat i s ostatními prokázanými skutečnostmi. Jako nejpoužívanější a také jako nejpřesvědčivější důkaz se bral důkaz místního ohledání. Pravidla pro místní ohledání nebyla ustanovena ve správním řádu, ale byla zanesena v jiných speciálních právních předpisech. Při provádění tohoto důkazního prostředku byli přítomni všichni účastníci ve věci. Naproti tomu velmi málo aplikovaným důkazním prostředkem byl výslech svědka, jenž neměl pro dokazování takovou váhu, neboť svědci nebyli bráni jako důvěryhodný zdroj. Na základě toho se později do řádu správního a trestního zakotvila sankce za křivou výpověď před správním orgánem. Každý, kdo byl předvolán podat svědeckou výpověď, musel složit zároveň i přísahu. Předvolaný měl vždy povinnost se dostavit, ale nebyl vázán povinností odpovídat na otázky. Jedním ze způsobů, jak zajistit skutečnost k případu bylo také doznání jedné ze stran. Toto doznání ale nemuselo být vždy pravdivé, proto se považovalo „za pravdivé, pokud odpovídalo zjištěným skutečnostem a neodporovalo přirozené povaze věci.“ Proto obvykle doznání nebylo zcela relevantním důkazem. Znalec se vyžadoval pouze pro případy vyžadující odborné posouzení. Ten k případu podával tzv. dobré zdání či znalecký nálezný a jeho postup byl upraven předpisem zvaným dvorní dekret ze dne 5. 7. 1808.⁹ Znalecký posudek byl brán jako „hodnověrný důkaz pouze, pokud se jeho odůvodnění zakládá na vědeckých zásadách a provádí se logicky správně.“¹⁰ Postupně byly za důkazy přípustné i tzv. posudky veřejného úřadu či důkaz pamětníkem. Důkazní prostředky se dříve hodnotily podle počtu, tzn. zvítězil ten, který doložil nejvyšší počet důkazů, avšak na začátku 90. let byla zakotvena zásada volného hodnocení důkazů, tedy záleželo na uvážení soudců, jak případné důkazy vyhodnotí a jaká vydají rozhodnutí řízení. Rozhodnutí byla vydávána jasná a úplná, věcně i právně odůvodněná, spolu s využitím zákonů a důvodů, které pro rozhodnutí Soudní dvůr použil. Proti konečnému aktu se mohly strany odvolat na základě opravných prostředků, např. odvoláním, stížností, představením (rozklad), či obnovením

⁹ BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. s. 102-109

¹⁰ Rozhodnutí nejvyššího soudu č. 6041 ze dne 23. 9. 1875

správního řízení.¹¹ S touto ne zcela dokonalou právní úpravou se pokračovalo ještě dalších deset let.

Roku 1928 byla vydána první úprava správního řízení, která svým způsobem navazovala na rakouskou právní úpravu a byla zakotvena ve vládním nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení) - správní řád, ze dne 13. ledna 1928, někdy též nazýváno správní řád (F. Weyr). „*Toto nařízení upravuje s výjimkami v něm stanovenými řízení, které provádějí ve věcech náležejících do působnosti politických (státních policejních) úřadů: 1. okresní úřady, státní policejní úřady, v městech se zvláštním statutem magistráty (městské, obecní rady), v městech se zřízeným magistrátem městské notářské rady, 2. zemské úřady, 3. ústřední úřady. Trestní řízení správní a řízení před správními senáty upravují zvláštní zákony.*“ Řízení bylo zahájeno podáním, kde musely být dodrženy formální náležitosti, jako například o jakou věc jde, jaký návrh byl učiněn, kdo jej učinil apod. Smělo být podáno u úřadu písemnou formou, telegraficky či ústně. Ústní jednání byla zaprotokolována a správní řád obecně vymezil právo nahlížet do spisů.¹²

Poslední fázi, tj. vydání rozhodnutí, předchází řízení, skládající se ze dvou částí, a to z všeobecných zásad řízení a z úpravy řízení důkazního. Všeobecné zásady představovaly dva možné způsoby zahájení správního řízení – zásada oficiality sledující obecný zájem, a zásada dispoziční, kdy bylo řízení zahájeno z podnětu stran. Na základě zásady materiální pravdy byl úřad v řízení povinen zjistit skutkovou podstatu věci jako podklad pro rozhodnutí, a to prostřednictvím navržených nebo předložených důkazů, které mohly být navrhovány v jakémkoliv stádiu řízení. Na základě toho se dostáváme k řízení důkaznímu, kde je využívána zásada hodnocení důkazů, spolu se zásadou slušnosti a bezprostřednosti. Správní řád tak vymezoval jako důkazní prostředky notorietu, důkazy listinami, svědky, znalci a důkazy ohledáním. Nejčastěji využívaným důkazním prostředkem zůstal důkaz listinou, veřejnou či soukromou. Za veřejné listiny byly označeny ty, jež vyhotovil veřejný úřad či veřejná osoba, např. notář, a ty, jež byly zákonem za veřejné prohlášeny. Veškeré ostatní listiny se vedly jako listiny soukromé. Strany měly povinnost veškeré listiny jako důkaz předložit a vznikl jim

¹¹ BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. s. 116

¹² KLIMENT, ZEIS, *Československé správní řízení*. Praha 1937. Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart., s. 30, 86-88

tak nárok i na prokázání opaku. Pokud byl předvolán svědek, bylo podání svědecké výpovědi obecnou povinností. Stejně jako v dnešní úpravě, zahrnovala tato úprava výjimky z této povinnosti, a to pro osoby, které nebyli oprávněné vypovídat a ostatní, mající právo odepřít svědeckou výpověď v případech, kdy by způsobili určitou majetkovou újmu nebo trestní stíhání jim osobám blízkým.¹³ Průběh konání výslechu předvolaných svědků byl upraven ve správním řádu a řídil se především zásadami ústnosti a bezprostřednosti. Každý svědek naplňoval slib pravdivého svědectví a byl poučen o jeho porušení. „*Svědék potvrzuje svou výpověď tímto slibem místo přísahy: Na svou čest a svědomí ujišťuji, že podle svého nejlepšího vědomí a svědomí vypovím (jsem vypověděl) na otázky mi kladené a že, co se těchto otázek týče, nic nezamlčím (jsem nezamlčel).*“ K objasnění případu se může provést tzv. ohledání, jež je prováděno na návrh nebo z úřední moci. Ohledání věci se dělo v místě, kde se předmětná věc nacházela nebo na úřadě, pokud byla věc snadno přenositelná. Každý, kdo s předmětnou věcí měl něco společného byl povinen ohledání věci strpět. V případě potřeby, byli přizváni znalci. Důkaz znalci (nejen v rámci důkazu ohledáním) „*se provádí, je-li ke zjištění skutkové podstaty třeba, aby nějaké skutečnosti nebo stavy byly poznány podle zvláštních odborných znalostí nebo zkušeností nebo aby ze skutečností nebo stavů takto seznanych byly stejným způsobem vyvoděny závěry.*“ Znalec musel splňovat odbornou kvalifikaci a stanovil si podmínky pro vydání svého znaleckého posudku.¹⁴ Ten se skládal ze dvou částí, kdy první část byl samotný výrok zjištěné skutkové podstaty a druhá část byl vyvozený závěr z první části. Znalcům za vypracování posudku náležela odměna, resp. znalečné.¹⁵ Volnější formou dokazování pak byl institut osvědčování, tj. „učinění hodnověrným“. Řízení se ukončovala smírem nebo vydáním rozhodnutí. Smír byl založen na dohodě stran a vzájemném vyrovnání. Rozhodnutí bylo upraveno v ustanoveních §67 – § 73 správního řádu, v Hlavě IV. Bylo vydáváno několik druhů rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí písemné a ústní, mezitímní a konečné, ale také závěrečné a částečné. Rozdíl mezi mezitímním a závěrečným rozhodnutím byl v čase jeho vydání, resp. za mezitímní rozhodnutí se považovalo to, jež bylo prohlášeno během řízení, naopak závěrečným se

¹³ WEYR, František. *Správní řád*. Brno: Barvič & Novotný, 1930, s. 99 - 100

¹⁴ KLIMENT, ZEIS, *Československé správní řízení*. Praha 1937. Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart., s. 161, s. 163

¹⁵ WEYR, František. *Správní řád*. Brno: Barvič & Novotný, 1930, s. 107

rozumělo to, které bylo prohlášeno na závěr jako ukončení řízení. Konečným rozhodnutím pak bylo takové rozhodnutí, proti němuž strany neměly možnost podat žádný opravný prostředek.¹⁶ „*Vyústěním řízení pak bylo rozhodnutí, které muselo být stranám sděleno (intimováno). Obsahově se dělilo stejně jako dnes na výrok a odůvodnění, obsahovalo také obligatorně poučení o opravných prostředcích.*“¹⁷ Samotné rozhodnutí v meritu věci bylo obsaženo v tzv. výroku a spolu s ním ho doprovázelo odůvodnění, shrnutí a posouzení právních úvah rozhodujících při hodnocení důkazů. Proti výnosu správního orgánu bylo možné se odvolat. Tato úprava správního řízení (i s novelizacemi a úpravami) byla účinná po dobu dvaceti sedmi let a byla zrušena až v letech 1945–1955.¹⁸

2.2. Dokazování ve správním řízení v letech 1950–1990

Proces správního řízení byl obsažen v nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních – správním řádem spolu s prováděcí vyhláškou ministra spravedlnosti č. 73/1955 U. l., která se zaměřovala na podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních. Celá právní úprava byla vydána proto, aby „*umožnila dokonalé plnění úkolů lidově demokratické státní správy, ochranu obecných zájmů a práv a oprávněných zájmů občanů, pečovat o blaho člověka, upevňovat socialistickou zákonnost, zajišťovat pořádek v činnosti státní správy a prohlubovat státní disciplínu, vychovávat občany k uvědomělé kázni a posilovat jejich důvěru v lidově demokratický státní aparát.*“¹⁹ Lid byl spolupracovníkem státní správy a „*rodící se socialistická společnost se opírá o jednotnou a jedinou moc pracujícího lidu.*“ Správní řízení bylo prováděno správními orgány, tj. výkonnými orgány národních výborů – a tyto národní výbory mohly být pouze orgány lidové moci.²⁰

¹⁶ BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. s. 267

¹⁷ WEYR, František. *Československé právo správní*. Část obecná. Brno: Český akademický spolek „právník“ v Brně, 1922, s. 84

¹⁸ BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. s. 256 – 268, 281

¹⁹ Nařízení vlády č. 20/1955 Sb., správní řád. §1 a §3. In: ASPI [Právní informační systém] WoltersKluwer ČR

²⁰ VEDRAL, J. *Správní právo*. In Bobek, M. - Molek, P. - Šimíček, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, s. 611-651, 627

Kvůli zapojení masy pracujících lidí do státní správy, bylo jednou z priorit komunistické úpravy správního řádu zasadit tyto masy mezi základní zásady správního procesu. Spolu se zásadou účasti pracujících se též řídili zásadou socialistické zákonnosti a demokratického centralismu, ale také např. nevěřejnosti řízení, zásadami objektivní pravdy a volného hodnocení důkazů.²¹ Pokud jde o zahájení správního řízení, pak se samotného upravení zahájení ve správním řádu nedočteme – nebylo totiž v rámci správního řádu vůbec upraveno. Bylo v něm upraveno pouze zajištění průběhu a účelu řízení, kdy správní orgán mohl učinit určité kroky vůči účastníkům, konkrétně jim uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo naopak něco snést, strpět. Ve své pravomoci mělo nadále zabavit nebo jiným způsobem zajistit věci jako podklady pro rozhodnutí v rámci tzv. dokazování. K dokazování pak sloužily jednotlivé důkazní prostředky, jež mohly být navržené účastníky řízení jako výslech svědků, listiny, ohledání a znalecký posudek. Bylo zde v souladu se zákonem možné připustit namísto důkazních prostředků čestné prohlášení. Výsledkem správního řízení pak bylo rozhodnutí jako individuální právní akt vůči účastníku řízení, který byl oprávněn podat odvolání, a to tehdy, pokud rozhodnutí nevydal ústřední orgán. Jako výsledek připadal v úvahu i smír, pokud to nevyklučoval charakter věci.²²

S novou úpravou zákona o národních výborech přišla s nařízením vlády č. 91/1960 Sb. i změna správního řízení. Úprava zasahovala do základních zásad řízení, nově definovala pojem účastníka řízení a samozřejmě pozměnila i zahájení a průběh správního řízení. Zásady byly chápány jako jisté právní principy a tvořily tak základ celé nové úpravy. Tyto zásady, které působily v minulé právní úpravě správního řízení, zůstaly teoreticky stejné, avšak prakticky se trochu pozměnily. Právní princip socialistické zákonnosti upozorňoval na soulad s obecným zájmem socialistického státu a pracujících, zásada materiální pravdy dávala pravomoc zajistit skutečný stav věci, jiná ze zásad minulé úpravy, zásada demokratického centralismu, zůstala a vycházela převážně z úpravy národních výborů. Pokračovalo se též v zásadě socialistické demokracie, jakožto přímé

²¹ Nařízení vlády č. 20/1955 Sb., správní řád. In: ASPI [Právní informační systém] WoltersKluwer ČR

²² BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. s. 288 - 290

účasti pracujících na správním řízení. Vzhledem k tomu, že se centrální řízení snažilo o odstranění byrokratických postupů v řízení, drželo se v procesu zásad jednoduchosti, rychlosti, hospodárnosti a součinnosti účastníků řízení. Z toho vyplývá, že k nové úpravě správního řádu došlo za účelem zjednodušení právní úpravy a důsledného zkrácení. Podle správního řádu se postupovalo tehdy, pokud nebyl problém věci upraven v jiném právním předpise, tudíž jako jedna z charakteristických zásad je i zásada subsidiarity nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení (správní řád) a přestupkového zákona č. 60/1961 Sb. Správní řízení se podle této úpravy zahajovalo na návrh nebo na popud správního orgánu, což bylo v případech ochrany obecného zájmu. Národní výbor byl kompetentní zajišťovat podklady k rozhodnutí, nemusel se řídit návrhy účastníků a ani brát v úvahu, zda je to v jejich zájmu, nebo naopak. Podkladem jsou zejména důkazy – listiny, svědecké výpovědi, čestná prohlášení, znalecké posudky, předměty ohledání. Též se mohl jako důkaz použít např. film, nahrávaný záznam či fotografie. Po předložení a zhodnocení podkladů provedl národní výbor vyhodnocení, podle kterého učinil rozhodnutí jako cíl celého správního řízení. Rozhodnutí nabylo platnosti až po doručení účastníkovi řízení, který se proti němu mohl řádně odvolat. Pokud se jednalo o sporná řízení, mohlo se namísto rozhodnutí dojít ke smíru mezi stranami.²³ Tato obecná právní úprava byla platná a účinná až do roku 1967, kdy byl přijat nový zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který se zaměřoval pouze na vydávání rozhodnutí a jiné záležitosti ve věcech veřejné správy nezajišťoval.

„Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád „beze zbytku nahradil dosavadní obecnou právní úpravu správního řízení, tvořenou vládním nařízením č. 91/1960 Sb., o správním řízení.“²⁴ Úprava procesu správního řízení se rozšířila a zahrnovala veškeré podstatné oblasti úpravy. Mezi základní pravidla řízení se řadily zásady dodnes platné, a to zásada zákonnosti, na základě které „správní orgány postupují v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy“, zásada ochrany veřejných zájmů, zásada ochrany práv občanů – „Správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit

²³BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. s. 294 - 298

²⁴ Tamtéž. s. 392

*k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy.*²⁵ Zákon upravoval průběh řízení v části třetí, a obsahoval jeho postup. Zahájení mohl navrhnout buď účastník řízení, nebo proběhlo na základě vlastní iniciativy správního orgánu. Jednání se konalo ústní nebo písemnou formou a zákon stanovil, že „*o ústních podáních a o důležitých úkonech v řízení, zejména o provedených důkazech, o vyjádřeních účastníků řízení, o ústním jednání a o hlasování*“ je povinnost sepsat protokol.²⁶ Průběh řízení byl upraven především v rámci zjišťování podkladů pro rozhodnutí na základě materiální pravdy. K dokazování měli účastníci řízení právo se vyjadřovat, popřípadě navrhnout nové důkazy a zároveň měli možnost vyjádřit se k nashromážděným podkladům. Zákon uvedl typy důkazních prostředků, ale pouze demonstrativně, čímž dal možnost pro jiné uvážení. Za důkazní prostředky označil listiny, ohledání, znalecké posudky a výslechy svědků. Veškeré důkazy správní orgán hodnotil podle svého uvážení, tedy řídil se zásadou volného hodnocení důkazů. Výsledkem správního řízení bylo opět rozhodnutí složené z výroku, odůvodnění a poučení o odvolání. Z rozhodnutí muselo být zřejmé kdo a kdy jej vydal, koho se týká a nesměl chybět ani podpis oprávněné osoby.²⁷

Zákonná úprava správního řízení znamenala veliký pokrok. Tato úprava nezaznamenala žádné zásadní námitky a fungovala tak až do roku 1989, kdy díky společenským změnám ve státě došlo ke změně situace, a působnost správního řádu tak byla zvláštními zákony rozšířena takřka pro celou veřejnou správu.

„*Úpravy z let 1928 a 1967 byly pro další vývoj určující a jsou i obsahem srovnatelné.*“ V roce 2004 byl přijat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který nabyl účinnosti od roku 2006 a je platný a účinný dodnes.²⁸

²⁵ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ze dne 29. června 1967, §3

²⁶ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ze dne 29. června 1967, §22

²⁷ BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. s. 406

²⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 247

3. Dokazování ve správním řízení v současnosti

V současnosti pojednává o procesu dokazování ve správním řízení zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Je to obecný kodex správních procesů, jež představuje procesní základ pro alespoň některé formy činnosti veřejné správy. V tomto právním předpise nalezneme většinou právě úpravu správního řízení, avšak také jiné činnosti a postupy ve veřejné správě. „*Správní řád je tedy základem úpravy nejen správního řízení, ale je základem procedurální úpravy širšího spektra postupů realizovaných veřejnou správou.*“²⁹ Je rozčleněn do osmi částí, kdy pro správní řízení je směrodatná první až třetí část.

Průběh celého řízení je možné rozdělit na 4 úkony, jež se musejí procesně dodržet, a to: zahájení řízení, opatření podkladů nezbytných k rozhodování, provedení dokazování příslušnými důkazními prostředky a vydání pravomocného rozhodnutí ve věci. Proces správního řízení je uskutečňován v souladu s platnými právními předpisy a se základními zásadami činnosti správních orgánů.

3.1. Základní zásady činnosti správních orgánů v procesu dokazování

Při výkonu veřejné správy je nezbytné dbát na dodržení základních zásad činnosti správních orgánů, tzv. principů dobré správy, na nichž je správa veřejných záležitostí postavena, a může tak být zákonná, spravedlivá, transparentní a správná.³⁰ Tyto zásady můžeme využít i jako interpretační prostředek. Jsou nezbytné, a proto jich budeme dbát i tehdy, vyloučí-li zvláštní zákon použití správního řádu.³¹ Základní zásady se vzájemně prolínají a jsou vymezeny v ustanoveních §§ 2 – 8 SpŘ. Jedná se o zásadu legality, zásadu zákazu zneužití diskreční pravomoci, zásadu proporcionality a zásadu legitimního očekávání. Dále je to zásada materiální pravdy, dobré správy, součinnosti s dotčenými osobami, zásada smírnosti, efektivnosti a hospodárnosti, a v neposlední řadě i zásada procesní rovnosti a součinnosti mezi správními orgány. Ne všechny tyto zásady můžeme uplatnit i k samotnému dokazování.

²⁹ SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 32. ISBN 978-80-7380-110-6.

³⁰ Tamtéž. s. 51

³¹ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §177

Co se týče procesu dokazování, uplatňujeme zde všechny základní zásady, kromě těch, uvedených v § 5, 7 a 8 SpŘ. Nejvíce se uplatňuje zejména zásada legality uvedená v §2 odst. 1, jakožto nejdůležitější zásada, podle které je správní orgán nucen postupovat pouze na základě platných zákonů a jiných právních předpisů³², a to i podle mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu České republiky a právem unijním. Ovšem není to zásada absolutní, neboť může být v rozporu s jinou zásadou, např. se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, jak nám vyplývá z ustanovení §94 odst. 4.³³ Druhou zásadou v rámci dokazování je zásada zákazu zneužití diskreční pravomoci (§2 odst. 2), tj. zneužití správního uvážení. Správní orgán smí uplatnit svou pravomoc v rozsahu, v jakém mu byla svěřena a to pouze tehdy, je-li k tomu zmocněn. Pokud tedy nastane situace, kdy by správní orgán jednal tehdy, kdy k tomu zmocněn není, tj. použil by diskreci vadně, či by ji nepoužil vůbec, jedná tak správní orgán proti zákonu a tuto chybu lze napravit pouze soudním přezkumem nebo instančním postupem v rámci veřejné správy. Smyslem správního uvážení je vyvážení a zvažování spravedlnosti.³⁴ Rozsah správního uvážení může být regulován soudem v závislosti na příslušnou soudní judikaturu.³⁵ Významnou zásadou navazující bezprostředně na zásadu legality, bez které by se proces dokazování ve správním řízení neobešel, je zásada zakotvena v ustanovení §3, tj. zásada materiální pravdy (též někdy objektivní pravdy). Představuje princip, jež dává správnímu orgánu povinnost zjistit a prokázat stav předmětné věci, o kterém nelze pochybovat. Prostřednictvím této zásady má správní orgán pravomoc provést i bez návrhu všechny potřebné důkazy a teprve poté vydat rozhodnutí, ať už ve prospěch či v neprospěch účastníka.³⁶ Jedná se o tzv. omezenou zásadu, kdy *„nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v §2.“*³⁷ Klíčovými ustanoveními zásady materiální pravdy v dokazování je §50, kde je v odst. 2 uvedeno, že *„podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán“* avšak spolupracuje i s účastníky

³² Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR. Čl. 2 odst. 3 „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

³³ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 1. vydání. Praha: polygon, 2006, s. 56

³⁴ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013 s. 80 - 81

³⁵ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 49

³⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §50 odst. 3

³⁷ Tamtéž. §3

řízení, kteří mají dle odst. 3 povinnost součinnosti při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí. Správní orgán je ale oprávněn v rámci naplnění zásady materiální pravdy vyžádat si podklady ke zjištění skutečného stavu věci i přímo od samotných účastníků, a to tehdy, stanoví-li tak právní předpis (§6 SpŘ). „*Je porušením této zásady, pokud správní orgán opírá rozhodnutí o vlastní hypotézy, v důsledku kterých znevěrohodňuje výpověď žadatele.*“³⁸ Správní orgán je vázán spoluprací s dotčenými osobami. Tato zásada součinnosti správních orgánů je zakotvena v ustanovení § 4 odst. 2 an., a jedná se o jakousi poučovací povinnost. Každý má právo na řádné poučení o svých právech a povinnostech, a proto jej správní orgán, je-li potřeba, poskytne dotčené osobě, a to co do povahy úkonu a osobních poměrů dotčené osoby. „*Správní orgán je ze zákona povinen chránit práva a zájmy občanů a také jim poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. Pokud procesní právní úkony občanů jako účastníků správního řízení obsahují zjevnou nesprávnost, jejichž nedostatek je možno odstranit, a to poskytnutím poučení či pomoci ze strany správního orgánu, jsou správní orgány povinny dát účastníkům řízení příležitost tuto nesprávnost odstranit.*“³⁹ Poučovací povinnost ovšem neznamená „*poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit.*“⁴⁰ Při procesu dokazování se tedy dbá na dodržení zásady ochrany procesních práv účastníků, a to i na základě nejen jejich poučení, ale i informování o úkonech, které správní orgán učiní. V procesu dokazování je správní orgán např. povinen informovat o provádění důkazů mimo ústní jednání, a to vždy, s výjimkou účastníků, kteří se vzdali práva účasti při dokazování.⁴¹ Každý jednotlivý krok správního řízení musí být vyřízen bez zbytečných průtahů. Dokazování je nutno provádět i v souvislosti se zásadou efektivnosti a hospodárnosti (§6). Správní orgán musí zvážit nezbytnost důkazů, vybrat ty, které provede, a naopak ty, co odmítne. Vše bez zbytečných průtahů. Je na jeho uvážení, zda je potřeba znalecký posudek, zda je nutné nařídit místní šetření či navrhnout více svědků k výslechu

³⁸ Rozsudek KS v Praze ze dne 20. 3. 2008, čj. 47 Az 6/2007-93

³⁹ Nález ÚS ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04

⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 51/2010-214

⁴¹ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §51 (2)

atp.⁴² Správní orgán je povinen postupovat ve věci tak, aby z hlediska veřejných rozpočtů nevznikaly zbytečné náklady účastníkům řízení ani jemu samému.⁴³ Správní orgán by tedy měl volit takové právní prostředky, které jsou nejúčinnější a nejekonomičtější.

3.2. Správní řízení

Správní řízení je postup správního orgánu, jehož výsledkem je založení, změna nebo zánik určitých práv a povinností účastníků řízení. Ne každé řízení je možné označit za řízení správní. Proto, aby postup správního orgánu mohl být správním řízením, musí splňovat znaky uvedené v definici správního řízení. Ta je zakotvena v Části druhé, Hlavě 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.*“ Pokud to tedy zrekapitulujeme, pro správní řízení je rozhodující, zda se týká konkrétní věci a jmenovitě určených osob za účelem vydání rozhodnutí. 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.⁴⁴ Pokud tedy nejsou splněny všechny podmínky současně, pak není naplněno materiální hledisko a nelze tak označit řízení za správní.⁴⁵ 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.⁴⁶

Správní řízení je jednou z forem činností veřejné správy. Rozlišujeme správní řízení dvojího druhu, a to správní řízení obecné a zvláštní. Obecné správní řízení je právě úprava zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, jež se věnuje úpravě postupu správních orgánů v rámci výkonu veřejné správy. K správnímu řádu

⁴² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 46

⁴³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 257

⁴⁴ Tamtéž., s. 246

⁴⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 1. vydání. Praha: polygon, 2006, s. 104

⁴⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 246

máme i tzv. *lex specialis*, resp. právní předpisy upravující speciální procesní postupy jako např. řízení o přestupcích, řízení katastru nemovitostí, aj. Tato řízení se řadí pod správní řízení zvláštní. Správní řád či jeho jednotlivá ustanovení se aplikují na veškeré možné postupy, pokud není zákonem stanoveno jinak, např. dodatkem „na rozhodování podle tohoto zákona se nevztahuje správní řád.“⁴⁷

3.3. Subjekty správního řízení

Každé správní řízení má tři základní pojmové prvky: procesní vztahy, procesní subjekty a procesní úkony. Procesní subjekty představují dvě základní skupiny subjektů jako nositele procesních práv a povinností jež mají vliv na průběh a výsledek správního řízení. Tyto dvě skupiny stojí v řízení proti sobě a je pro ně charakteristická procesní nerovnost. Subjektem správního řízení na jedné straně jsou správní orgány, jakožto vykonavatelé veřejné správy, kteří správní řízení vedou a mají pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech jiných subjektů, tj. účastníků řízení. Ti stojí právě na straně druhé, tj. o jejich právech a povinnostech rozhodují či je potvrzují. Bez těchto dvou stran nelze zahájit správní řízení.⁴⁸

Do správního procesu se ale mohou zapojit i další správní orgány a jiné osoby než jsou účastníci řízení. Další správní orgány představují orgány odborné či orgány územních samosprávných celků, jejichž procesní postavení vymezuje správní řád a jiné zvláštní právní předpisy. Jsou to tzv. dotčené orgány správního řízení, jimž zákon umožňuje chránit a prosazovat své zájmy a tím se účastnit řízení, a spolupracovat se správními orgány.⁴⁹ Vedle skupiny dalších správních orgánů pak zákon předpokládá ještě skupiny tzv. „zúčastněných na řízení“, jež mají určitá procesní práva a povinnosti v souvislosti se svým postavením, ale nejsou přímými účastníky řízení, neboť nejsou nositeli procesních práv a povinností co se týče předmětu řízení, tzn. nehájí své zájmy, neovlivňují řízení

⁴⁷ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 31 - 33

⁴⁸ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 55

⁴⁹ SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 86. ISBN 978-80-7380-110-6.

vlastním jménem atp. Mezi takové osoby řadíme právě svědky, tlumočníky, znalce, osoby, které mají povinnost strpět např. ohledání předmětné věci atp.⁵⁰

3.3.1. Správní orgány

Název správní orgán je definován hned na úvod správním řádem, tj. v části první, Hlavě I ustanovení §1 SpŘ. Zákon zde vymezuje orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiných orgánů, a dále právnické a fyzické osoby jež mají působnost v oblasti veřejné správy. Užívá se pro ně legislativní zkratky „správní orgán“. Správní orgány realizují veřejnou správu navenek, jsou jejími vykonavateli a vystupují ve správním řízení jako subjekt na straně veřejné moci.

Správní orgány mohou vést a činit rozhodování ve správním řízení pouze tehdy, jsou-li k tomu příslušné, tzn. bylo-li jim zákonem nebo na základě zákona určeno v předmětné věci jednat a rozhodovat. Příslušnost rozlišujeme věcnou, místní a funkční apro jejich správné určení jsou stanovena pravidla, která se musejí dodržovat. Správní řád upravuje věcnou příslušnost v ustanovení §10, místní v ustanovení §11 a funkční v §130SpŘ. Věcná příslušnost je vymezena zvláštními zákony a správní řád ji tak upravuje pouze v několika případech. Představuje určení správního orgánu a jeho vztah k dané věci. *„Určuje kompetentní správní orgán nejen odvětvově, ale určuje též, který stupeň orgánu v hierarchické struktuře správy má rozhodovat v tom kterém stupni správního řízení.“*⁵¹ Stanoví, jaký správní orgán vedoucí řízení má v dané věci působnost a pravomoc, tj. jaký správní orgán je povolán plnit stanovené úkoly v konkrétním případě a na konkrétním stupni řízení, a je tak oprávněn v řízení rozhodnout. Pokud by rozhodl správní orgán věcně nepřislušný, byl by to důvod pro zrušení takového rozhodnutí, zahájení nového projednání a vydání nového rozhodnutí. Pokud nastane absolutní nedostatek věcné příslušnosti, pak vydané rozhodnutí nezakládá žádná práva a povinnosti a akt se stává nulitním od počátku. Místní příslušnost navazuje na příslušnost věcnou a to tak, že stanoví, který z věcně příslušných správních orgánů má vést správní řízení s ohledem na jeho územní působnost. Je dána na základě několika zákonných kritérií. Správní řád rozlišuje

⁵⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 260 - 261

⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2003, čj. 7 A 76/2002

místní příslušnost podle toho, čeho či koho se řízení týká. Tzn. týká-li se správní proces nemovitosti, je místní příslušnost určena podle místa, kde se daná nemovitost nachází. Je-li předmětem řízení činnost účastníků řízení, pak je místní příslušnost dána místem této činnosti. Takovou činností rozumíme např. spáchání přestupku. Jestliže je účastníkem řízení fyzická osoba – podnikatel, pak je místně příslušným správním orgánem ten, jež působí v místě podnikání⁵². V ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby je stanovena místem trvalého pobytu či pro cizince místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu. Podle sídla se pak určuje i místní příslušnost pro právnické osoby nebo jejich organizační složky. Pokud se řízení týká zahraniční právnické osoby, pak se stanoví sídlo organizační složky zřízené v České republice. Pokud se vede řízení o již zaniklé organizační složce, je místní příslušnost dána posledním sídlem na území České republiky před zrušením. Může nastat i situace, kdy pro jedno řízení je místně příslušných více správních orgánů. V takovém případě je místně příslušný ten, u něhož byla podána žádost, nebo který učinil úkon jako první. Pokud ale vydá rozhodnutí správní orgán, který nebyl místně příslušný, „způsobuje, že rozhodnutí je vadné a je dán důvod k jeho zrušení. Porušení kritéria místní příslušnosti představuje vadu řízení, která zakládá nezákonnost rozhodnutí, nikoliv však nicotnost. K této vadě musí soud přihlédnout z úřední povinnosti.“⁵³ V určitých situacích je ale možné, někdy i nutné, aby řízení vedl jiný správní orgán než ten, který je místně příslušný, a to např. z důvodu vhodnosti nebo z důvodu naplnění zásady rychlosti a hospodárnosti. Funkční příslušnost můžeme nazvat speciální působností věcnou. Využije se tehdy, existuje-li více orgánů věcně příslušného správního orgánu, a my musíme určit, který vnitřně členěný orgán správního orgánu je příslušný správní řízení provést. Tato příslušnost se podle současné právní úpravy aplikuje převážně u samosprávných celků, kdy např. u obcí je funkčně příslušný obecní úřad, ale také rada obce atp.^{54,55,56,57,58}

⁵² Zákon č. 89/2012 Sb. *občanský zákoník*, ve znění pozdějších předpisů. §136 – 137.: Místo podnikání nahrazeno jako sídlo, tj. adresa zapsaná ve veřejném rejstříku.

⁵³ Rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 27. 6. 2008, čj. 10 Ca 93/2008 - 33

⁵⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 261

⁵⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 61

⁵⁶ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 45-46

⁵⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §10-11, §130

⁵⁸ SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 90. ISBN 978-80-7380-110-6.

3.3.2. Účastníci řízení

Účastníci řízení jsou subjektem správního řízení. Správní řízení nelze zahájit ani provést, neexistují-li účastníci řízení. Každý účastník řízení musí mít způsobilost mít práva a povinnosti, resp. právní subjektivitu a zároveň procesní subjektivitu, tj. způsobilost být účastníkem. Účastníkovi vzniká schopnost nabývat práva a povinnosti zletilostí, přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství.⁵⁹ Pokud není procesní způsobilosti, nebo je účastník na ní omezen, pak je tuto vadu potřeba zhojit prostřednictvím zástupce.

Správní řád se věnuje účastníkům řízení v Hlavě III., prvním díle a ustanovení §27. Toto ustanovení rozděluje účastníky do třech skupin, a to skupinu hlavních účastníků (někdy též přímí účastníci řízení), skupinu dotčených účastníků (vedlejší účastníci řízení) a skupinu účastníků o nichž tak stanoví zvláštní zákon. Správní řád rozlišuje účastníky z důvodu procesních práv a povinností a podle jejich hmotněprávního poměru k věci. Hlavní účastníci zakotveni v odst. 1, jsou účastníci, kteří jsou pro řízení neopominutelní. Právní úprava je dále rozlišuje podle způsobu zahájení řízení. Pokud bylo řízení zahájeno na žádost, je účastníkem řízení žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem vztahuje rozhodnutí správního orgánu (např. institut spoluvlastnictví, kdy žadatelem může být pouze jeden ze spoluvlastníků a ostatní jsou osobami dotčenými).⁶⁰ V případě zahájení řízení ex offio jsou účastníky pouze ty osoby, kterým správní orgán zakládá, mění nebo ruší, či deklaruje práva a povinnosti. V odst. 2 správní řízení vymezuje vedlejší účastníky řízení, resp. osoby, jichž se dotýká činnost správního orgánu. Tyto osoby se nazývají dotčené, neboť mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech a povinnostech, ať už přímo či nepřímo. Poslední skupinou účastníků řízení jsou osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Jestliže zvláštní zákon vymezí účastníky řízení, pak mají přednost a ustanovení správního řádu o účastnících se nepoužije. Na tyto osoby se pak pohlíží jako na účastníky řízení podle odst. 1 nebo 2 podle toho, jak na ně řízení dopadá, resp. pokud zvláštní zákon výslovně stanoví, že vymezuje účastníky řízení s postavením podle §27 odst. 1 SpŘ, pak se na ně pohlíží jako na hlavní účastníky. Pokud se jich bude

⁵⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 263

⁶⁰ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 162-163

rozhodnutí dotýkat tak, že to postihne jejich práva a povinnosti, pak se na ně bude nahlížet jako na účastníky vedlejší (dotčené). Nastanou-li pochybnosti o účastenství osoby, musí správní orgán na takovou osobu nahlížet, jako na účastníka, a to do doby, než se prokáže opak. Poté vydá usnesení, které deklaruje postavení účastníka nebo naopak.^{61,62}

Účastníci řízení mají určitá práva a povinnosti vůči správnímu orgánu, jež řízení vede. Mezi nejvýznamnější práva patří podání návrhu na zahájení řízení, v rámci řízení podávat návrhy a být slyšen, právo na poučení správním orgánem, právo být zastoupen, právo na tlumočnicka, být informován o úkonech, které správní orgán v řízení provádí, podat odvolání proti vydanému rozhodnutí atp. Naopak mezi hlavní povinnosti účastníků patří součinnost se správními orgány, povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, povinnost označit další účastníky řízení, kteří mu jsou známí, úhrada nákladů řízení v určitých případech, na vyžádání prokázání totožnosti, a jiné.⁶³

3.4. Zahájení a průběh správního řízení

Správní řízení se skládá z několika fází. První fází je samozřejmě zahájení celého řízení. Rozlišujeme zahájení dvojí. První je na základě zásady dispoziční. Hlavní iniciativu pro zahájení má účastník, jehož práva a povinnosti jsou předmětem řízení a takové zahájení se označuje jako zahájení řízení o žádosti. Druhé je na základě zásady oficiality, resp. řízení se zahajuje ex offo, z moci úřední, tedy iniciativu má správní orgán. Zvláštní zákon stanoví, kdy se má uplatnit jaký způsob, v některých případech je ale možné užít obou způsobů.

Zahájení řízení o žádosti je upraveno v ustanovení §44 SpŘ. Ten, kdo podal žádost, která úspěšně došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu se automaticky stává účastníkem řízení, resp. žadatelem na jehož práva a povinnosti se bude vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Takový žadatel pak vymezuje předmět řízení a s tímto řízením i disponuje. To znamená, že může uplatnit právo žádost zúžit, vzít zpět či podat žádost o přerušování řízení.⁶⁴ Žádost

⁶¹ Tamtéž, s. 162 - 167

⁶² PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 90

⁶³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 265

⁶⁴ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 239 - 241

účastníka na zahájení řízení je kvalifikovanou formou podání a musí tak splňovat podmínky uvedené v ustanovení §37 SpŘ. Z podání tak musí být jasné kdo jej podává, z jakého důvodu a co navrhuje, a musí obsahovat označení účastníků správního řízení. Podání může žadatel učinit několika způsoby, například písemnou formou, formou elektronických formulářů, pomocí datových schránek či ústně do protokolu. Okamžikem doručení správnímu orgánu je řízení oficiálně zahájeno. O zahájení je správní orgán povinen uvědomit všechny ostatní účastníky. Správní řád připouští i společnou žádost více žadatelů. Jedná se například o návrh na zápis vlastnického práva do katastru nemovitostí. V takovém případě není potřeba, aby ke správnímu orgánu došly žádosti současně, neboť pro zahájení řízení je rozhodující, kdy došla žádost posledního z žadatelů. Správní orgán je povinen účastníky – ostatní žadatele – ihned uvědomit.^{65,66,67}

Zahájení řízení ex offio představuje řízení, jehož předmět je vymezen správním orgánem, neboť se týká veřejného zájmu nikoli zájmu konkrétní osoby. Zahájení tedy může být z vlastní iniciativy správního orgánu, či na základě oznámení jiných subjektů. Totiž k řízení z moci úřední může být podán i podnět, avšak tím není správní orgán vázán, je pouze na něm, zda má takový podnět k zahájení řízení smysl. Správní orgán je povinen účastníka řízení informovat o zahájení správního procesu, a není-li mu účastník znám, pak to oznámí kterémukoliv jinému účastníkovi. Okamžikem zahájení je den doručení oznámení o zahájení řízení účastníkovi uvedenému v ustanovení § 27 odst. 1 (hlavní účastník, jemuž se mají založit, změnit, zrušit či deklarovat práva a povinnosti) správním orgánem, nebo též ústním prohlášením v případě, že je účastník řízení přítomen před správním orgánem. Pokud nastane situace, že je v řízení více účastníků řízení, pak platí, že je řízení zahájeno okamžikem doručení oznámení prvnímu z účastníků.⁶⁸ Proto správní orgán povětšinou využívá v tomto případě způsobu doručení „doručenkou“ (§19 odst. 6), neboť z té vyplyne přesný časový údaj. Jestliže nastane situace, že není možné oznámení o zahájení řízení

^{65, 65} JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 242 - 246

⁶⁶ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 133-136

⁶⁷ SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 151 – 154. ISBN 978-80-7380-110-6.

⁶⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §46 odst. 1

účastníkovi z různých důvodů doručit, pak správní orgán formou veřejné vyhlášky ustanoví účastníkovi opatrovníka. V oznámení musí být předmět řízení vymezen „dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.“⁶⁹ Ex offio jsou tak nejčastěji zahajována řízení týkající se sankcí, jako podezření ze spáchání přestupku apod.^{70,71} Řízení z moci úřední je sice možné zahájit pouze oznámením o jeho zahájení, avšak není vyloučeno, aby takové oznámení bylo spojeno i s dalším úkonem řízení. Mezi tyto úkony řadíme např. výzvu účastníka, aby se k zahájenému řízení vyjádřil, aby se dostavil, tzn. předvolání či úkon předběžného opatření. Předběžné opatření je institut, kdy správní orgán může účastníkovi řízení přikázat, aby něco konal, něco strpěl, či se naopak nějakého konání zdržel, aby zajistil určitou věc klíčovou k procesu dokazování atp.^{72,73}

Správní řízení nelze zahájit ani z úřední povinnosti ani na žádost, pokud existují tzv. překážky řízení. Ty jsou vymezené ve správním řádu v ustanovení §48, a jedná se o překážku litispendence a rei iudicatae. Překážka litispendence je překážkou již probíhajícího sporu, tzn. že správní řízení v předmětné věci je zahájeno už u jiného správního orgánu, a v takovém případě se řízení usnesením zastaví. Druhou velmi častou překážkou je překážka rei iudicatae, čili věc rozhodnutá. V tomto případě již existuje pravomocné rozhodnutí a spojuje se se zásadou ne bis in idem, tudíž nelze jedné osobě v jedné věci uložit jiná práva a povinnosti. Na tyto překážky se nahlíží z úřední povinnosti, a pokud se zjistí v průběhu řízení, je nutné řízení zastavit.⁷⁴ Celé řízení je pak zpravidla písemné podle zásady písemnosti, nebo výjimečně ústní. Ústní jednání je nařízeno správním orgánem jen v případech vymezených zákonem a je-li to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků potřebné. Ústní jednání je neveřejné, není-li stanoveno jinak, nebo nenavrhne-li tak účastník řízení. Správní orgán je povinen účastníka informovat o ústním jednání, a to nejméně pět dní přede dnem konání.

⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009 - 541

⁷⁰ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 137 - 140

⁷¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 248 - 253

⁷² Tamtéž. s. 254

⁷³ SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 167, ISBN 978-80-7380-110-6.

⁷⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 266

Účastník má právo se takového ústního jednání vzdát, a vůči tomu pak správní orgán nemá informační povinnost.⁷⁵

Po zahájení řízení následují fáze jako opatřování podkladů pro vydání správního rozhodnutí (návrhy účastníků, důkazy, notoriety, skutečnosti správním orgánům známé z úřední činnosti a podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci), proces dokazování, hodnocení důkazů a vydání rozhodnutí.

I přesto, že správní orgán postupuje podle zásady hospodárnosti, efektivnosti a tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, určité finanční náklady vždy jsou. Správní proces vychází při rozdělování nákladů ze zásady, že si každý nese své náklady řízení sám, tzn. i správní orgán i účastník řízení. Pro správní orgán jsou to povětšinou náklady spojené s opatřováním a prováděním důkazů, náklady na doručování oznámení, hotové výdaje a ušlý výtěžek účastníků a jejich zástupců atp. Pro účastníka je to např. odměna za zastupování, hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, aj. O nákladech řízení rozhoduje správní orgán vydáním rozhodnutí, které může být součástí výrokové části rozhodnutí jiného, obvykle rozhodnutí ve věci, o níž bylo řízení vedeno.⁷⁶

Ke každé věci vede správní orgán spis, do kterého mohou účastníci nahlížet a disponovat s ním. Takový spis obsahuje vše, co se týká předmětu řízení, tj. podání, protokoly, různé záznamy, důkazy, již vydaná rozhodnutí apod.

3.5. Rozhodnutí

Správní řízení je zahájeno za účelem vydání rozhodnutí. Rozhodnutí je akt aplikace práva, resp. individuální správní akt, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti účastníků, tzv. konstitutivní správní akt. Rozhodnutí může být ale též deklaratorní, neboť potvrzuje a prohlašuje, že daná osoba určité právo a povinnosti má či nemá. Týká se individuálně určené věci a osoby, popřípadě skupiny osob. Je to autoritativní správní akt vydaný správním orgánem jakožto vykonavatelem veřejné správy. Před vydáním meritorního rozhodnutí správní řád umožňuje vydat rozhodnutí mezitímní a v části věci. Jestliže správní orgán vydá mezitímní rozhodnutí, rozhodne tak o základu věci. Pokud vydá rozhodnutí v části

⁷⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád.*, ve znění pozdějších předpisů. §49

⁷⁶ SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 174, ISBN 978-80-7380-110-6.

věci, rozhodne pouze o určitých právech a povinnostech účastníka řízení. Tyto dva instituty rozhodnutí si může vyžádat sám účastník, a to zejména jako ochranu před nečinností správního orgánu (§80 SpŘ).⁷⁷

Každé vydané rozhodnutí ve správním procesu musí splňovat náležitosti rozhodnutí. Jsou to jak náležitosti obsahové, tak náležitosti formální. Ty obsahové stanoví, že rozhodnutí se skládá z výrokové části, odůvodnění a poučení.⁷⁸ Pokud by správní orgán tyto náležitosti neuvedl, způsobil by tak nepřezkoumatelnost a nezákonnost rozhodnutí. V podstatě nejdůležitější částí rozhodnutí je právě výroková část, která představuje „*autoritativní řešení otázky, která je předmětem řízení, kdy v této části rozhodnutí ukládá správní orgán povinnosti a zakládá práva, mění právní vztahy nebo je autoritativně deklaruje. Výrok proto musí být po obsahové stránce jasný, srozumitelný, přesný a určitý, aby mohl být závazný a vykonatelný.*“⁷⁹ Výrok musí obsahovat tzv. návětu neboli záhlaví, kde správní orgán vymezí předpisy a ustanovení, dle kterých bylo ve věci rozhodováno, vymezí účastníky řízení a jejich zástupce, a doloží svou příslušnost procesními ustanoveními. Po záhlaví výroku následuje jmenovité určení osob jako hlavních a vedlejších účastníků řízení a jejich základní osobní údaje. Výroková část může obsahovat jeden ale i více výroků správního orgánu. Do výrokové části můžeme zahrnout i další informace, jako např. lhůty ke splnění určité povinnosti, rozhodnutí o úhradě nákladů řízení atp.⁸⁰ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se usnesl, že výrok o správním deliktu musí obsahovat i popis skutku, tj. uvést místo, čas a způsob spáchání, popřípadě uvést i další skutečnosti. Výrok by měl tyto informace obsahovat z důvodu, aby takovýto skutek nemohl být například zaměněn s jiným.⁸¹ Tato část je nejdůležitější, neboť jeho následkem jsou bezprostřední právní účinky rozhodnutí. Výrok je jediná část rozhodnutí, která je schopna nabýt právní moci a vykonatelnosti.⁸² Další povinnou a velmi významnou složkou je odůvodnění rozhodnutí. V této části musí správní orgán uvést, na základě jakých skutečností rozhodl. Zahrnuje tedy veškeré skutečnosti jako vlastní úvahy, důkazy, jejich

⁷⁷ Tamtéž. s. 198

⁷⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád.*, ve znění pozdějších předpisů. §68

⁷⁹ Nález ÚS ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. ÚS II. 583/2003 (k výroku rozhodnutí)

⁸⁰ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář.* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 368 - 372

⁸¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006 - 73

⁸² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo.* Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 269

hodnocení a použití právních předpisů, které sloužily jako podklad pro vydání meritorního rozhodnutí. „Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s §68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“⁸³ Vedle této funkce slouží odůvodnění pro účastníka, a to v tom směru, že si může ujasnit, proti čemu konkrétně lze směřovat případné odvolání nebo rozklad. Odůvodnění není potřeba tehdy, jestliže správní orgán vyhoví v plném rozsahu všem účastníkům řízení jak v prvním, tak odvolacím stupni.^{84,85} Vedle výroku a odůvodnění stojí třetí nezbytná náležitost rozhodnutí a tou je poučení účastníků. Takové poučení nesmí chybět v žádném správním rozhodnutí, neboť je to poučení o možnosti podání řádného opravného prostředku. Jestliže má účastník řízení možnost podat odvolání či rozklad, obsahuje poučení: správní orgán, u kterého podání učinit, kdo se jím bude zabývat a lhůtu, od kdy začíná běžet lhůta pro podání opravného prostředku. V případě, že se nelze odvolat proti správnímu aktu, je nutné, aby v poučení bylo toto rozhodnutí označené jako konečné.⁸⁶ Pokud by poučení nebylo úplné či by nebylo učiněno vůbec, platí pro účastníka řízení zvláštní lhůty pro podání odvolání či jiného opravného prostředku.^{87,88}

Rozhodnutí správního orgánu se vydává na základě zásady písemnosti řízení v písemné formě. Jsou ale situace, kdy se rozhodnutí v písemné podobě nevydává. V takovýchto případech se obsahové náležitosti rozhodnutí vyhlásí a učiní se záznam do spisu. Spis se vede v každé věci a každý účastník řízení nebo jeho zástupce má možnost nahlédnout do spisu, dělat si z něj poznámky, pořizovat výpisy atp. Podoba písemného rozhodnutí, resp. formální náležitosti správního rozhodnutí jsou uvedeny v ustanovení §69 SpŘ. Důležitým prvkem

⁸³ Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109

⁸⁴ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 197 - 198

⁸⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 373 - 376

⁸⁶ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s.198

⁸⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 269

⁸⁸ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 376 - 377

je označení, že se o rozhodnutí týká. Správní orgán tedy označí dokument způsoby stanovenými zákonem, např. „rozhodnutí“ či „usnesení“ atp. Na rozhodnutí je též nezbytné uvést správní orgán, který rozhodnutí vydal, jeho přesný název a adresu sídla. Každý úkon vydaný správním orgánem má své číslo jednací, tzn. i rozhodnutí má své. Číslo jednací „*obsahuje vždy označení nebo zkratku označení původce, pořadové číslo a označení určeného časového období, kterým je zpravidla kalendářní rok.*“⁸⁹ K základním formálním náležitostem patří též datum vydání rozhodnutí a opatření otisku úředního razítka s označením oprávněné úřední osoby (funkce, jméno a příjmení) a jejím podpisem. Podpis oprávněné osoby zastupující správní orgán je možné nahradit doložkou „vlastní rukou“ (někdy též „v.r.“). Tato možnost se týká pouze stejnopisů, které se zasílají účastníkům řízení. Údaje o všech účastnících jsou další náležitostí rozhodnutí.⁹⁰ Účastník má možnost zažádat si o doručení rozhodnutí v elektronické podobě.

Splňuje-li rozhodnutí výše uvedené náležitosti, je správní orgán povinen jej vydat. Vydání rozhodnutí znamená, že se rozhodnutí stává platným a pro správní orgán závazným. Rozumí se tím nejčastěji předání vyhotoveného písemného rozhodnutí k doručení účastníkům, ústní vyhlášení rozhodnutí či oznámení veřejnou vyhláškou. Vydáním rozhodnutí se rozumí i poznamenání do spisu.⁹¹ Podle zásady rychlosti a hospodárnosti je správní orgán povinen vést řízení bez zbytečných průtahů, proto i rozhodnutí má vydat bezodkladně, nejdéle však do 30 dnů od zahájení daného řízení. Pokud by rozhodnutí nebylo vydáno řádně a včas v zákonem stanovené lhůtě, účastník řízení má právo domáhat se ochrany před nečinností. K této lhůtě se připočítává i doba až 30 dnů, pokud je potřeba nařídit ústní jednání nebo místní šetření. O více dní se prodlužuje řízení i pokud je nezbytné někoho předvolat, někoho nechat předvést či v případě nezastižení účastníka, kdy se oznámení doručuje veřejnou vyhláškou. Poměrně častým důvodem pro prodloužení až o maximálně 30 dnů je jednání zvlášť složitý případ. Tento termín není nikde vymezen, avšak obecně se má za to, že se jedná o složitý případ tehdy, kdy správní orgán má pro vydání rozhodnutí

⁸⁹ Vyhláška ministerstva vnitra č. 646/2004 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby

⁹⁰ SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 222 – 225. ISBN 978-80-7380-110-6.

⁹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §71 odst. 2.

mnoho podkladů, jež musí vyhodnotit či je nezbytné provést větší množství důkazů.⁹² Lhůta pro vydání rozhodnutí neběží po dobu nutnou k opatření údajů. Rozhodnutí je oznámeno doručením do vlastních rukou. V případě, vzdá-li se účastník nároku na písemné doručení je rozhodnutí oznámeno ústním vyhlášením.⁹³ Oznámené rozhodnutí je závazné pro všechny subjekty správního řízení.

Správní zákonné rozhodnutí má určité vlastnosti, kterými jsou: platnost, právní moc, účinnost a vykonatelnost. Platnost správního rozhodnutí nastává jeho oznámením účastníkovi řízení. Díky platnosti může správní rozhodnutí nabýt dalších vlastností, jako například právní moci. Pravomocným rozhodnutím se rozumí, že správní rozhodnutí již nelze napadnout řádným opravným prostředkem. Právní moci nabyde rozhodnutí tehdy, je-li řádně oznámeno a není možné podat odvolání. Jestliže je přípustný řádný opravný prostředek, pak nabývá právní moci po marném uplynutí lhůty nebo vzdáním se účastníkova práva na řádný opravný prostředek. Pokud rozhodnutí začíná působit navenek, stává se účinným a vykonatelným, tzn. může být vynucen státní mocí. Vykonatelnost rozhodnutí nastává současně s právní mocí nebo i později.⁹⁴

3.6. Řádné opravné prostředky

Řádné opravné prostředky jsou takové prostředky, jichž může účastník řízení uplatnit proti správním orgánem vydanému rozhodnutí do té doby, než nabude právní moci. Možnost podání řádných opravných prostředků vychází ze zásady dvojinstančnosti a je to institut přezkoumání správních rozhodnutí. Podávají je účastníci řízení jako své právo vyjádřit se proti rozhodnutí, s kterým nesouhlasí. Mezi řádné opravné prostředky řadíme ve smyslu platné právní úpravy správního řádu odvolání a rozklad.

⁹²JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 399

⁹³Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §72

⁹⁴SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 238 – 242. ISBN 978-80-7380-110-6.

3.6.1. Odvolání

Odvolání (§81 SpŘ) je řádný opravný prostředek, který může účastník řízení, jako své subjektivní právo, podat proti každému prvoinstančnímu rozhodnutí. Toto právo vychází z dispoziční zásady a má jej pouze účastník, nikoliv správní orgán. Podává se u správního orgánu, jež rozhodnutí vydal a vztahuje se z povahy věci k obsahovým náležitostem rozhodnutí – k výrokové části. Nelze podat odvolání, které by směřovalo pouze proti části odůvodnění nebo pouze proti poučení. Účastník řízení má ale možnost se tohoto práva podat odvolání vzdát, a to písemně nebo ústně do protokolu. V takovém případě už nelze vzít vzdání se práva zpět.⁹⁵

Z odvolání musí být patrné, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu jej napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí. Pokud není v podání stanoven rozsah, v jakém odvolatel rozhodnutí napadá, platí nevyvratitelná domněnka, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Ke každému odvolání je třeba odůvodnění.⁹⁶

Právo podat odvolání lze vydat pouze tehdy, bylo-li rozhodnutí vydáno. Váže se na lhůtu 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Řádně a včas podané odvolání má dva účinky – suspenzivní a devolutivní. Suspenzivní účinek je tzv. odkladný a znamená, že dokud není odvolání vyřešeno, nenastávají právní účinky rozhodnutí. Devolutivním účinkem odvolání se rozumí, že příslušnost k rozhodnutí ve věci přechází na odvolací správní orgán, který je instančně nadřízený, nevyužije-li v prvním stupni institutu autoremedury.^{97,98}

3.6.2. Rozklad

Rozklad je jakýmsi speciálním typem odvolání. Není upraven v části druhé správního řádu spolu s ostatními opravnými prostředky, ale je upraven až v části třetí, ustanovení §152 SpŘ. V této části jsou upraveny speciální instituty, jež se

⁹⁵PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s.241

⁹⁶PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 241

⁹⁷Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §83

⁹⁸JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 461

uplatňují pouze v určitých případech, které nejsou tak časté. Je podobným opravným prostředkem jako odvolání. Nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.

Je to řádný opravný prostředek ve správním řízení, který je směřován proti rozhodnutí vydaném ústředním správním úřadem, ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.⁹⁹ Lhůta je stejná, a to 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Včas podaný rozklad má též jako odvolání odkladný účinek, resp. suspenzivní. Pokud je o rozkladu již rozhodnuto, nelze se dále odvolat. Rozklad se liší tím, že nemá účinek devolutivní. Rozklad není dvojinstanční, rozhoduje o něm ten příslušný vedoucí ústředního orgánu státní správy na návrh tzv. rozkladové komise. Rozkladová komise není správním orgánem, je to pouze sbor odborníků, kolegiální orgán, který rozklad zhodnotí a navrhne, jak má např. ministr rozhodnout. Stanovisko rozkladové komise není podkladem pro rozhodnutí, pokud se s nimi ministr neshodne, nemusí odůvodňovat, proč neučinil podle jejich usnesení. Každá rozkladová komise má nejméně 5 členů, kteří nejsou zaměstnanci příslušného úřadu. Ministr může mít více rozkladových komisí.¹⁰⁰

3.6.3. Odpor

Odpor je řádným opravným prostředkem proti vydanému příkazu. Je upraven v ustanovení §150 odst. 3 SpŘ. Účastník řízení jej podá jako zvláštní prostředek obrany proti příkazu, který mu ukládá určité povinnosti. Odpor je podáván v tzv. zkrácené lhůtě a poučení o jeho podání musí být vždy součástí příkazu. Lhůta pro podání odporu je 8 dní a zpětvzetí odporu není možné. Jestliže účastník podá odpor, nemusí jej zdůvodňovat, pouze musí zdůraznit větu „podávám odpor“ a zašle jej správnímu orgánu, který příkaz vydal. Pokud odpor podán není, nebo není podán včas, stává se příkaz pravomocným a vykonatelným.^{101,102}

⁹⁹HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 275

¹⁰⁰SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 276 - 277. ISBN 978-80-7380-110-6.

¹⁰¹PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 387

¹⁰²JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 724

4. Dokazování

Dokazování je jeden z nejdůležitějších procesních kroků správního řízení, který směřuje k rozhodnutí v dané věci zákonem stanoveným způsobem tak, aby se zajistilo základní lidské právo – právo na spravedlivý proces. Je to postup, jež je právem upravený k prokázání či vyvrácení dané skutečnosti. Dokazování představuje právo správního orgánu vyhledat informace, resp. důkazy o předmětných skutečnostech, tyto důkazy procesně zajistit a zhodnotit jejich potřebnost.¹⁰³ Krajský soud v Hradci Králové vymezil dokazování jako „*souhrn pracovních úkonů správního orgánu prováděných z úřední povinnosti s cílem zajistit, aby rozhodnutí odpovídalo okolnostem daného případu a bylo v souladu se zákony a ostatními právními předpisy.*“¹⁰⁴ Dokazování má absolutní význam pro vydání meritorního rozhodnutí, neboť k tomu, aby správní orgán mohl vydat konečný právně závazný akt aplikace práva, musí být seznámen se skutkovým stavem věci právě na základě podkladů získaných v procesu dokazování.

Samotný proces dokazování je rozdělen na tři části, a to na 1. navrhování důkazních prostředků, 2. opatřování a provádění důkazních prostředků a 3. hodnocení výsledků dokazování. První část předepisuje povinnost správního orgánu provést veškeré důkazy ke zjištění stavu věci. Tyto důkazy potřebné k rozhodnutí si povinně obstarává správní orgán, ale výjimečně může svolit k důkaznímu prostředku, opatřeným samotným účastníkem. Důkazní prostředky, které lze využít jsou demonstrativně vymezeny v §51 odst. 1 SpŘ a dále jsou to tedy návrhy a vyjádření k důkazním prostředkům účastníků řízení. Poté, co správní orgán zvolí typ důkazních prostředků potřebných pro meritorní rozhodnutí, dochází k jejich opatření a provedení. Dokazování se provádí především v rámci ústního jednání, neboť provádění důkazů smí probíhat pouze za účasti účastníků řízení. V takovém případě musejí být účastníci nejméně pět dní přede dnem konání procesu dokazování informováni.¹⁰⁵ Pokud se dokazování koná mimo ústní jednání, pak je správní orgán povinen účastníky řízení řádně a včas vyrozumět. Včasné informování účastníků se uplatní tehdy, pokud nehrozí ve věci nebezpečí z prodlení, tedy nehrozí zmaření či ohrožení provedení

¹⁰³ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 160

¹⁰⁴ Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 15. 2. 2007, čj. 51 Ca 9/2006 - 27

¹⁰⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád.*, ve znění pozdějších předpisů. §49 odst. 1

důkazu.¹⁰⁶ Výjimkou z těchto případů jsou účastníci, jež se předem vzdali práva účastnit se tohoto procesu podáním podle §37 SpŘ a vzdali se tak i práva v procesu dokazování cokoliv namítat.¹⁰⁷ Veškeré skutečnosti týkající se provádění důkazů mimo ústní jednání se musejí zaprotokolovat, neboť je potřeba zachovat právo účastníka být přítomen. To znamená, že každý výslech svědka či znalce, každé provedení důkazu listinou či ohledáním učiněné mimo ústní jednání, každé vyjádření účastníků řízení k jednotlivým důkazům, ale i jednání k danému důkazu se nevyjádřit, i přesto, že byla účastníkovi dána možnost, je správní orgán povinen podle §18 odst. 1 SpŘ zapsat do protokolu. Takovýto protokol je pak považován za veřejnou listinu.¹⁰⁸ Následně se stane součástí spisu a účastník se tak nahlédnutím může seznámit s provedenými důkazními prostředky.¹⁰⁹ Pokud správní orgán dosáhl cíle, to znamená stav věci je zjištěn a nelze proti němu namítat důvodné pochybnosti, pak je správní orgán zproštěn povinnosti provádět další důkazy. Třetí fází a zároveň poslední fází procesu dokazování je hodnocení výsledků dokazování. Důkazy hodnotí správní orgán na základě tzv. volného hodnocení důkazů, tj. podle své úvahy, kterou však musí řádně odůvodnit.¹¹⁰ Nesmí obsahovat žádné prvky libovůle a hodnocení spočívá na základech logiky. „*Hodnocení důkazů podle vlastního uvážení správního orgánu je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní úsudky, které zmiňuje v odůvodnění svého rozhodnutí. Takovýmto hodnocením však není, jestliže správní orgán jeden důkaz pouze přijal a protichůdný pouze jako nevěrohodný odmítl, aniž by vyložil, proč tak učinil.*“¹¹¹ Klíčovým faktorem je pak i hodnocení pravdivosti důkazů, tj. zda se shodují s ostatními důkazy, zda je to důkaz získaný od věrohodného zdroje atp. Provádění a hodnocení důkazů je tak výlučně svěřeno do kompetencí správního orgánu. Je tedy na něm, jakou váhu dá jednotlivým důkazům, jakou hodnotu dá důkazům na základě uvážení všech okolností a rozhodne, zda přistoupí k dalšímu

¹⁰⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 281

¹⁰⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 1. vydání. Praha: polygon, 2006, s. 338 - 339

¹⁰⁸ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-34-9. s. 161

¹⁰⁹ SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 159. ISBN 978-80-7380-110-6.

¹¹⁰ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 274

¹¹¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1996, čj. 6 A 561/94-22.

dokazování anebo k vydání rozhodnutí, jakožto výsledku správního řízení.¹¹² Lze tedy ve zkratce říci, že zásada volného hodnocení důkazů není o výběru z variant, které správní orgán vezme v potaz, a naopak. Jde o proces, kdy se musí vyhodnotit veškeré shromážděné důkazy s různou mírou závažnosti a pravdivosti, které přispějí k vydání meritorního rozhodnutí. Je ale třeba zdůraznit, že důkazy mohou být významné i po vydání pravomocného rozhodnutí. Stane se tak obnovením řízení na žádost účastníka ustanovení §100 SpŘ, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a účastník řízení je nemohl uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly jako nepravdivé. Možností, jak uplatnit instituci obnoveného řízení je i to, že bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí, které sloužilo jako podklad pro již vydané rozhodnutí, a které má být obnoveno, neboť tyto skutečnosti, důkazy atp. mohou odůvodňovat jiné řešení otázky předmětu rozhodování.

Dokazování ve správním řízení nemusí vždy proběhnout tak jak má. Respektive může se stát, že proces dokazování bude obsahovat určité nedostatky neboli vady řízení. Může to být z několika důvodů, a to například že řízení nebylo vedeno podle platných právních předpisů, byla navržena pochybnost o podjatosti správního orgánu jež v dané věci rozhoduje, či byla porušena procesní práva účastníků - nejčastěji odepřením možnosti navrhnout důkaz. Proti takovýmto vadám se může účastník bránit využitím opravných prostředků řádných nebo mimořádných. Ve většině případů přezkum náleží nadřízenému správnímu orgánu jež vykonává tzv. instanční dozor, to jsou správní úřady instančně vyšší vůči nižším.¹¹³ Není výjimkou, že může dojít i k přezkumu soudem, neboť možnost obrátit se na soud je jedním ze základních lidských práv a svobod (čl. 36 odst. 1 a 2). V souvislosti s dokazováním se u soudních přezkumů zaměřujeme na tzv. plnou jurisdikci soudů, tj. soud může zopakovat nebo doplnit důkazy, které již provedl správní orgán, není-li stanoveno jinak. Soud zhodnotí veškeré důkazy jednotlivě spolu s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a vydá rozhodnutí, jež vychází ze skutkového a právního stavu zjištěných skutečností.¹¹⁴

¹¹² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 267

¹¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, 2. vydání. Praha: ASPI – WoltersKluwer, 2009. s. 224

¹¹⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů. §77 odst. 2.

5. Důkazní prostředky

Při dokazování je nutné poukázat na rozdíl mezi důkazem a důkazním prostředkem. Prakticky se jedná o postup, kdy se důkazními prostředky realizuje provádění důkazů. Důkazem tedy označujeme tzv. důkazní informaci, jež bez pochyby potvrzuje doloženou skutečnost, nebo ji naopak vyvrací.¹¹⁵ K jejich provedení je možné využít těch důkazních prostředků, které nejsou v rozporu s právními předpisy a jsou tak způsobilé ke zjištění stavu věci.

Důkazy posuzujeme podle způsobilosti ve vztahu k dokazované skutečnosti. Můžeme je rozlišit na důkazy, které nám bezprostředně poskytují informaci ke zjišťované skutečnosti, resp. přímo potvrzují nebo vyvrací dokazovanou skutečnost – to jsou „důkazy přímé“ a dále máme „důkazy nepřímé“, což jsou takové důkazy, „*kteřé dokazují skutečnost jinou, ale takovou, ze které je možné usuzovat, zda se stala či nestala skutečnost, která je předmětem dokazování. ... Má k dokazované skutečnosti jen nepřímý vztah.*“ Abychom mohli posoudit váhu nepřímých důkazů, musíme zjistit souvislost mezi nepřímým důkazem a předmětnou skutečností. Je totiž možné, že se posouzením dojde k závěru, že nepřímý důkaz byl vyvolán jen shodou náhod a okolností, tzn. vztah mezi nimi je absurdní. Nepřímé důkazy proto zpravidla nemohou vést k prokázání, pouze mohou odkázat na vztah k dalším důkazům.¹¹⁶

Důkaz je tedy obecně řečeno informace získaná důkazním prostředkem, např. informace získaná výsledkem svědka. Důkazní prostředky jsou demonstrativně vymezeny v §51 SpŘ, a jedná se o důkaz listinou, důkaz ohledáním, důkaz svědeckou výpovědí a důkaz znaleckým posudkem.¹¹⁷ Důkazním prostředkem může ale také být jakýkoliv jiný prostředek, který je schopný prokázat určitou důkazní informaci, např. obrazové či zvukové záznamy. Záznam o podaném vysvětlení je výslovně zákonem zakázáno použít jako důkaz (podle §137 odst. 4).

¹¹⁵ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 154

¹¹⁶ Rozsudek NS ČR ze dne 26. 6. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2682/2013.

¹¹⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*., ve znění pozdějších předpisů. §51 odst. 1

5.1. Důkaz listinou

Listina představuje písemný text, písemnou zprávu, jež je zachycená na podkladu, pro zprávy obvykle dostupném (př. papír), a měla by být podepsána jejím zhotovitelem.¹¹⁸ Důkaz listinou je prakticky nejčastější důkazní prostředek ve správním řízení, avšak pro listinu jako důkazní prostředek je podstatný obsah listin, kdo je vydal a zhotovil, a především zda se jedná o listinu veřejnou či soukromou. Rozdíl mezi nimi je uveden v rozsudku Krajského soudu v Plzni, čj. 17 A 19/2011 – 50, kdy *„zásadní rozdíl mezi veřejnou a soukromou listinou spočívá v jejich odlišné důkazní síle. Prává veřejná listina (tj. listina skutečně pocházející od vystavitele) může být zbavena své důkazní síly jen tím, že účastník řízení tvrdí skutečnosti a nabídne důkazy, jimiž bude prokázána nepravdivost obsahu listiny (její nesprávnost). Důkazní břemeno spočívá na tom, kdo správnost veřejné listiny popírá. Naproti tomu u pravé soukromé listiny stačí formální popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být soukromou listinou prokázány.“*¹¹⁹ Z toho vyplývá, že v případě soukromých listin se uplatňuje vyvratitelná domněnka jejich pravosti a správnosti, a listiny veřejné se zkoumají pouze z hlediska pravosti. Presumpce správnosti se pak využívá zejména v hodnocení důkazů, neboť správní orgán předpokládá při hodnocení veřejných listin jejich správnost a dále se ověřováním již nezabývá. Veřejné listiny definované v §567 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jsou vydávané státními orgány, orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci. Listina může být za veřejnou i prohlášena přímo právním předpisem. Mezi takové listiny prohlášené můžeme zařadit např. občanský průkaz nebo řidičský průkaz, vysokoškolský diplom nebo i průkaz advokáta vydaný Českou advokátní komorou. Soukromá listina je naopak smlouva nebo jiná listina sepsaná účastníky řízení, různá potvrzení, účetní doklady či soukromé listiny sepsané advokáty. Proto je možné u soukromé listiny zpochybnit její pravost a věrohodnost obsahu.¹²⁰

¹¹⁸ HENDRYCH, D. a kol., *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, „Listina“. Dostupné z www.beck-online.cz.

¹¹⁹ Rozsudek KS v Plzni ze dne 4. 4. 2012, čj. 17 A 19/2011-50.

¹²⁰ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-34-9. s. 125

Důkaz listinou je upraven v ustanovení §53 Správního řádu. Zde je výslovně určeno, že se důkaz listinou provede za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, přečtením nebo sdělením jejího obsahu a poté se učiní záznam do spisu. *„Nejvyšší soud opakovaně ve svých rozhodnutích zdůraznil, že důkaz listinou se při jednání provádí tak, že předseda senátu (samosoudce) listinu nebo její část přečte anebo že sdělí obsah listiny (§129 odst. 1 o. s. ř.). Přitom způsob provádění dokazování tzv. „konstatováním“ listiny občanský soudní řád neupravuje. Stejně nesprávné je „čtení obsahu“ nebo „stručné přednesení obsahu“ listiny, neboť buď se listina nebo její část k důkazu čte anebo se sdělí její obsah. V protokolu o jednání je třeba vždy uvést, jakou listinou byl proveden důkaz a jakým způsobem byl důkaz proveden, tj. zda byla listina nebo její část přečtena nebo zda byl sdělen obsah listiny.“*¹²¹

Správní orgán může uložit tomu, kdo má potřebnou důkazní listinu v držení, aby ji předložil. Ten ji ale nemusí předložit z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut, nebo pro které může odepřít svou výpověď. Zákon dále stanoví v ustanovení §53, odst. 5, že předložení listiny je v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem možné nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpovědí. Čestné prohlášení ovšem danou skutečnost nedokazuje, pouze ji osvědčuje. Účastník své čestné prohlášení s pravdivými údaji učiní ústně nebo písemně. Pokud by uvedl úmyslně nepravdivé údaje, může na základě zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, s účinností do 30. 6. 2017 správní orgán uložit pokutu až do 10 000 Kč.¹²² Správní řád upravuje i listiny napsané v cizím jazyce. Ty musí účastník předložit v originálním znění a současně s tím i v překladu do českého jazyka, to vše úředně ověřené. Výjimku může udělit pouze správní orgán pro konkrétní případ nebo i pro neurčitý počet řízení v budoucnu. V případě těchto listin je nutno ověřit pravost úředních razítek a podpisů příslušným orgánem.¹²³ Nejvyšší správní soud judikoval, že *„provedení důkazu cizojazyčnou listinou, aniž by byl proveden její překlad do českého jazyka, je ve správním řízení přípustné, není-li o jejím obsahu v řízení sporu (k §16 odst. 1 a 2 a §53 odst. 6 správního řádu z roku 2004). Neopatření překladu cizojazyčné listiny, již je prováděn důkaz, může představovat*

¹²¹ Rozsudek NS ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4111/2009

¹²² Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění. §21 odst. 1, písm. g)

¹²³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád., ve znění pozdějších předpisů. §53

vadu řízení, jestliže účastník v řízení před správním orgánem namítl, že tato skutečnost bránila uplatnění jeho práva vyjádřit se k podkladu rozhodnutí. K takové vadě soud přihlíží jen k námitce.“¹²⁴

Podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů mohou být důkazy listinou předloženy též v elektronické podobě, či mohou být z elektronické podoby převedeny do papírové podoby.¹²⁵ Listiny se předkládají v originále, ale je možné je užívat i ve formě úředně ověřených kopií jak legalizací, tedy ověřování pravosti podpisu na listině, tak vidimací, tj. ověření shody kopie s originálním znění listiny.¹²⁶ Podle zákona č. 21/2006 Sb., zákona o ověřování, se vidimace neprovede, pokud je předložená listina psaná v jiném než českém nebo slovenském jazyce a neovládá-li ověřující osoba jazyk, v němž je listina psaná a není-li současně předložen úředně ověřený překlad do českého jazyka.¹²⁷

5.2. Důkaz ohledáním

„Ohledáním se rozumí činnost správního orgánu, která spočívá v přímé prohlídce určité věci, a to jak věci movité tak i nemovité“¹²⁸.¹²⁹ Při důkazech ohledáním u nemovité věci se můžeme setkat i s pojmenováním místní šetření či místní ohledání.

Ohledání spočívá v prohlédnutí a v učinění si úsudku o předmětné věci, a provádí se tehdy, kdy nelze provést zjištění stavu jiným způsobem dokazování. Je to „jeden z nejbezpečnějších důkazů umožňujících správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování a přímého srovnání zjištěných skutečností s výsledky dosavadního šetření učinit potřebné závěry pro rozhodnutí.“¹³⁰ Tento proces dokazování probíhá obvykle na místě, kde se v té

¹²⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2015, čj. 9 As 12/2014-60

¹²⁵ VEDRAL, J. *Správní řád – Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012, s. 528

¹²⁶ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 176

¹²⁷ Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování). §9

¹²⁸ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. §498 odst. 1: „Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.“

¹²⁹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 219

¹³⁰ Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 As 38/2004-74

dané době předmětná věc nachází, tzn. v případě movité věci je to podle okolností případu a naopak u nemovité věci bude probíhat na místě z povahy věci. Vlastník věci je povinen ohledání strpět. Stejně tak je nutné fyzicky předložit předmět dokazování (pokud je to možné) a ohledání tak bude probíhat v místě samotného správního řízení.¹³¹ Správní orgán o tomto rozhodnutí vydá usnesení pro vlastníka nebo uživatele věci, či jen pro toho, kdo má věc u sebe, ale je možné se proti tomu odvolat. O ohledání na místě správní orgán vyrozumí i toho, kdo je oprávněn s danou věcí nakládat, nejen účastníky vyzvané usnesením. Všechny účastníky řízení je pak nutné včas o provádění důkazů vyrozumět.¹³²

O provedení důkazu ohledáním musí správní orgán vyrozumět účastníky řízení z důvodu, aby se mohli zúčastnit a dohlížet na řádné provedení důkazního prostředku. Správní orgán má dále v pravomoci přizvat k účasti na ohledání i jiné osoby, které představují objektivní a nestranný prvek u dokazování, avšak nedisponují žádnými právy ani povinnostmi účastníků.¹³³ Ohledání je přípustné i prostřednictvím použití obrazových či zvukových záznamů za přítomnosti účastníků řízení. To bylo dáno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 2 As 59/2008 – 80, že *„dokazování ohledáním (§51 odst. 1 a §54 správního řádu z roku 2004) může být uskutečněno i promítnutím audiovizuálního pořadu, a je-li tak učiněno mimo ústní jednání, musí být o této skutečnosti vyhotoven protokol (§18 odst. 1 uvedeného zákona). Promítnutí záznamu lze pak považovat právě za specifický případ tzv. ohledání. Jakkoliv není tento termín správním řádem definován, soud je toho názoru, že ohledáním je třeba rozumět každý postup, jímž se správní orgán vlastním empirickým nazíráním přesvědčuje o předmětu řízení, tedy i audiovizuální prostředek.“*¹³⁴

Průběh ohledání je poté sepsán do protokolu, který podepisují všechny zúčastněné osoby. V případě, kdy by některá z těchto osob odmítla protokol podepsat, je nutné tuto skutečnost do protokolu zaznamenat, a to včetně důvodu

¹³¹ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 178

¹³² Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §54 (1)

¹³³ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 220

¹³⁴ Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, čj. 2 As 59/2008 – 80

odmítnutí podepsat.¹³⁵ Co vše musí protokol obsahovat je uvedeno v §18 odst. 2 správního řádu: místo, čas, označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, identifikační údaje přítomných osob, označení správního orgánu a identifikace úřední osoby, která úkony provedla. Tento protokol je též důkazním prostředkem.¹³⁶

Dokazování způsobem ohledání nelze provést nebo může být vlastníkem či uživatelem, nebo tím, kdo má věc u sebe odepráno z důvodu, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odeprít (§55 odst. 2 až 4). V tomto případě se jedná o situace, kdy je například třeba chránit utajované informace podle zvláštního zákona, ledaže by došlo ke zproštění takové povinnosti. Též sem můžeme zařadit situaci, kdyby někdo mohl způsobit nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt sobě či osobě blízké.¹³⁷ Je zakázáno provádět ohledání tzv. kabinetním způsobem, nebo-li utajeně. Je nutné vždy pořídit protokol, neboť *„význam protokolu o provedení důkazů je pro účastníky řízení o správním deliktu zcela zásadní. Zaprotokolování prováděných důkazů je významnou procesní zárukou, tento institut ostatně prostupuje celým právním řádem a objevuje se v řízení daňovém nebo v trestním a civilním soudním řízení. Dokazování není možno až na zákonem stanovené výjimky provádět utajeným kabinetním způsobem. O dokazování mimo ústní jednání musí být pořízen protokol, který je pro účastníka řízení jistou formální garancí dokazování.“*¹³⁸

5.3. Důkaz svědeckou výpovědí

Svědecká výpověď je jedním z druhů důkazního prostředku, kdy svědek, který ji vypovídá je fyzická osoba duševně a tělesně způsobilá vypovídat před soudem to, co vnímala svými smysly, tj. zrakem, sluchem, čichem, hmatem i chutí.¹³⁹ Tuto způsobilost má každá fyzická osoba, která není účastníkem řízení, ale v případě sporného řízení je možné vyslechnout jako svědka i účastníka

¹³⁵ ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H., *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha: Linde Praha, 2011, 758 s. ISBN 978-80-7201-859-8.

¹³⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §18 (2)

¹³⁷ Tamtéž. §54 (2)

¹³⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 7 As 57/20120 - 82

¹³⁹ HENDRYCH, D. a kol., *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, „Svědecká výpověď“. Dostupné z www.beck-online.cz.

řízení, a to v případě, pokud nelze dokazovanou skutečnost prokázat jinak.¹⁴⁰ Povinnost podat svědeckou výpověď je dána zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, v ustanovení §55.

Správní orgán vyzve k podání svědecké výpovědi písemným předvoláním svědka, doručeným do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem, ve smyslu ustanovení správního řádu, §59. V předvolání musí být splněny náležitosti jako kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má předvolaný dostavit a poučení v případě, pokud by se svědek nedostavil. Jestliže by se pak svědek bez omluvy na předvolání nedostavil podat svědeckou výpověď, vydá správní orgán usnesení o předvedení, které zajišťuje Policie České republiky nebo jiný ozbrojený sbor¹⁴¹ a zároveň mu může uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč podle ustanovení §62 správního řádu.¹⁴² Pokud by správní orgán pochybil ve svém úkonu, a nepředvolal by svědka zákonem stanoveným způsobem, ale jiným způsobem (např. výzvou), nelze proti takové osobě postupovat podle §60 s. ř., neboť podmínkou pro předvedení je nedostavení se na předvolání.¹⁴³

Svědka je povinen dostavit se včas a před zahájením své svědecké výpovědi musí být poučen o svých právech a povinnostech, o tom, že je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet, o následcích nepravdivé či neúplné svědecké výpovědi a zejména o právu odepřít svědeckou výpověď. Pokud by svědek úmyslně podal nepravdivou nebo neúplnou svědeckou výpověď, byla by mu na základě zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění uložena pokuta až ve výši 10 000 Kč.¹⁴⁴ Svědek nesmí být vyslýchán kvůli utajovaným informacím chráněným zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn, a též tehdy, pokud by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti – opět by musel být zproštěn. Svědek může svou výpověď ale i odepřít a to tehdy, kdyby způsobil svou výpovědí sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*., ve znění pozdějších předpisů. §141 (6)

¹⁴¹ Tamtéž. §60

¹⁴² Tamtéž. §62 odst. 1, písm. a)

¹⁴³ VEDRAL, J. *Správní řád – Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012, s. 351

¹⁴⁴ Zákon č. 200/1990 Sb., *o přestupcích*, v platném znění. §21 odst. 1, písm. g)

¹⁴⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*., ve znění pozdějších předpisů. §55 (2, 3, 4)

O poučení a také o samotné svědecké výpovědi se sepisuje protokol, který se stává součástí spisu. O průběhu ústního jednání je taktéž možno pořizovat zvukový či obrazový záznam.¹⁴⁶ Judikáty soudů správních i občanských ale neustále poukazují na význam poučení, že to není jen formalita. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí konstatoval, že „*důkazní prostředek výpověď svědka je pořizován po poučení o povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat a po poučení o trestněprávních následcích případně nepravdivé odpovědi, a z tohoto důvodu musí být obecně vzato výpovědi svědka přikládán větší význam než protokolu o podání vysvětlení, který za důkazní prostředek považovat nelze.*“¹⁴⁷

Údaje získané svědeckou výpovědí musí být přesné a hodnověrné, tzn. správní orgán posuzuje tento důkaz v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů jednotlivě, ale současně i v souvislosti s jinými důkazy (př. s listinou).¹⁴⁸ Zpochybnit hodnověrnost může správní orgán v případě, kdy „*zjistí-li soud okolnosti, které mohou ovlivnit svědkovu věrohodnost (např. má příbuzenský poměr k účastníkům), neznamená to nezpůsobilost svědčit; tyto okolnosti vezme soud v úvahu při hodnocení svědkovy výpovědi.*“¹⁴⁹ Správní orgán volně hodnotí i svědectví podané nezletilými svědky, a to k povaze věku a případu.

Za svědeckou výpověď může svědkovi náležet tzv. svědecké upravené v ustanovení §79 s. ř. v ustanovení o nákladech řízení.

5.4. Důkaz znaleckým posudkem

Důkaz znaleckým posudkem zjišťuje okolnosti skutkové. Tento druh důkazu je prováděn tehdy, pokud se k vydání rozhodnutí vyžadují odborné informace. Důkaz na základě znaleckého posudku je možné uplatnit podle správního řádu jen subsidiárně, tedy v případě, nelze-li zjistit potřebné skutečnosti jinak, tj. pokud úřední osoby správního orgánu nemají potřebné odborné znalosti a nelze je ani opatřit od jiného správního orgánu.¹⁵⁰ „*Znalecký posudek je tedy*

¹⁴⁶ SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 428. ISBN 978-80-7380-110-6.

¹⁴⁷ Rozhodnutí NSS ze dne 25. 2. 2009, čj. 4 Ads 36/2008 – 170

¹⁴⁸ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 222

¹⁴⁹ Rozsudek NS České republiky ze dne 14. 6. 2010, sp. zn. 22 Cdo 2516/2008

¹⁵⁰ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 229

subsidiárním institutem k obecné povinnosti správních orgánů vzájemně mezi sebou spolupracovat podle § 8 odst. 2 správního řádu.“¹⁵¹

Znalec je ustavován na základě ustanovení §56, tedy usnesením správního orgánu, adresovanému pouze znalci. Správní orgán se řídí zásadou *iura novit curia*, tzn. nesmí ustanovit znalce z oboru práva. Správní orgán vybírá znalce ze seznamu znalců vedeném krajským soudem, jejichž činnost je upravena zákonem č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Podle tohoto zákona je znalec povinen vykonávat znaleckou činnost osobně, řádně, ve stanovené lhůtě a v oboru a odvětví, pro které byl jmenován.¹⁵² Znaleckou činnost mohou vykonávat kromě znalců zapsaných v seznamu znalců a tlumočníků i ústavy, které se specializují na znalečnou činnost a výjimečně podle zákona o znalcích a tlumočnících i osoby nezapsané v seznamu, které splňují předpoklady pro podání posudku. Takovou osobou ustanovíme v případech uvedených v ustanovení §24 zákona o znalcích a tlumočnících, tj. pokud není pro potřebný obor žádný znalec zapsán, nemůže-li znalec zapsaný do seznamu úkon provést či by provedení znalcem zapsaným do seznamu způsobilo nepřiměřené náklady a obtíže.¹⁵³

Osoba znalce není účastníkem řízení, ale o zamýšleném ustavení znalce, popřípadě o ustavení znalce musí správní orgán vyrozumět účastníky řízení. Správní orgán v usnesení specifikuje případ, tj. vymezí předmět znaleckého posudku a konkretizuje skutkové otázky, na které chce znát odpověď¹⁵⁴, znalci uloží písemné vypracování posudku a jeho předložení v určené lhůtě. Doba jež je nutná ke zpracování znaleckého posudku se připočítává k obecné třicetidenní lhůtě pro vydání rozhodnutí.¹⁵⁵ Podle rozsudku Krajského soudu v Brně, pokud znalec „*ve stanovené lhůtě posudek nepředloží a správní orgán jej k tomu nevyzve a neučiní žádné kroky k získání posudku po dobu delší než 5 měsíců od uplynutí stanovené lhůty, je nečinný.*“¹⁵⁶ Znalecký posudek musí obsahovat vše, z čeho znalec vycházel (skutečnosti, odborné názory, úvahy, apod.), a správní orgán jej poté posoudí s ostatními důkazy.¹⁵⁷ Správní řád

¹⁵¹ VEDRAL, Josef: *Správní řád – Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012., s. 546

¹⁵² Zákon č. 36/1967 Sb., *o znalcích a tlumočnících*, ve znění pozdějších předpisů. §8, §10 odst. 1

¹⁵³ Tamtéž. §24 (1)

¹⁵⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-34-9. 129 s.

¹⁵⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §71 odst. 3 písm. b)

¹⁵⁶ Rozsudek KS v Brně ze dne 17. 2. 2011, čj. 62 A 8/2010-74

¹⁵⁷ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-34-9. s. 129

stanoví, že správní orgán může znalce také vyslechnout. V tomto případě se ale bude postupovat podle ustanovení §55, tj. podle důkazu svědeckou výpovědí.¹⁵⁸ Výslech znalce jako svědka zahájí správní orgán na základě vlastního uvážení, pokud se např. neshodují znalecké posudky ustanoveného znalce správním orgánem a znalce účastníka řízení.¹⁵⁹ Znalec nesmí být ve věci podjatý, respektive mít vztah k posuzované věci či k subjektům řízení (účastníci řízení, zástupci účastníků, atp). Pokud se tak stane, nesmí posudek vůbec podat a musí být nahrazen.¹⁶⁰

Za posudek náleží znalci znalečné a úhrada nákladů, které musel účelně vynaložit v souvislosti se znaleckým posudkem. Účastník řízení je oprávněn navrhnout správnímu orgánu ustanovení znalce, a to tehdy, domnívá-li se, že je pro rozhodnutí potřeba odborného posouzení. Správní orgán na tento návrh může reagovat v souvislosti s ustanovení §50 odst. 2 SpŘ, tj. může připustit, aby vypracování znaleckého posudku zajistit účastník řízení sám na své náklady. K takovému posudku pak správní orgán přistupuje jako k plnohodnotnému důkaznímu prostředku znaleckým posudkem.¹⁶¹

Soud hodnotí i tento důkazní prostředek způsobem volného hodnocení důkazů, tj. na základě §132 o.s.ř. Podle judikatury Ústavního soudu „*hodnocení soudu však nemohou podléhat odborné znalecké závěry ve smyslu jejich správnosti, soud může hodnotit přesvědčivost posudku co do jeho úplnosti ve vztahu k zadání, logické odůvodnění znaleckého nálezu a jeho soulad s ostatními provedenými důkazy.*“¹⁶² Nejvyšší soud nám též judikoval, pokud má být znalecký posudek odpovědně zhodnocen, pak „*se znalec nesmí omezit ve svém posudku na podání odborného závěru, nýbrž z jeho posudku musí mít soud možnost seznat, ze kterých zjištění v posudku znalec vychází, jakou cestou k těmto zjištěním dospěl a na základě jakých úvah došel ke svému závěru. To platí i pro znalecké posouzení učiněné ústně, resp. pro případ, kdy se znalec při svém slyšení soudem odchýlí od závěru svého písemného posudku.*“¹⁶³

¹⁵⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. §56

¹⁵⁹ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 183

¹⁶⁰ VEDRAL, Josef: *Správní řád – Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012., s. 547

¹⁶¹ ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M.: *Průvodce novým správním řádem*. Praha. Linde Praha, a.s., 2006. s. 183

¹⁶² Nález ÚS ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I ÚS 483/01

¹⁶³ Rozsudek NS ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1810/2009

Mezi znalecké posudky nelze zařadit odborné vyjádření a potvrzení. Tj. vyjádření zpracované např. lékařem, které pouze objasňuje stav věci, a je brán jako důkaz listinou.¹⁶⁴

¹⁶⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-34-9. s. 128.

6. Závěr

Téma dokazování je jak teoretické tak praktické a je velmi klíčovou součástí právní praxe. Na úvod jsem si položila několik otázek, na které jsem chtěla zpracováním této práce nalézt odpověď. První otázkou bylo vymezit pojem dokazování a jeho úlohu v procesu řízení. Dokazování je zákonem upravený a stanovený postup, na jehož základě se prokáže či vyvrátí daná skutečnost. Je to postup, který pomůže k meritornímu rozhodnutí věci, tzn. díky němuž se spravedlivě rozhodne na čí straně je právo a na čí povinnost. Smyslem dokazování je tedy zjištění materiální pravdy, jež je zásadní pro vydání konečného rozhodnutí. Další mnou položenou otázkou byla úloha v procesu řízení a nezbytnost. Z mé práce vyplývá, že dokazování je jednou z nejdůležitějších částí správního řízení. Je to podloženo jak teoretickou částí tak soudní judikaturou, tedy i praktickou částí. Je tedy velmi potřebné, což je zároveň odpověď na mnou položenou otázku o míře nezbytnosti. Jako nezbytná součást procesu se dokazování považovalo již v době minulé, nezměnilo se to nijak ani dnes, a domnívám se, a věřím, že se nebude měnit ani do budoucna. Proces dokazování není jen ve správním řízení, najdeme ho i v řízeních ostatních, jako např. v řízení civilním či trestním. Ačkoliv jeho smysl a nezbytnost jsou v každém z těchto řízení stejné, přesto se liší. A tím se dostávám k zodpovězení mé poslední otázky, tj. jak se liší dokazování ve správním řízení od řízení procesního. Odpověď jsem našla velmi rychle a rozdíl je v obstarávání podkladů pro vydání rozhodnutí. Zatímco v civilním řízení obstarává důkazy pokaždé strana jiná, resp. vždy ta strana, která je zatížená důkazní povinností, ve správním řízení je tomu přesně naopak. Podklady pro rozhodnutí si ve správním řízení opatřuje sám správní orgán, avšak zároveň je předkládají i účastníci řízení v návaznosti na zásadu součinnosti s účastníky. Ve správním řádu je i přímo stanovené, že účastníci řízení jsou povinni označit příslušné důkazy na podporu svých tvrzení.

Celkovým cílem mé práce bylo zaměřit se na vývoj dokazování ve správním řízení, vymezit pojmy a popsat fungování celého procesu v současnosti. Dále jsem se zaměřila na demonstrativně vymezené typy důkazních prostředků v zákoně a v rámci toho pracovala s judikaturou soudů. Domnívám se, že i tento cíl si mohu pokládat za splněný. Téma dokazování ve správním řízení je jedním z často se objevovaných témat v mnoha publikacích a odborných člancích, je na

něj spousty praktický příkladů atp. a proto jsem neměla sebemenší problém najít zdroj pro vypracování této práce. Historie procesu dokazování je velmi rozsáhlá a datuje se již od bachovského absolutismu. Jeho úprava vyvíjela a zdokonalovala a velká část z ní se převzala do současné právní úpravy. Nejvýznamnějším právním předpisem se stala první československá úprava správního řádu a poté úprava z roku 1967, jež rozšířila právní úpravu a zahrnovala veškeré podstatné oblasti úpravy platné dodnes. Vývoj můžeme zaznamenat v celkové právní úpravě správního řádu, resp. v jejím poskládání. Dříve byla zaměřena pouze na zahájení řízení, na zajišťování stavu věci, resp. získávání podkladů pro vydání rozhodnutí (dokazování) a na možnosti jak se bránit proti výsledku řízení. Úprava byla jednoduchá, avšak ne vždy dokonalá a ucelená. Oproti tomu dnešní úprava zákonem č. 500/2004 Sb., se nezabývá pouze procesní stránkou věci, ale věnuje se i jiným postupům správních orgánů. Díky tomu se tak správní řád stal normou, kterou lze aplikovat na všechny typy správních řízení, s výjimkou zákonů zvláštních.

Dokazování se provádí na základě důkazních prostředků, jež jsou již od první úpravy procesu listiny, místní šetření, výslech svědka a znalecký posudek. V dřívějších úpravách k těmto základním důkazům patřily i všeobecně známé skutečnosti, posudky veřejného úřadu či čestná prohlášení. Dnes lze použít i např. audiovizuální prostředek. Každý správní orgán hodnotí veškeré důkazy podle zásady volného hodnocení důkazů, která byla zakotvena již na počátku 90. let.

Závěrem bych chtěla shrnout, že ať už se jedná o řízení dle správního řádu, nebo o řízení dle OSŘ či trestního řádu, vždy bude potřeba dokazovat. Pokaždé je nutné obstarat důkazy, aby se mohl vést spor o to, která strana řízení má právo, a která povinnost. Dokazování má váhu v tom, že celý výsledek řízení závisí na základě úspěšnosti jednotlivých stran dokazování. A právě z tohoto důvodu považuji problematiku dokazování a důkazních prostředků za zásadní.

Resumé

This thesis deals with evidence in administrative proceedings, which is process of gathering evidence, on which is based issue of decision by administrative authority. Its importance has been since 19th century, when was appeared first but not perfect legislation of administrative proceedings. Over time with changing society has been changed also regulation of administrative proceedings and process evidence. Nowadays deals with evidence in administrative proceedings act 500/2004 Sb., Správní řád, which is general code of administrative process. In this act we can find adjustment of evidence process, which is based on respect for the fundamental principles of administrative law. We can devide the whole process into several parts – initiation of proceedings, provision of documentation, taking of evidence, a decision in the matter and the possibilities of defense against this decision. My work is oriented exactly in the same order.

At first, I deal with administrative proceeding. Definition of administrative proceedings can be found in the Administrative Code regulation. The aim is to establish, change or cancel rights or obligations of the parties of the proceeding or confirmation of these rights and obligations. To get to this target are needed documents used to correct and legal decision. To these documents belong evidence demonstratively defined in the Administrative Code. They are documentary evidence, which is one of the most common evidence, oral evidence, evidence by examination and subject matter expert evidence, which is used in case of needed some professional information. As further evidence can be used for example camera recordings, photographs, listing of calls and so on. The basic part of the evidence is evaluation of evidence. The administrative body evaluates its discretion. Firstly, they have to carefully assess all of the evidence separately and than in mutual circumstances. Not all of the presented evidence have equal impact and neither can be prioritized.

Literatura a použité zdroje

A. Literatura

BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. s. 445. ISBN 978-80-86624-45-7.

ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M.: *Průvodce novým správním řádem*. Praha. Linde Praha, a.s., 2006. s. 439. ISBN 80-7201-600-8.

ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H., *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vyd. Praha: Linde Praha, 2011, 758 s. ISBN 978-80-7201-859-8.

ČÍŽEK, Karel. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888, s. 537

HENDRYCH, D. a kol., *Právnický slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 1459. ISBN 978-80-7400-059-1

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 570. ISBN 978-80-7400-624-1

HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol., *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*, Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 294. ISBN 978-80-7201-845-1

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, s. 360. ISBN 978-80-87212-34-9

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 390. ISBN 978-80-7502-071-0.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 923. ISBN 978-80-7400-607-4.

KLIMENT, ZEIS, *Československé správnířízení*. Praha 1937. Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart., s. 874

MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 120. ISBN 978-80-7380-424-4.

NĚMEC, Vladimír. *Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu*. In: Právněhistorické studie. 22. Praha, 1979.

PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 146

PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 496. ISBN 978-80-7502-051-2.

SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7380-110-6.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, 2. vydání. Praha: ASPI – WoltersKluwer, 2009. s. 464. ISBN 978-80-7357-382-9.

VEDRAL, J. *Správní právo*. In Bobek, M. - Molek, P. - Šimíček, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, s. 1008. ISBN 978-80-210-4844-7.

VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 1. vydání. Praha: polygon, 2006, s. 254. ISBN 978-80-7273-175-6.

VEDRAL, Josef: *Správní řád – Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012., s. 1446. ISBN 978-80-7273-166-4

WEYR, František. *Správní řád*. Brno: Barvič & Novotný, 1930, s. 212

WEYR, František. *Československé právo správní*. Část obecná. Brno: Český akademický spolek „právník“ v Brně, 1922, s. 148

B. Prameny

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*, ve znění pozdějších předpisů

Nařízení vlády č. 20/1955 Sb., *správní řád*. In: ASPI [Právní informační systém] WoltersKluwer ČR

Zákon č. 36/1967 Sb., *o znalcích a tlumočnících*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 71/1967 Sb., *o správním řízení (správní řád)*, ze dne 29. června 1967

Zákon č. 200/1990 Sb., *o přestupcích*, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 21/2006 Sb., *o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování)*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška ministerstva vnitra č. 646/2004 Sb., *o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů.*

C. Judikatura

Rozhodnutí Nejvyššího soudu č. 6041 ze dne 23. 9. 1875.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2008, čj. 47 Az 6/2007-93.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 51/2010-214.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, čj. 7 A 76/2002.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 6. 2008, čj. 10 Ca 93/2008 – 33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009 – 541.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. ÚS II. 583/2003. (k výroku rozhodnutí)

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006 – 73.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 2. 2007, čj. 51 Ca 9/2006 – 27.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 2. 2007, čj. 51 Ca 9/2006 – 27.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1996, čj. 6 A 561/94-22.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 6. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2682/2013.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 4. 2012, čj. 17 A 19/2011-50.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4111/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4111/2009.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2015, čj. 9 As 12/2014-60.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 As 38/2004-74.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 2 As 59/2008 – 80.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 7 As 57/20120 – 82.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 4 Ads 36/2008 – 170.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 6. 2010, sp. zn. 22 Cdo 2516/2008.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, čj. 62 A 8/2010-74.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I ÚS 483/01.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1810/2009.

D. Ostatní zdroje

system ASPI WoltersKluwer

Beck-online.cz

e-pravo.cz