

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Štěpán Holub

Dokazování ve správním řízení

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Katedra: Správního práva a správní vědy
Datum vypracování práce: 5. dubna 2023

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 154 718 znaků včetně mezer.

.....
Štěpán Holub

V Praze dne 5. dubna 2023

Poděkování

Děkuji tímto vedoucímu své diplomové práce, panu prof. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za trpělivost, schovívavost, a především pak za odborné vedení mé diplomové práce. Bez jeho cenných rad, poznámek či komentářů bych svoji práci dovedl do cíle jen stěží.

Obsah

Úvod.....	5
1. Základní zásady správního dokazování.....	9
1.1 Zásada legality.....	10
1.2 Zásada proporcionality.....	12
1.3 Zásada legitimního očekávání.....	13
1.4 Zásada materiální pravdy.....	14
1.5 Zásada volného hodnocení důkazů.....	15
1.6 Zásada vyšetřovací a projednávací.....	17
1.7 Zásada spolupráce správních orgánů a procesní ekonomie (rychlosti a hospodárnosti).....	17
1.8 Zásada audiatur et altera pars.....	18
2. Vymezení základních pojmů.....	19
2.1 Předmět dokazování.....	19
2.2 Důkazní prostředek.....	19
2.3 Důkaz.....	20
2.4 Nezákonný důkaz.....	21
2.5 Podklad pro vydání rozhodnutí.....	21
3. Proces dokazování.....	25
3.1 Před zahájením řízení.....	25
3.1.1 Zajištění důkazu.....	25
3.2 Řízení v I. stupni.....	27
3.2.1 Navrhování důkazních prostředků.....	27
3.2.2 Koncentrace řízení.....	28
3.2.3 Provádění a hodnocení důkazů.....	30
3.3 Opravné a dozorčí prostředky.....	34
3.3.1 Odvolání proti rozhodnutí orgánu I. stupně.....	35
3.3.2 Odpor proti příkazu.....	36
3.3.3 Rozklad.....	38
3.3.4 Přezkumné řízení.....	39
3.3.5 Obnova řízení.....	40
3.3.6 Nové rozhodnutí ve smyslu §101 SpŘ.....	42
4. Jednotlivé důkazní prostředky.....	44
4.1 Důkaz listinou.....	44
4.2 Důkaz ohledáním.....	46
4.3 Důkaz svědeckou výpovědí.....	48
4.3.1 Důkaz výsledkem účastníka.....	51
4.4 Důkaz znaleckým posudkem.....	52
5. Ochrana hospodářské soutěže.....	54
5.1 Aplikovatelnost správního řádu.....	54
5.2 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a hospodářská soutěž.....	55

5.3	<i>Dokazování v některých řízeních konaných Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže</i>	57
Závěr		59
Seznam použitých zkratek		61
Seznam použitých zdrojů		63
Abstrakt		72
Abstract		73

Úvod

Správní právo, legislativní odvětví, které provází každého občana státu. Dle Kopeckého je: „*Správní právo ta část právního řádu, která upravuje organizaci a činnost veřejné správy, včetně vztahů veřejné správy na straně jedné a fyzických či právnických osob jako adresátů působení veřejné správy na straně druhé.*“¹ Adamec ve své definici jde ještě dále a nebojí se označit správní právo za „*druhé právo ústavní*“.² Odkazuje se přitom na tradiční propojení těchto dvou nauk, které se navzájem doplňují, protože i snaha autorů mladších zkusit tyto dvě odvětví práva naprosto od sebe oddělit se s dlouhodobějším úspěchem nesečkala. Lze tedy říct, že správní část právního řádu nám limituje chování subjektů, vystupující proti sobě v případech, kdy právní jednání může mít dopad na společenský, veřejný zájem. Zde je na místě vyložit také pojem veřejné správy, což vzhledem k různorodosti činností, specifickému postavení v řízení atd., není úplně jednoduché. Zjednodušeně lze říct, že veřejná správa: „*je správou veřejných záležitostí vykonávanou subjekty veřejné správy nebo prostřednictvím jejich orgánů, součástí nebo institucí.*“³

Teorie tradičně rozděluje pojem veřejné správy ve smyslu *materiálního pojetí* nebo *organizačního (formálního) pojetí*.⁴ V případě materiálního pojetí je rozhodující obsah veřejné správy. Není proto rozhodné, kdo je exekutorem veřejné správy, nýbrž podstatou je obsah, soubor správní činnosti, který směřuje za účelem dosažení cíle veřejného zájmu. Opakem je pak formální pojetí, kdy za rozhodující považujeme vykonavatele správní činnosti.

Správní právo se tradičně řadí mezi odvětví veřejného práva (*ius publicium*). Lze tedy říct, že toto rozdělení pramení z potřeby odlišit zájem soukromý a veřejný. Zmíněný veřejný zájem můžeme spatřovat v nutnosti rozlišit právní jednání, které může mít dopad na společensky chráněné hodnoty, přičemž tyto hodnoty chráníme, mimo samotnou zákonnou rovinu, také autoritativním rozhodnutím, které přikazuje něco *dát (dare)*, *konat (facere)*, *zdržet se určitého chování (omittere)* či něco *strpět (pate)*. Aby mohl tento vztah nadřazenosti autora rozhodnutí a podřazenosti příjemce práv a povinností fungovat, vymezuje nám právní teorie (*viz teorie mocenská*)⁵ pojem **veřejná moc**. Tento pojem není našim právním systémem výrazněji definován,

¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.9.

² RAJCHL, Jiří. *Správní řád 10 let v akci*: Martin ADAMEC. *Zásada dvojinstančnosti v řízení před správními orgány*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2, s.177

³ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0, s.21.

⁴ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0, s.21.

⁵ *Teorie mocenská (subordinační), v návaznosti na tzv. právní dualismus, nám vymezuje právo na veřejné a soukromé. Kritériem pro toto vymezení je skutečnost, zda jsou účastníci v právním jednání sobě rovni, či zde existuje*

k jeho přesnějšímu vymezení došlo až právní praxí. Konkrétně Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky, později pak Ústavní soud České republiky, nám ve svém nálezu uvádí, že: „*Veřejná moc je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně.*“⁶

Aby vzniklé vztahy mezi těmito subjekty fungovaly, je potřeba vymezit i procesní rovinu užívání veřejné moci. K tomu nás slouží správní právo procesní. Primárním nástrojem tohoto odvětví je pak Správní řád.

Správní řád, někdy též označován jako tzv. „*kodeks činnosti veřejné správy*“⁷, je jakýsi základní stavební kámen úpravy procesního postupu orgánů veřejné správy. Nejedná se o jediný pramen právní úpravy, neboť orgány činné ve veřejné správě nemohou postupovat pouze v souladu s jediným procesním postupem, například z důvodu interních jednání mezi jednotlivými orgány veřejné správy, kdy by výlučné používání pouze jediného postupu ustanoveného SpŘ vedlo k formální a časové náročnosti. Množství právních vztahů, které přesahují do společenské roviny, je totiž značné rozsáhlé, a proto vyžaduje i různorodé procesní postupy. Orgány veřejné správy, kromě aplikační činnosti práva, totiž v určité rovině prolínají z moci výkonné do moci zákonodárné, kdy některá rozhodnutí obsahují normotvornou část, tj. práva a povinnosti adresované neurčitě skupině subjektů, čímž se liší od klasického správního rozhodnutí, kde je okruh subjektů uzavřený. Příkladem za všechny uvedme Část 6 SpŘ, Opatření obecné povahy.

Lze tedy říct, že SpŘ je, mimo jiné, odpovědí zákonodárce na situace, kdy není činnost správních orgánů upravena jiným právním předpisem.

Aby mohl účastník uplatňovat své práva během řízení s orgánem veřejné správy, je potřeba umožnit mu využívat plnohodnotné nástroje, jimiž své tvrzení doloží. Za tímto účelem nám SpŘ zakládá institut dokazování.

Dokazování ovšem není obligatorní záležitostí. Správní orgán nemusí pro své rozhodnutí vůbec dokazování zahajovat, má-li za to, že z podkladů rozhodnutí, které obstaral, má věc za prokázanou. Například v rovině přestupkového řízení, kdy řidič motorového vozidla projíždí obcí, kde je stanovena maximální rychlost 50 km/h, dotyčná osoba překročí rychlost o 6 km/h a obdrží od správního orgánu příkaz k úhradě pokuty. Takové rozhodnutí správní orgán vydal pouze na základě podkladů, které obdržel od provozovatele radaru, případně od hlídky PČR, která měření

vztah nadřazenosti a podřazenosti. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s.37.

⁶ Nález č. 3/1992 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, později například Nález Ústavního soudu ze ne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05

⁷ SKULOVA, Soňa. *Správní právo procesní.* 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0, s.11.

v daném úseku prováděla. Jedná se sice o zvláštní druh řízení, nicméně důvody neprovedení důkazu jsou aplikovatelné i na další typy řízení. Správní orgán dokazování považoval za nadbytečné a neefektivní. Z dodaných podkladů nevyvstávala pochybnost o zavinění obviněného, a proto správní orgán bez dalšího rozhodl. Samotné dokazování by nastalo až ve chvíli, kdy obviněný proti takovému příkazu podá odpor a správní orgán příkaz zruší a pokračuje v řízení. V takovém případě může obviněný (méně pravděpodobně i správní orgán) navrhnout provedení dokazování, například výslechem osob provádějící měření, a to z důvodu zjištění, zda samotné měření proběhlo v souladu s postupem, který stanovuje výrobce radaru. Dokazování zde potvrzuje či vyvrací skutečnosti plynoucí z podkladů řízení (k tomu více – viz část práce věnovaná zásadě materiální pravdy).

Představme si, že správní orgán ani přes návrh neprovede dokazování, například z důvodu, že takový výslech nepovažuje za relevantní pro dané rozhodnutí, přičemž zákonnou oporou mu pro takové rozhodnutí bude §51 odst. 3 SpŘ⁸. V takovém případě ovšem není zbaven povinnosti odmítnutí řádně odůvodnit a uvést, proč navržený důkaz neprovedl.⁹ Více k této problematice zmíním v kapitole 3.

Svoji práci jsem rozdělil celkem na pět kapitol. Zde nastíním jejich obsah.

V první kapitole se budu věnovat základním zásadám, aplikovaným plošně ve správním řízení, jež se nám výrazně prolínají i do samotné fáze dokazování. Považuji za důležité konstatovat, že dokazování je samozřejmě dílčí část samotného řízení, a proto se na něj vztahují obecně veškeré zásady, které se linou celým správním právem, pokud zvláštní právní úprava nestanoví jinak. Vyjmenované zásady v této kapitole proto tvoří pouze demonstrativní výčet zásad, které považuji pro dokazování za klíčové a bez nich by nebylo možno spravedlivě a efektivně rozhodnout.

V druhé kapitole se budu věnovat detailnímu vymezení jednotlivých pojmů, které jsou zásadní pro potřeby dokazování, jako pojem důkazní prostředek, důkaz, nezákonný důkaz, podklad rozhodnutí.

Páteřní je pak kapitola třetí, ve které se budu věnovat dokazování tak, jak nám ho upravuje SpŘ, tj. procesní postup získávání, provádění a hodnocení důkazů. Proces dokazování budu chronologicky strukturovat od úkonů před samotným rozhodnutím (například zajištění důkazu), po fázi samotného dokazování během správního řízení, až po případné odvolání (obecně opravné prostředky) či dozor v podobě přezkumného řízení. S těmito kapitolami úzce souvisí i tzv. koncentrace řízení.

⁸ „Je-li v souladu s požadavky § 3 (zásada materiální pravdy) zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne“ §51 odst. 3 správního řádu

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, čj. 5 As 29/2009 - 48

Ve čtvrté kapitole, se budu věnovat důkazním prostředkům, které nám SpŘ demonstruje.

Poslední pátá kapitola bude obsahově vymezena řízením Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Stručně uvedu základní informace o Úřadu, dále pak definuji pojem hospodářské soutěže. V závěru kapitoly se budu věnovat specifičnosti přenesení důkazního břemene v některých řízeních, které Úřad vede.

1. Základní zásady správního dokazování

Jak jsem již nastínil v úvodu této práce, základní zásady správního řízení, souvisejí s výkonem veřejné správy velmi úzce. Jejich abstraktnost nemá povahu právní normy, nicméně svou závazností jsou nedílně provázané s činností správního orgánu.¹⁰ Tato závaznost má svůj význam už pro samotné zákonodárce, například pro správní orgány tvořící předpisy v přenesené působnosti, kdy takto vydaný právní akt nesmí být ve zjevném rozporu s těmito zásadami. Pro správní dokazování je však mnohem důležitější funkce interpretační, neboť ta subjektům činným ve správním řízení pomáhá jednak šetřit smysl právní úpravy, dále pak s výkladem tzv. neurčitých pojmů, které nelze zcela definovat, neboť jejich vymezení závisí rozdílně na okolnostech daného případu, například místem a časem aplikace normy, jež pojem zahrnuje¹¹. Příkladem za všechny je již v Úvodu zmiňovaný termín „veřejná moc“.

Základní zásady správního řízení, jež svým charakterem dopadají také na správní dokazování, máme vymezené především v §§2 až 8 SpŘ. Nutno podotknout, že tento výčet není taxativní, jedná se o demonstraci základních zásad, které často provázejí činnost správních orgánů. Nicméně je důležité vyzdvihnout, že doslovné zakotvení zásad v §§2 až 8 SpŘ nám potrhuje důležitost záměru zákonodárce, adresovat tyto konkrétní zásady orgánům veřejné moci při své správní činnosti jakožto nejdůležitější. Zároveň nám ono zakotvení také zakládá výkladovou oporu, například jak uvádí Vladimír Vopálka: *„Tyto zásady jsou přímo aplikovatelnými ustanoveními a jejich porušení způsobí vady postupu, případně i provedených úkonů, zásady slouží k výkladu ostatních ustanovení a tím zajišťují i souladnou aplikaci zákona jako celku.“*¹²

Vážnost výkladového využití dokazuje také fakt, že zákonodárce považoval za nezbytné zakotvit jejich aplikovatelnost nad rámec užití samotného správního řádu, a to v případě, že se SpŘ použitím zvláštní zákonné úpravy nepoužije, ale zároveň samotný zvláštní zákon tyto základní zásady ve svém obsahu sám neupravuje.¹³

V následující části textu se budu věnovat zásadám, které výslovně zmiňuje správní řád, dále také některými zásadami, které SpŘ výslovně neuvádí, nicméně nám vyplývají z ostatních ustanovení.

¹⁰ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-3-30]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 AfS 151/2004-73

¹² HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 253

¹³ §177 správního řádu

1.1 Zásada legality

Budeme-li postupovat chronologicky, pak nám SpŘ jako první zásadu stanovuje tzv. zásadu legality, upravenou v §2 odst. 1. Tato zásada zakotvuje povinnost správního orgánu postupovat v souladu se zákony, jinými předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Zde si dovolím exkurzi do Ústavy, která stanovuje, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas, jsou součástí právního řádu.¹⁴ Zároveň je nutné uvést, že jinými předpisy se myslí podzákonné předpisy, jakožto vyhlášky ministerstev, nařízení vlády či předpisy pramenící z činnosti samosprávy. V úvodu je nutné také zmínit Kopeckého chápání legality, a to kromě dále zmíněné zákonnosti také v rovině procesní, kdy při splnění zákonných požadavků má správní orgán povinnost konat.¹⁵

Samotná zásada legality je jakousi reflexí na zásadu *environmentálnosti veřejnoprávních pretenzí (při výkonu veřejné moci jsou orgány striktně vázány zákonem)*,¹⁶ kterou nám zakotvuje jednak Ústava, konkrétně čl. 2 odst. 3, dále pak Listina čl. 2 odst. 2. Jedná se o opačný přístup, který volí princip tzv. *legální licence (fyzické a právnické osoby mimo veřejnou správu mohou činit vše, co zákon nezakazuje)*,¹⁷ zakotvený v čl. 2 odst. 4 Ústavy. Ano, jde o opačný přístup, kdy zásada legality odráží skutečnost, že zákon neříká správnímu orgánu, co nemůže, ale naopak pouze striktně vymezuje, jak se správní orgán chovat má. Není zde prostor pro dispozici, aby správní orgán upravil své chování, práva a povinnosti odlišně od právní úpravy. Právní jistota je jeden z klíčových znaků existence právního státu. Nedodržování této zásady, a to i za účelem konání ve veřejném zájmu, by vedlo k podstatnému narušení důvěry v právní systém. Nelze ovšem dosah působnosti této zásady striktně vymezit jen vůči orgánům veřejné správy. Zásada legality dopadá i na ostatní účastníky správního řízení, byť intenzita tohoto dopadu je odlišná. Pokud nám zásada legální licence stanoví, že občan může činit vše, co není zákonem zakázáno, pak zcela jistě ve chvílích, kdy zákonná úprava zakazuje určité chování, je povinen účastník tuto úpravu respektovat, tj. zdržet se takového chování, čímž sám také naplňuje zásadu legality.

¹⁴ Čl. 10 Ústavy

¹⁵ Osobní konzultace s doc. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc. ze dne 20. 3. 2023

¹⁶ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1, s.120

¹⁷ Tamtéž

Zásada legality je také jedním ze znaků tzv. *dobré správy (good administration)*¹⁸, celosvětově uznávaného principu efektivní, nestranné, přiměřené a předvídatelné¹⁹ činnosti orgánů v oblasti veřejné správy. Tento princip lze aplikovat jednak v případech, kdy jednají správní orgány mezi sebou (*horizontální účinek*), ale také v aplikaci mezi příjemcem rozhodnutí a správním orgánem (*vertikální účinek*), přičemž v případě vertikálního účinku, mají být tyto principy uplatňovány ku prospěchu příjemce rozhodnutí.²⁰

V samotném řízení nám pak zásada prosvítá například v rozhodnutí správního orgánu, kdy správní orgán má povinnost v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, na základě jakých právních předpisů posuzoval a následně opřel svá tvrzení, čili uvést právní posouzení svého rozhodnutí. Dochází zde k eliminaci naprosté volnosti v rozhodování ze strany správního orgánu, neboť případný nesoulad může být důvodem pro opravný prostředek, například ve formě odvolání.

Obecně můžeme uvést, že hovoříme-li o legalitě, má se tím na mysli předně *legalita materiální*²¹. Tuto materialitu shledáváme například v §89 a souvisejícím §96 SpŘ, podle kterého se nepřihlíží k těm vadám řízení, o niž lze mít důvodně za to, že neměly vliv na soulad napadaného rozhodnutí s právními předpisy. Důvod tohoto opuštění od striktně formálního pojetí lze shledávat ve výkladu legality v souladu s ostatními zásadami. Formální pojetí by mělo za následek přílišnou rozvleklost řízení, přičemž by zde vyvstala povinnost zabývat se i těmi vadami rozhodnutí, jež jsou svojí povahou zanedbatelné a nemají na případný nesoulad vliv. Z takto aplikovaného výkladu je patrná snaha zákonodárce vyvážit poměr sil jednotlivých zásad, kdy zásad a procesní hospodárnosti v určitých případech vyvažuje legalitu. Dalším takovým případem je procesní ochrana práv, které účastník nabyt v dobré víře, konkrétně pak §94 odst.4 Spř, kdy v případě přezkumného řízení, správní orgán dojde k zjištění, že zde bylo vydáno rozhodnutí v nesouladu s právním předpisem, takové rozhodnutí nezruší, pokud by tím byla ostatnímu účastníkovi způsobena škoda ve zjevném nepoměru újmě jiného účastníka nebo veřejného zájmu. Takové přezkumné řízení proto správní orgán zastaví, pokud ho ovšem vůbec zahájil. Nutno zmínit, že

¹⁸ *Dobrá správa, anglicky také „good governance“, pojem, který není v našem právním systému legislativně vymezen. Za hranicemi naší právní úpravy, můžeme použít například definici dle UNESCAP, kdy „governance“ lze přeložit jako „proces tvorby rozhodnutí a následná aplikace těchto rozhodnutí, přičemž aby mohlo být na správu pohlíženo jako dobrou musí splňovat 8 základních pilířů, a to součinnost, společenský konsenzus, odpovědnost, otevřenost, efektivnost, citlivost, efektivnost a spravedlnost.* United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is a Good Governance? [online].[cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>).

¹⁹ Seznam principů dobré správy, vymezené veřejným ochráncem práv Otakarem Motejlem na pracovní konferenci, konané dne 22. března 2006 v Brně (dostupné na: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>)

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2008, č.j. 1 As 30/2008-49

²¹ MATES, Pavel a Marek STARÝ. Základy správního práva procesního. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. ISBN 978-80-7408-088-3, s.21.

takto pojatá ochrana práv nabytých v dobré víře však není výlučná, a to v případě, že bylo porušení natolik závažné, že zájem na odstranění této vady převáží nad ochranou práv nabytých v dobré víře.²²

V kontextu výše uvedeného je třeba vnímat zákonnost jako jednotnost celého procesu, kdy je žádoucí ji dodržet nejen v rozhodnutí samotném, ale též i v průběhu celého řízení, přičemž tento soulad se týká jak předpisů hmotněprávních, tak i předpisů procesních.²³

1.2 Zásada proporcionality

Účelem uvedené zásady je zajistit, respektive zjemnit výkon správního orgánu, aby přílišným doslovným (jazykovým) výkladem nedocházelo k nadměrnému zásahu do jiných, právem chráněných hodnot. SpŘ nám ve svém §2 výslovně uvádí některé dílčí zásady, které tvoří tento princip přiměřenosti. Konkrétně pak v §2 odst. 2 jde o zákaz zneužití pravomoci správních orgánů, dále pak §2 odst. 3 hovoří o zásadě šetřit práva nabytá v dobré víře a zároveň šetřit oprávněné zájmy osob a konečně §2 odst. 4 uvádí, že přijaté řešení musí být v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu. Veřejný zájem nemá žádnou univerzální legální definici, je proto potřeba ho vždy posuzovat v kontextu daného zákona. S tím souvisí potenciální střed těchto veřejných zájmů, kdy například při provádění důkazu ohledáním věci musí vlastník strpět omezení výkonu svého vlastnického práva, ačkoli obecně ochrana vlastnictví je zaručena.²⁴ V takovém případě dochází ke konfliktu jednotlivých práv a k omezení jednoho práva na úkor druhého. Obecně platí, že má-li k takovému omezení dojít, musí být takový zájem důležitý, naléhavý či neopomenutelný²⁵.

Konečně lze tedy shrnout, že klíčovým požadavkem pro princip proporcionality je veřejný zájem. Pokud dochází ke konfliktu práv a k následnému omezení, je potřeba vždy řádně uvést, proč a v čem převážil veřejný zájem nad zájmem soukromým.²⁶

²² Rozhodnutí Vrchního soudu v Paze ze dne 17. 11. 1995, sp. zn. 6 A 29/95, č. 170/1997 SpP.

²³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, sp. Zn. 7 A 506/93, č. 226/1998 SoJ

²⁴ §3 odst. 2 písm. e) občanského zákoníku

²⁵ MATES, Pavel a Marek STARÝ. Základy správního práva procesního. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. ISBN 978-80-7408-088-3, s.24.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97

1.3 Zásada legitimního očekávání

Zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti) je charakteristickým projevem zásady nestrannosti a rovného přístupu, jehož cílem je zajistit materiální rovnost²⁷ a zároveň limitovat eventuální libovůli v uvažování správního orgánu při výkonu veřejné správy. Mezi esenciální znaky právního státu řadíme také právní jistotu, stav, kdy stát chrání porušení práv občana, a to i ze strany veřejné moci. Nelze tedy zaměňovat správní uvážení s absolutní libovůli, neboť takový způsob fungování by vedl k naprosté právní nestabilitě, viz například náleží Ústavního soudu: „*Principu právního státu tak je imanentní princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci.*“²⁸.

Cílem této zásady je tedy dodržovat určitou kontinuitu v činnosti správním orgánu, jakožto i předvídatelnost rozhodnutí, tak aby byla dodržena právní jistota. Veřejná správa při své rozhodovací praxi by měla dbát, aby ve svých postupech držela určitou ustálenost, tak aby nedocházelo k bezdůvodným excesům nad rámec ustálené rozhodovací praxe. Je nutné podotknout, že pojem *ustálené rozhodovací praxe* není ojedinelý a setkáváme se s ním i v samotném zákoně, pro porovnání například v §76 odst. 2 SpŘ.²⁹

Je zřejmé, že výše uvedené neplatí absolutně. Správní orgán může při šetření dojít k názoru, že se na aktuální případ rozhodovací praxe neuplatní, nicméně případný exces musí mít legitimní základ a být řádně odůvodněn. V opačném případě se správní orgán dopustí rozhodovací svévůle a v případě absence řádného odůvodnění i nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Dále je nutné podotknout, že změna rozhodovací praxe může směřovat pouze do budoucna, nikoli retroaktivně.³⁰

Konečně zmíním, že princip předvídatelnosti se nám promítá i v rámci správního trestání, nicméně nejedná se o striktní pravidlo, ale o jakési vodítko, které správnímu orgánu brání v absolutní svévolnosti v oblasti ukládání pokut. Pokud správní orgán přistoupí ke zvýšení úrovně pokuty, měl by tak činit pouze, je-li takový postup nutný k zachování účinnosti takového trestu³¹ (například z důvodu recidivy či vyšších majetkových poměrů potrestaného).

²⁷ KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4, s.49

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09

²⁹ „*Usnesení podle ...lze vydat bez předchozího řízení, jestliže obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem podle ustálené rozhodovací praxe vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností.*“ §76 odst. 2 správního řádu: “

³⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006–132

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

1.4 Zásada materiální pravdy

Zásada materiální pravdy je nejobvyklejší zásada procesního práva správního. Její tradiční uplatnění nacházíme napříč celým postupem správních orgánů, přičemž nejvýrazněji se nám promítá ve správním řízení. Úzce souvisí právě s postupem dokazování, neboť podstatou této zásady je především zjistit stav věci, tak aby nebyly důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je pro vydání rozhodnutí nezbytný, viz §3 SpŘ: „*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.*“ Obstarávání podkladů pro vydání rozhodnutí je povinností správního orgánu.³²

Správní orgán *ex officio* zjišťuje skutečný stav věci, přičemž se neomezuje pouze na jednotlivá tvrzení účastníků, ale sám se aktivně zapojuje do procesu dokazování. Nutno podotknout, že v souladu s dalšími principy správního řízení nelze tuto zásadu považovat za zcela absolutní. Zásadu materiální pravdy je nutné vykládat jako tzv. racionalizovanou.³³ Je zcela nemožné zjistit úplný a zcela přesný stav věci, neboť ten znají pouze a jen účastníci sami. Správní orgán proto musí v souladu se zákonným výkladem zjistit skutkový stav tak, aby nebyly důvodné pochybnosti, nikoli úplně celou pravdu. V takovém případě by mohlo docházet k nadbytečnému dokazování, které by způsobilo, že se celé řízení v důsledku honby za co nejúplnějším zjištěním stane neekonomické a neefektivní. Neznamená to ovšem, že správní orgán může zcela rezignovat na další dokazování. Pokud správní orgán provede důkaz, jenž má obecně vysokou vypovídající hodnotu, neměl by automaticky ustoupit od dalšího dokazování, ale s ohledem na vhodnost v dané situaci a míru vynaloženého úsilí pokračovat v dalším dokazování.³⁴ I ve zcela bezpochybném případě by tedy neměla tato zásada zcela ustupovat, ale být nadále racionálně aplikovaná.

Jak již bylo zmíněno výše, tato zásada prosvítá v celém spektru správního řízení, nicméně ne vždy se jedná o stejnou intenzitu. Zásada materiální pravdy je klíčová například pro oblast správního trestání, s čímž souvisí i povinnost unést důkazní břemeno, které musí unést správní orgán. Účastník řízení nemá v tomto případě povinnost uvádět na svoji obhajobu žádná tvrzení či, navrhnout důkazy. Podkladem pro zjištění rozhodnutí o vině a následném trestu má být především činnost správního orgánu, který v souladu se zásadou materiální pravdy sám zjišťuje skutkový stav a vyjasňuje pochybnosti, přičemž účastník může své právo zásahu do řízení aktivovat ve chvíli,

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, čj. 6 Ads 61/2012–15

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 AS 97/2011-52

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 97/2011-52

kdy podklad řízení, které si obstaral správní orgán sám, rozporuje. K tomuto výkladu se přiklání také judikatura NSS.³⁵

Opakem této zásady je pak zásada *pravdy formální*, kdy správní orgán vydává své rozhodnutí na základě skutečností, které obě strany souhlasně uznají. Výjimku ze zásady materiální pravdy nám pak zajišťuje věta první §3 SpŘ: „*Nevyplývá-li ze zákona něco jiného...*“. Tato zákonná odchylka tedy umožňuje správnímu orgánu postupovat pouze v souladu s tvrzením, které navrhuji účastníci, přičemž nevyžaduje nutnou aktivní součinnost spočívající v navrhování a hledání důkazů. Jako příklad uvádím §141 odst. 4 SpŘ ve věci sporného řízení: „*Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná s tvrzením účastníků.*“ Pokud tedy účastník bude spíše pasivní a nebude sám vyhledávat a navrhopvat důkazy, je vysoce pravděpodobné, že sám neunese důkazní břemeno, neboť zde správní orgán nemá striktní povinnost obstarávat důkazy, na rozdíl od běžného řízení. Tuto zásadu navrhovací poté aplikujeme také v případě řízení o určení právního stavu, kdy účastník musí prokázat, že je nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl, zanikl, kdy se tak stalo, atd..³⁶

Pojem formální pravdy bývá taky judikaturou označován jako tzv. *modifikovaná pravda materiální*.³⁷

1.5 Zásada volného hodnocení důkazů

Zásada volného hodnocení důkazů je princip upravený nad rámec zásad uvedených v §§2 až 8 SpŘ, její úpravu zákonodárce systematicky zařadil k paragrafům upravující samotné dokazování ve správním řízení, konkrétně pak k §52 odst. 4 SpŘ: „*Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.*“ Ze zákonné dikce plyne volnost správního orgánu v případě hodnocení jednotlivých podkladů, v rámci hodnocení tedy správní orgán zkoumá, zda podklad dokládá existenci či naopak absenci skutečnosti, vyhodnocuje vzájemné souvislosti a vytváří celkový obrazec pro své rozhodnutí, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobností, praxí ustálené úsudky,

³⁵ Například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68

³⁶ §142 odst. 3 správního řádu

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 As 114/2012 - 27

kteřé je povinen uvést ve svém odůvodněnání.³⁸ Toto odůvodněnání je i klíčové pro zajištění dostatečného přezkumu, pokud správni orgán určitý důkaz přijme, ale zároveň, na základě volného hodnocení, jiný důkaz skutečnost vyvracející odmítne, aniž řádně a srozumitelně uvede, proč tak učinil.³⁹ V neposlední řadě je řádné odůvodněnání zakládající se na výše zmíněných myšlenkových pochodech důležité pro rozlišení, zda závěr správniho orgánu není pouze výsledek jeho rozhodovací libovůle.⁴⁰

Zákon prakticky nestanovuje povinnost určitou skutečnost prokázat konkrétním důkazním prostředkem a pokud tak činí, je i zde prostor pro volné hodnocení důkazů.⁴¹ V rychlosti zmíním omezení v podobě veřejné listiny, kdy správni orgán je vázán tím, co veřejná listina uvádí jako skutečnost ve svém obsahu, do doby, kdy není prokázán opak.⁴² Nicméně ne všechny listiny lze považovat za veřejné, byť se tak tváří. Například ověřovací doložka poskytovatele poštovních služeb sice autorizuje daný podpis, Nejvyšší soud však konstatoval, že tento způsob autorizace není veřejnou listinou, neboť nebyla vydaná orgánem veřejné moci v mezích jeho působnosti, ani zákonem⁴³. Taková listina tedy dále podléhá volnému hodnocení důkazu a je na správni orgánu, aby řádně odůvodnil, proč pravost podpisu považuje za platnou či nikoliv.

Správni řízení má ve svém postupu zákonem stanovené instituty, které mají celý proces zefektivnit, například skutečnosti, které vůbec procesu dokazování nepodléhají, tj. nepodléhají hodnocení a jsou považovány za pravdivé. V tomto smyslu se jedná především o normy českého práva, dále pak tzv. *notoriety*, tj. skutečnosti, které jsou širší veřejnosti na určitém místě a v určité době známé, přičemž o takových věcech by měl mít znalost také správni orgán, dále také skutečnosti, které plynou z přechozí činnosti správniho orgánu, a v neposlední řadě rovněž domněnky vyvratitelné nebo nevyvratitelné a fikce.

Konečně je třeba uvést, že volné hodnocení důkazů je část, kterou nelze zcela časově vymezit. Na první pohled může vzbuzovat dojem časové návaznosti na provádění důkazů, nicméně ve skutečnosti myšlenkové pochody, které ovlivňují toto hodnocení, jsou součástí řízení již od počáteční fáze dokazování.⁴⁴ Takový výklad je důležitý pro praktické pochopení celého

³⁸ NEDOROST, Libor a Zdeněk SOVÁK. Správni právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 80-8643217-3, s. 103.

³⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2007, sp. zn. 8 Tdo 853/2007

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správniho soudu ze dne 2. 8. 2012, č.j. 5 Azs 2/2012-49

⁴¹ KOPECKÝ, Martin. *Správni právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 361.

⁴² §568 odst. 1 občanského zákoníku

⁴³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2012, sp. zn. 21 Cdo 3461/2011

⁴⁴ MAZANEC, Michal. Neurčité právni pojmy, volné správni uvážení, volné hodnocení důkazů a správni soud. *Bulletin advokacie*, 4/2000, s. 17

dokazování, neboť ovlivňuje i samotný výběr či připuštění důkazního prostředku, je proto nepřipustné udělit finální hodnocení konkrétnímu důkazu ještě před samotným provedením.

1.6 Zásada vyšetřovací a projednací

Jak sám nadpis napovídá, tyto dvě zásady jsou spolu spjaty a nelze je zcela od sebe oddělit. O zásadě vyšetřovací můžeme pojednávat ve chvíli, kdy v řízení vedené touto zásadou, odpovídá za správné zjištění skutkového stavu, a to tak, aby nevznikly důvodné pochybnosti, správní orgán. Opakem pak je zásada projednací, kdy správní orgán rozhoduje pouze na základě podkladů, které mu obstarali sami účastníci, přičemž iniciativa vlastního vyhledávání důkazů (vyšetřování), je zde utlumena. Nicméně tento fenomén je nutné odlišit od již zmíněné *zásady formální pravdy*, kdy správní orgán uzná za prokázanou věc pouze to, co souhlasně uznají také ostatní účastníci, jedná se tedy již o samotné prokazování skutečností, hodnocení, narozdíl od zásady vyšetřovací či projednací, které souvisejí s obstaráváním podkladů.

1.7 Zásada spolupráce správních orgánů a procesní ekonomie (rychlosti a hospodárnosti)

Zásada vzájemné spolupráce je další z vybraných zásad. Jedná se o princip, který souvisí s procesní ekonomikou. SpŘ §8 odst. 2 zakotvuje pravidlo vzájemně spolupracovat v zájmu dobré správy, přičemž odst. 1 rozšiřuje tento požadavek: „*Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby*“. Toto pravidlo je klíčové například ve chvíli, kdy dochází k činnosti více správních orgánů s obdobnou působností a jejich postup se může vůči dotčené osobě překrývat.⁴⁵

Závěrem této kapitoly se dostáváme k předposlední zásadě, tzv. zásadě rychlosti a hospodárnosti, tzv. procesní ekonomie. Tento princip můžeme najít již v předchozí zákonné úpravě, pro srovnání v nařízení vlády č.91/1960 Sb. o správním řízení⁴⁶ nebo v dnes již zrušeném správním řádu z roku 1967.⁴⁷ V aktuální platné úpravě máme tuto zásadu zakotvenou v §6 odst. 1 SpŘ. Správní orgán je povinen vyřizovat jednotlivé případy efektivně tak, aby nevznikaly zbytečné průtahy. V jednoduchých případech rozhoduje bezodkladně, přičemž dbá zákonných lhůt. K tomu

⁴⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.336.

⁴⁶ „*Národní výbory dbají, aby řízení proběhlo rychle, hospodárně a bez zbytečného zatěžování občanů.*“ § 3 nařízení vlády č. 91/1961 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

⁴⁷ §3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. správní řád: „*Správní orgány dbají, aby řízení probíhalo hospodárně a bez zbytečného zatěžování občanů a organizací.*“

využívá i některé alternativní typy řízení, například příkazní.⁴⁸ Zároveň musí správní orgán postupovat tak, aby žádné straně řízení nevznikaly zbytečné náklady. Příkladem takového nákladu může být situace, kdy správní orgán provádí nadbytečné a neúčelné dokazování. Pokud správní orgán má dotyčné podklady ve své evidenci či má do takové evidence možnost autorizovaného přístupu, je v takovém případě povinen si na žádost dotčené osoby zajistit přístup k takovému podkladu sám.⁴⁹

V opravných prostředcích je ekonomickým nástrojem *autoremedura*, která umožňuje, aby prvoinstanční správní orgán v případě, že sám shledá pochybení, bez podstoupení vyšší instanci takové nařízení zrušil či změnil.

1.8 Zásada *audiatur et altera pars*

Tato zásada je zároveň poslední ve výčtu vybraných zásad. Přesto, že bychom její doslovné uvedení hledali v textu SpŘ marně, jedná se o stejně zásadní princip jako ostatní explicitně vyjádřené zásady. V překladu z latiny můžeme hovořit o principu „*Budiž slyšená také druhá strana*“, přičemž tato zásada nám prozařuje například v §38 Spř skrze možnost vybraných osob nahlížet do spisu. Pokud by totiž byl některé osobě takový přístup odepřen, mohlo by docházet k narušení principu rovnosti a spravedlnosti procesu, byť je potřeba zmínit fakt, že tato rovnost neplatí absolutně a za určitých okolností může být z důvodu utajovaných informací takový přístup odepřen, viz §38 odst. 6 SpŘ.

Absence možnosti repliky u orgánu prvního stupně automaticky neznamená porušení této zásady, příkladem zmiňuji rozhodnutí KS v Liberci, který uvádí: „*Je třeba zdůraznit, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, a není proto vyloučeno, aby případné mezery odůvodnění tato rozhodnutí vzájemně zaplňovala.*⁵⁰“, čímž se v souladu s judikaturou NSS⁵¹ vyslovil o možnosti zhojení orgánem druhého stupně, v případě, že prvoinstanční orgán vyjádření účastníka opomenul.

⁴⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice). Praha: Linde, 2006. Vysokoškolská právnická učebnice. ISBN 80-7201-636-9, s.41.

⁴⁹ Tamtéž

⁵⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. 15 A 113/2018 - 43

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, sp. zn. 6 As 161/2013 - 25

2. Vymezení základních pojmů

Dříve než přistoupíme k jednotlivým fázím dokazování, je potřeba vymežit jednotlivé pojmy. Tyto pojmy lze v teoretické rovině spojit, tak že tvoří posloupnost, jak v případě jednotlivého dokazování postupovat. Pro úplnost uvádím, že se nejedná o procesní posloupnost ve smyslu konkrétního správního řízení, té se budeme věnovat později, ale o teoretické vymezení jednotlivých etap, jejichž závěrem je legitimně nabytý poznatek.

2.1 Předmět dokazování

Předmětem dokazování rozumíme skutečnosti, které jsou pro konečné rozhodnutí relevantní.⁵² Příkladem můžeme uvést situaci, kdy osoba oznámí stavbu bez patřičných povolení, tzv. černou stavbu na sousedícím pozemku. Předmětem dokazování poté bude skutečnost, zda je stavba skutečně černou stavbou. Je důležité, aby orgán postupoval v souladu se zásadami zmíněnými v předchozí kapitole, tj. aby skutečnost byla prokázána bez důvodné pochybnosti (zásada materiální pravdy), vybíral pouze takové důkazy, které efektivně a bez zbytečných průtahů prokážou skutek, (zásada rychlosti a hospodárnosti) a při svém konání postupoval tak, aby zbytečně nenarušoval práva, která ostatní osoby nabyly v dobré víře (zásada ochrany práv nabytých v dobré víře).

2.2 Důkazní prostředek

Pokud si správní orgán utvoří představu o skutečnostech, které jsou pro rozhodnutí relevantní, musí je vyjevit skrze legitimní důkazní prostředky, tj. prostředky, které získal legitimní cestou a které neodporují zákonu. SpŘ uvádí příklad důkazních prostředků, jmenovitě pak listinu, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Zákonodárce ponechal v §51 odst. 1 SpŘ správnímu orgánu možnost použití také jiných prostředků, které neodporují zákonu, čímž uvedené důkazní prostředky staví do pozice demonstrativního výčtu. Zákon ovšem zároveň může stanovit výjimku, kdy k určení skutkového stavu požaduje konkrétní důkazní prostředek. Příkladem za všechny jmenujme vyvlastňovací řízení, kdy se výše náhrady za věc, jež je předmětem řízení, stanovuje výlučně na základě znaleckého posudku, přičemž jiný důkazní prostředek přípustný není.⁵³

⁵² FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6, s. 214

⁵³ Tamtéž, s. 185

Některé podklady řízení naproti tomu nemohou sloužit jako důkaz (podobně jako v trestním řízení), jako je tomu například u podání vysvětlení. Tento úřední záznam slouží správnímu orgánu pouze k utvoření předběžného obrazu o stavu věci. Nelze jej však považovat za důkazní prostředek a na základě tohoto dokumentu rozhodnout.⁵⁴ Neznamená to, že takové vysvětlení již nemá další užití. Na základě zjištění je možné osobu, který vysvětlení poskytla, vyslechnout jako svědka, čímž hodnotu jeho vysvětlení překvalifikujeme na úroveň legitimního důkazního prostředku. Obdobně lze podání vysvětlení využít jako tzv. jiný podklad pro rozhodnutí, ve smyslu § 50 odst. 1 SpŘ, kdy se stále nejedná o plnohodnotnou transformaci do důkazního prostředku, přesto má své pevné místo, například při hodnocení svědecké výpovědi osoby, která předtím podala vysvětlení. Správní orgán porovná odchylky ve vyjádřeních a na základě volného hodnocení důkazů rozhodne, jak se s výpovědí dále vypořádá. Tato úvaha našla svou oporu také v praxi NSS,⁵⁵ byť je pro úplnost nutné podotknout, že existují odchýlné názory, jako úvaha KS v Plzni, který striktně aplikuje §137 odst. 4 SpŘ, jenž užití podání vysvětlení jako důkaz, podklad pro rozhodnutí, nepřipouští. Případné užití obsahově shodného záznamu o podání vysvětlení, jakožto jiný podklad pro rozhodnutí, pak KS označuje za obcházení zákona.⁵⁶

2.3 Důkaz

Vyústěním výběru důkazního prostředku je pak poslední část v podobě důkazu. Za důkaz můžeme například označit konkrétní svědeckou výpověď nebo listinu, která správnímu orgánu zprostředkuje konkrétní vjem, na základě, kterého správní orgán směřuje své další dokazování nebo v závěru rozhodne. Důkaz ovšem není jediný podklad pro rozhodovací praxi.

Vedle důkazu pro svou rozhodovací činnost aplikuje správní orgán také návrhy účastníků, události správnímu orgánu známé z úřední činnosti, podklady jiných správních orgánů nebo obecné známé okolnosti.⁵⁷ Ani tento výčet není konečný a i zde, v logické návaznosti na otevřenost důkazních prostředků, si zákonodárce ponechává prostor pro další, konkrétně neuvedené, podklady, které správní orgán může při své činnosti využít.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008115

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č.j. 6 AS 112/2016-30

⁵⁶ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 12. 2010, č.j. 17 A 30/2010-56

⁵⁷ §50 odst. 1 správního řádu

2.4 Nezákonný důkaz

Pro správní orgán je důležité zajišťovat důkazy legitimní cestou, v opačném případě dojde ke vzniku nezákonného důkazu. Takový důkaz neobstojí a nelze ho bez dalšího použít. Neznamená to ovšem, že takový důkaz nemá pro správní orgán žádnou hodnotu, neboť může nasměrovat způsob dokazování a na základě poznatku z nezákonného důkazu obstarat důkaz nový, který již splňuje zákonné náležitosti a může být použit. V judikatuře se musel NSS vypořádat s nezákonným důkazem v souvislosti s kamerovým záznamem. V takovém případě rozlišoval NSS osobu, jež záznam pořídila. V případě soukromé osoby NSS konstatoval, že pořízení záznamu bez souhlasu nahrávaného nezpůsobuje vždy jeho nezákonnost a je potřeba takový záznam proporcionálně zvážit, tj. zda zásah do osobních práv převažuje nad společenským zájmem objasnit a případně potrestat viníky.⁵⁸ Jistě, takový přístup nelze aplikovat na lehké přestupky či společensky méně závažné činy, přesto je nutné podotknout, že takový způsob uvažování, byť zcela logický, považuji za vratký nástroj, jenž může být, především pak správními orgány nižších instancí, lehce zneužíván.

Opakem je pak záznam pořízený přímo osobou veřejné moci. Zde NSS zaujal opačný postoj a pro pořizování záznamu úřední osobou, jenž zasahuje do soukromého života nahrávaného bez souhlasu, nenašel v českém právním řádu oporu.⁵⁹

Pokud správní orgán užije důkazu nezákonně, nemusí to bez dalšího znamenat nutně zrušení rozhodnutí pro vady řízení, a to za předpokladu, že takový důkaz tvoří pouze podpůrnou část odůvodnění rozhodnutí a jeho absence důkazní logiku nenaruší, tj. skutkový stav je bez důvodných pochybností zjištěn a správní orgán absenci sporného důkazu v odůvodnění ustojí.⁶⁰

2.5 Podklad pro vydání rozhodnutí

Výklad pojmů zakončíme posledním termínem, podkladem pro rozhodnutí. SpŘ nám podklad pro vydání rozhodnutí definuje jako otevřenou množinu dokumentů, jež slouží k vydání konečného rozhodnutí, přičemž nám demonstrativně uvádí, jaké podklady má na mysli.⁶¹ Tuto otevřenost můžeme spatřovat v návaznosti na podmnožinu možných důkazních prostředků, která je taktéž neuzavřená, čímž dává zákonodárce správnímu orgánu více prostoru, aby postupoval v souladu se zásadou materiální pravdy.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č.j. 2 As 45/2010-68

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č.j. 1 Afs 60/2009-119

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, č.j. 4 As 28/2013-24, 2938,2014 Sb. NSS

⁶¹ „Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.“ §50 odst. 1 správního řádu:

Hlavním úkolem správního orgánu v řízení je především opatřit si takové podklady, aby na základě jejich hodnocení rozhodl, což také musí na základě zásady vyhledávací dle §50 odst. 2 SpŘ.⁶² Tu nám doplňuje §50 odst. 3, který ukládá u řízení z moci úřední, ve kterém má být uložena povinnost, zjistit veškeré okolnosti, které svědčí v prospěch či neprospěch účastníka. Tak činí i bez návrhu účastníků. Tuto povinnost zdůrazňuje ve své rozhodovací praxi také NSS.⁶³ Výjimku tvoří situace, kdy na požádání účastníka sám správní orgán připustí, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil účastník. Za určitých okolností je možné požadovat po účastníkovi obstarání podkladu, například listinu, která slouží jako důkaz. Otázkou poté zůstává možnost kontroly procesního postupu účastníka při obstarávání takového důkazu.

Je důležité také zmínit rozsah takového obstarávání. Ten musí probíhat v souladu s hlavními zásadami správního řízení, tj. stav věc musí být zjištěn bez důvodné pochybnosti, správní orgán musí postupovat efektivně a hospodárně, v rámci zákona, zdržet se zneužití pravomoci a zároveň postupovat tak, aby nebyla narušena práva nabytá v dobré víře. Při obstarávání mají účastníci povinnost k součinnosti, pokud zákon nestanoví jinak (pro srovnání například v přestupkovém řízení).⁶⁴ Pokud účastník poskytuje nedostatečnou součinnost při opatřování podkladů či při jejich navrhování, nelze ho za takové chování přímo sankcionovat (například pořádkovou pokutou), avšak má svojí pasivitou vliv na rozhodnutí, jenž se může účastníka negativně dotknout.⁶⁵ Navrhování podkladů ze strany účastníka je problematické také z hlediska zjištění skutkového stavu. Dle ustáleného názoru pramenícího z judikatury nezbavuje nečinnost účastníka správní orgány povinnosti zjistit skutečný stav věci, tj. dodržet zásadu materiální pravdy. Alena Kliková z Masarykovy Univerzity v Brně uvádí primární povinnost správního orgánu při obstarávání podkladů, přičemž účastník má pouze podpůrnou činnost.⁶⁶ Tento názor dále potvrzuje rozsudek NSS, který k součinnosti účastníka přistupuje jakožto doplňkové povinnosti, která má urychlit objasnění skutkového stavu.⁶⁷

⁶² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.374

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č.j. 9 As 226/2016-33

⁶⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.375

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, čj. 6 A 96/2002-34

⁶⁶ KLIKOVÁ, Alena. Procesní práva účastníků v rámci dokazování ve správním řízení. In Bratislavské právnické fórum 2015: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie [online]. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, str. 333. [cit. 2023-01-11]. Dostupné z http://lawconference.sk/archiv/bpf_2015/www.lawconference.sk/bpf/index1448.html?page=10

⁶⁷ „Obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu), případně označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu).“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, sp. zn. 1 Azs 367/2018 - 34

S povinností obstarávání podkladů pro vydání rozhodnutí správním orgánem souvisí také možná ochrana účastníka před nečinností správního orgánu, kterou nám zakotvuje §80 SpŘ. Pokud správní orgán porušuje zásadu vyhledávací a sám neprovádí opatřování potřebných podkladů, aniž by k tomu měl právní důvod, čímž pozdržuje vydání rozhodnutí, může mu nadřízený správní orgán přikázat, aby učinil nápravu.⁶⁸ Stejně tak může pověřit jiný správní orgán, aby věc převzal a rozhodl místo něj.⁶⁹

Když hovoříme o podkladu rozhodnutí, je nutné také zmínit tzv. prejudiciální otázku ve smyslu §57 SpŘ. Tento institut souvisí s podklady pro rozhodnutí a odlišujeme ho od předběžného opatření ve smyslu §61 SpŘ, které plní zajišťovací funkci průběhu a účelu řízení.⁷⁰ Předběžnou otázku definuje správní řád jako: „*řešení otázky, jež nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto...*“.⁷¹ §57 odst. 4 SpŘ pak doplňuje o rozhodnutí, ke kterému je sice správní orgán příslušný, ale nelze o něm rozhodnout ve společném řízení. Z této formulace tedy plyne, že se musí jednat o otázky dosud neřešené, neboť vyřešená otázka by pro další rozhodování znamenala překážku *rei iudicatae*. Dále komentovaný paragraf uvádí možnosti řešení správním orgánem, tj. dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci, vyzvat účastníka či jinou osobu, aby podala žádost o zahájení před příslušným orgánem a konečně, utvořit si o věci vlastní úsudek. Poslední možnost vlastního úsudku je pak limitována zákonným zákazem, kdy by správní orgán sám určoval, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo správní delikt. Podobný zákaz platí při řešení otázek osobního stavu⁷².

Na dobu řešení předběžné otázky je správní orgán oprávněn přerušit řízení a vyčkat odpovědi od příslušného orgánu. Pokud by správní orgán nepřerušil řízení, vyčkával na odpověď ze strany jiného orgánu a překročil tím maximální zákonem povolenou lhůtu pro vydání rozhodnutí, mohlo by takové jednání vést k nečinnosti správního orgánu.⁷³ Zároveň otázky, o nichž si sám učiní úsudek, řeší zpravidla bez nutnosti přerušování řízení.⁷⁴

Samostatný úsudek je jistě efektivnější způsob, jak vydat rozhodnutí, má však i svá úskalí. V první řadě se nejedná, jako v případě již řešené a pravomocně rozhodnuté otázky příslušným správním orgánem, o *rei iudicatae*.⁷⁵ Pokud by nepříslušný správní orgán rozhodl sám, přičemž

⁶⁸ §80 odst. 4 písm. a) správního řádu

⁶⁹ §80 odst. 4 písm. c) správního řádu

⁷⁰ PRŮCHA, P. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. [Systém ASPI].

Nakladatelství Leges [cit. 2023-1-6]. ASPI_ID KO500I2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁷¹ §57 odst. 1 správního řádu

⁷² Tamtéž

⁷³ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2016, čj. 62 A 22/2016-101

⁷⁴ Rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2011, čj. 45 Ad 6/2010-27

⁷⁵ HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád: Výkladové poznámky. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-1-6]. ASPI_ID KO500_2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

nám chybí prvek objektivizace, který by rozhodnutí příslušného správního orgánu vneslo, může dojít k situaci, kdy poté příslušný správní orgán sám otázku vyřeší formou závazného rozhodnutí. V takovém případě je pro účastníka na místě možnost obnovy původního řízení.⁷⁶

⁷⁶ PRŮCHA, P. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-1-6]. ASPI_ID KO50012004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

3. Proces dokazování

3.1 Před zahájením řízení

Správní řád není omezen pouze na úpravu samotného průběhu správního řízení, upravuje nám zároveň vztahy, jež vznikají již před samotným zahájením řízení. Obdobně je tomu také v případě dokazování. Správní orgán si vytváří předběžný obrázek o rozsahu a náročnosti případného řízení, přičemž k dosažení ucelené představy využívá celou řadu institutů. Jednak správní orgán zjišťuje, zda jsou splněny podmínky pro zahájení řízení, dále pak zjišťuje, zda za účelem dodržení zásady rychlosti a procesní ekonomie není potřeba provést některé neodkladné či neopakovatelné úkony tak, aby byl dodržen smysl a účel řízení. Kromě přijímání podnětů k zahájení řízení může správní orgán vyžadovat po osobě také podání vysvětlení. Tomuto institutu byla pozornost věnována v části o důkazních prostředcích, proto se zde k němu již nebudu vracet, pouze připomenou, že tento záznam slouží pouze k utvoření představy správního orgánu a nelze jej použít jako důkazní prostředek.

3.1.1 Zajištění důkazu

Důležitějším institutem, který správní orgán využívá již před zahájením řízení, je tzv. *zajištění důkazu* ve smyslu §138 SpŘ. Správní orgán zajišťuje důkaz, pokud jsou splněny následující podmínky: a) nastane existence *důvodné obavy*, že by jej nebylo možno provést nebo by jeho provedení bylo přípustné jen s velkými obtížemi, přičemž je důvod předpokládat, že b) *provedení důkazu má klíčový vliv na řešení otázky*, která je předmětem dokazování.⁷⁷ Správní orgán proto musí vyhodnocovat, zda jsou splněny uvedené podmínky, na základě kterých rozhodne o provedení důkazu. Nutno podotknout, že na takové provedení není právní nárok a je na uvážení správního orgánu, zda k němu přistoupí. Pokud by ovšem takové zajištění, i přes naplnění zmíněných podmínek, neprovedl, je povinen tuto skutečnost řádně zdůvodnit ve spise. Obecně, komentované ustanovení umožňuje za splnění podmínek zajistit jakýkoliv důkazní prostředek. O zajištění důkazu rozhoduje usnesením správní orgán sám z moci úřední, případně na žádost účastníka.⁷⁸ V tomto usnesení se kromě obecných náležitostí ve smyslu §§68 a 69 SpŘ uvádí podrobná specifikace důkazu, případně povinnosti, které správní orgán za účelem zajištění

⁷⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.360

⁷⁸ §138 odst. 1 správního řádu

důkazu ukládá dotčeným osobám, konečně pak vypořádání se s otázkou, proč a v čem viděl správní orgán toto nebezpečí z prodlení. Správní orgán je povinen o zajištění důkazu sepsat protokol. Tento protokol pak plní funkci při provádění důkazu během samotného řízení.⁷⁹ Protokol pak během řízení plní funkci listiny, a proto se postupuje v souladu s prováděním důkazu listinou.

K zajištění důkazu je příslušný ten správní orgán, který by byl příslušný i k samotnému řízení, přičemž u zajišťování samotného je nutná přítomnost osoby, která by byla oprávněnou v daném řízení.⁸⁰ Nutno zmínit, že zákonodárce ponechal možnost zajištění také ze strany orgánu, v jehož obvodu se nachází důkazní prostředek, jež podléhá zajištění, přičemž tato volnost umožňuje rychlejší provedení ohroženého důkazního prostředku (zde opět narážím na efektivitu a hospodárnost řízení).

Pokud by riziko nebezpečí z prodlení nebylo neúměrné vysoké, mají účastníci (popřípadě jejich zástupci, zmocněnci) právo být při zajišťování důkazu přítomni a vyjádřit se k němu.⁸¹ Zde je nutné, aby správní orgán nakládal s možností nebezpečí z prodlení rozumně. Správní orgán je povinen rozlišovat nebezpečí z prodlení s podmínkami pro zajištění důkazu a nesmí je navzájem zaměňovat. Nebezpečí z prodlení úzce souvisí s vyjádřením účastníka a pokud by zajišťoval správní orgán důkaz bez jeho přítomnosti pouze na základě splnění podmínky pro zajištění důkazu, ale bez ohlednutí na splnění podmínky nebezpečí z prodlení, může takový postup zakládat nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.⁸² Právo přítomnosti ze strany účastníka není povinnost, nicméně v případě absence z důvodu zmíněného nebezpečí dochází k zásadnímu zásahu a omezení práva účastníka, a to pro dosažení účelu řízení, který jakožto veřejný zájem převažuje nad individuálními právy účastníka. Správní orgán si v takovém případě musí počínat obezřetně a v následném protokolu se řádně vypořádat s otázkou zásahu do práv účastníka. Zároveň je třeba uvést, že úplná absence možnosti vyjádření by zakládala nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Účastník proto musí mít prostor k vyjádření, přičemž poslední možnost nachází při závěrečném vyjádření před vydáním rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 SpŘ.

Spornou otázkou zůstává možnost ochrany v rámci přezkumu při soudním řízení v případě zajištění důkazu. Judikatura obecně uvádí, například Krajský soud v Brně⁸³, že zajištění důkazu je úkonem předběžné povahy a nepodléhá proto soudnímu přezkumu formou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle §65 s.ř.s.. Zjemnění absence soudní ochrany můžeme shledávat v §82 s.ř.s.,

⁷⁹ §138 odst. 4 správního řádu

⁸⁰ §138 odst. 2 správního řádu

⁸¹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice). Praha: Linde, 2006. Vysokoškolská právnická učebnice. ISBN 80-7201-636-9, s.108

⁸² Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne: 18. 5. 2020, č.j. 6 A 112/2017 - 37

⁸³ Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2008, č.j. 30 Ca 74/2008-12

v řízení o ochraně před *nezákonným zásahem*, pokynem nebo donucením správního orgánu. Jak uvádí Komentář Kopeckého, Staši a kol., min. postup zajišťování důkazu by měl soudnímu přezkumu podléhat.⁸⁴

3.2 Řízení v I. stupni

Většina dokazování je prováděna v I. stupni řízení. Správní orgán by měl postupovat tak, aby během řízení zjistil veškeré okolnosti, na základě kterých bude moci vydat rozhodnutí. Zjišťování těchto okolností pak může být zajištěno právě dokazováním. Teoreticky pak můžeme dokazování v řízení rozdělit do několika úseků⁸⁵.

3.2.1 Navrhování důkazních prostředků

Navrhování tvoří vůbec počáteční fázi dokazování. V souladu s ustanovením SpŘ platí, že za důkazní prostředky mohou být použity všechny prostředky, které nejsou získány nebo provedeny v rozporu se zákonem, tj. lze použít i jiné důkazní prostředky, než které SpŘ demonstrativně vyjmenovává. Každý z účastníků má právo jednotlivé důkazní prostředky navrhnout, ale také se k nim vyjadřovat. V důsledku toho může napadat například způsob provedení, vyjádřit se k věrohodnosti důkazu, rozporovat jeho úplnost či popírat pravost. Správní orgán má povinnost veškeré navrhované důkazy protokolovat, popřípadě řádně odůvodnit, proč návrhu nevyhoví. V souvislosti s navrhováním důkazů je potřeba zmínit oprávněné osoby, které tak mohou činit. SpŘ uvádí účastníky řízení, dále pak správní orgán samotný, který na základě zásady vyhledávací má onu povinnost *ex lege*. Další osobu s pravomocí navrhnout důkazy pak nacházíme ve zvláštním zákoně. Jedná se o Veřejného ochránce práv, ombudsmana, viz. §15 odst. 2 písm. d) zákona O Veřejném ochránci práv.⁸⁶ Zákon zde klade povinnost správního orgánu takový návrh přijmout a důkaz provést. Jak uvádí důvodová zpráva, aby mohl ombudsman smysluplně vykonávat svoji činnost, musí disponovat efektivními „vyšetřovacími“ nástroji vůči správnímu orgánu. Bez nich by taková činnost neměla účinnost a ztrácela by smysl.⁸⁷ Nutno podotknout že zákon nestanovuje žádné donucovací ani sankční prostředky, čímž se koncept

⁸⁴ KOPECKÝ, Martin. Správní řád: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-422-4, s. 680

⁸⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice). Praha: Linde, 2006. Vysokoškolská právnická učebnice. ISBN 80-7201-636-9, s.118

⁸⁶ „Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené.....provést důkazy, které ochránce navrhne“ §15 odst. 2 písm. d) zákona o Veřejném ochránci práv

⁸⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv [online]. 1999, 14.04.1999 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/7/18477/1/2#pa_15

ombudsmanovy intervence liší od dozoru. Ombudsman se dále může zúčastnit ústního jednání a klást přítomným osobám otázky, což se uplatňuje například v oblasti stavebního práva. Při vytváření konceptu zákona považoval zákonodárce za důležité oddělit pravomoc navrhování a provádění důkazů. I přes možnost klást osobám otázky není ombudsmanovi umožněno, aby prováděl výslech, respektive jakýkoliv důkaz, na rozdíl od oblasti anglo-americké, kde je taková praxe obvyklá.⁸⁸

Z hlediska časového není právo navrhopvat důkazy omezeno, kromě zákonných výjimek, přičemž páteří je koncentrace řízení.

3.2.2 Koncentrace řízení

§36 odst. 1 SpŘ⁸⁹ zakotvuje jednak zásadu jednotnosti, dále také i případný prvek koncentrace. Zásada jednotnosti dovoluje účastníkům činit veškeré návrhy kdykoliv v průběhu řízení. Jde o zcela zásadní procesní oprávnění, jehož útlum musí pramenit z nutnosti převahy koncentrace pro dosažení účelu řízení. Tuto koncentraci můžeme shledávat v potřebě rozčlenit správní řízení do etap, které se zaměřují na jednotlivé procesní kroky, tak aby bylo postupováno systematicky a jednotlivé procesní úkoly byly v rámci etapy vyřešeny.⁹⁰

Koncentraci můžeme dělit na úplnou (pravou) či neúplnou (nepravou)⁹¹. Pravá koncentrace pramení z přímo ze zákona, příkladem jest §112 odst. 1 stavebního zákona.⁹² Jak uvádí Roztočil, děje se tak především z důvodu hospodárnosti a efektivnosti řízení.⁹³ Správní orgán koncentruje v jeden okamžik veškeré podklady, přičemž následující úsek se věnuje čistě jejich vyhodnocení a následnému rozhodování. Pozdě podané návrhy sice mohou být uplatněny, ale správní orgán k nim zpravidla nepřihlédne. Koncentrace ovšem neznamená, že by se procesní práva účastníka bez dalšího neuplatňovala. V souladu s judikaturou musí správní orgán nadále přijímat návrhy, které souvisí s porušením kogentního právního předpisu hmotného nebo procesního a nemůže takové

⁸⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-158-1, s.122

⁸⁹ „Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízen až do vydání rozhodnutí. Správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.“ §36 odst. 1 správního řádu

⁹⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní řád: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-422-4, s. 185

⁹¹ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0, s. 82

⁹² „Stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné. Zároveň upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námítky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto.“ §112 odst. 1 stavebního zákona

⁹³ ROZTOČIL, Aleš, Klára HRŮŠOVÁ, Martin LACHMANN a Lukáš POTĚŠIL. Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 468

návrhy jako opožděné bez dalšího odmítnout.⁹⁴ Konečně je třeba zmínit, že koncentraci podléhají kromě návrhů účastníků také některé stanoviska dotčených vykonavatelů veřejné správy.⁹⁵

Opakem *pravé koncentrace* je potom *nepravá koncentrační zásada*. Na rozdíl od *pravé koncentrace* zde existuje možnost relevantního uplatnění i pozdě podaných návrhů. Tato modifikace nám plyne ze síly zásady jednotnosti řízení, jež nám koncentraci oslabuje. Správní řád výslovně nestanovuje, že správní orgán nemusí, či dokonce nesmí, přihlídnout k opožděné podaným návrhům. Kopecký k tomu uvádí, povinností správního orgánu je především dodržet zásadu materiální pravdy⁹⁶. A judikatura dále doplňuje: „*Nadto je třeba zdůraznit, že stavební úřad je v územním řízení bez ohledu na koncentraci řízení povinen ctít zásadu materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu a též je povinen zjistit, a to i v řízení o žádosti, všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 správního řádu). Tato povinnost stavebního úřadu má přednost před případnými důsledky vyplývajícími z opožděného návrhu účastníka učiněného po uplynutí lhůty dle § 36 odst. 1 správního řádu.*“⁹⁷ Správní orgán má tedy především povinnost zjistit stav věci bez důvodné pochybnosti. Domnívám se, že tato povinnost pramení z veřejného zájmu na dobrou správu. Obdrží-li správní orgán opožděný návrh, který ovšem obsahuje informace relevantní pro další rozhodování, je zcela jistě povinen se takovým návrhem zabývat a případně se s informacemi, které obsahuje, vypořádat. Pokud se i přes relevantnost správní orgán odmítne návrhem zabývat, je povinen uvést řádné odůvodnění, proč tak neučinil, přičemž takové odůvodnění musí obsahovat logické důvody stejné, jako by byl návrh podán včas.

Dalším institutem, který souvisí s koncentrací je tzv. *navrácení v předešlý stav*, jehož úpravu nalezneme v §41 SpŘ.⁹⁸ Toto pravidlo ve své formulaci vytváří dvě podskupiny, *prominutí zmeškání úkolu* a *povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání*. Prominout lze zmeškání lhůty zákonné, stejně pak lhůty, které nám stanovuje sám správní orgán.

V případě první kategorie hovoříme o prominutí primárně v souvislosti s nepravou koncentrací, neboť v případě *pravé koncentrace* by prominutí nebylo možné, zákaz prominutí nám zde plyne přímo ze zákona. Pro srovnání uvádím §22 odst. 2 zákona o vyvlastnění, který výslovně prominutí vylučuje.⁹⁹

⁹⁴ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, sp. zn. 6 A 95/94

⁹⁵ HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 9788074000591, s. 303

⁹⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní řád: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-422-4, s. 185

⁹⁷ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č.j. 48 A 118/2016-200

⁹⁸ „*Navrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit.*“ §41 odst. 1 správního řádu

⁹⁹ „*Námítky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednání; k později uplatněným námitkám a důkazům se nepřihlíží. O tomto následku musí být účastníci poučeni v uvědomění o*

Prominutím zmeškání úkonu je účastníkovi umožněno konat úkony vůči správnímú orgánu, jež by bylo možné provést, tak aby s nimi byly spojené účinky, již v minulosti, nicméně účastníkovi bránila v provedení úkonu překážka.¹⁰⁰ Pravidla, která nám §41 SpŘ zakotvuje, je možné využít po splnění několika podmínek, které můžeme rozdělit na *věcnou podmínku* překážky, dále pak *podmínku procesní*. Procesní podmínka stanovuje účastníkovi ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy překážka odpadla, možnost požádat o prominutí. Současně je povinen tuto žádost spojit s úkonem, který měl v původní lhůtě provést. Maximální dobou je pak 1 rok ode dne, kdy měl být úkon učiněn. Splnění procesní podmínky samo o sobě k prominutí nepostačuje, neboť k vyhovění žádosti je zapotřebí splnění také věcné části, tj. překážku musí tvořit závažné důvody, které nastaly bez zavinění účastníka.¹⁰¹ Za takovou překážku považujeme například obecně nepříznivý zdravotní stav.¹⁰² Neznaменá to však, že je v případě onemocnění nárok na prominutí automatický. NSS ve svém rozhodnutí kritéria pro uznání zpřísňuje a stanovuje korektiv. K tomu, abychom mohli nepříznivý zdravotní stav považovat za relevantní, je potřeba, aby tento stav objektivně skutečně představoval překážku, která fakticky brání v úkonu.¹⁰³ Pro srovnání uvádím také další, tentokrát historické rozhodnutí NSS, kdy již v roce 1928 stanovoval soud požadavek na splnění věcné podmínky u zástupce, kdy v případě možnosti udělit pokyn podřízené osobě zástupce k učinění úkonu, není možné považovat onemocnění právního zástupce za překážku, jež zakládá právo na navrácení v předešlý stav.¹⁰⁴

3.2.3 Provádění a hodnocení důkazů

V případě, že správní orgán shledá důkaz za potřebný, obstará takový důkaz za účelem provedení. Jak již bylo řečeno, správní orgán není vázán návrhy účastníků, zároveň však nesmí některé důkazy obětovat účelnosti řízení. V takovém případě by došlo k porušení práva jednotlivce na spravedlivý proces. Tuto myšlenku rozvádí ve své judikatuře také NSS. Pokud tedy osoba tvrdí, že se skutek či předmět dokazování odehrál jinak, než uvádí správní orgán, a přitom nejsou

zahájení vyvlastňovacího řízení. Zmeškání lhůty podle odstavce 2 nelze prominout.“ JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání*. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-774-4, s. 40

¹⁰⁰ KINDL, Milan. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-190-8, s. 195

¹⁰¹ §41 odst. 4 správního řádu

¹⁰² PRŮCHA, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. [Systém ASPI].

Nakladatelství Leges [cit. 2023-1-6]. ASPI_ID KO50012004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.9.2016, č.j. 3 As 248/2015-22

¹⁰⁴ „Okolnost, že kancel. personál onemocněvšího právního zástupce strany opomenul přes výslovný pokyn téhož podati včas rekurs, není důvodem pro navrácení v předešlý stav, když onemocnění právního zástupce nebylo tomuto na závalu, aby rekurs včas sestavil a dal pokyn personálu, aby rekurs včas úřadu podal.“ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 07. 11. 1928, sp. zn. 29690/28 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-1-11]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

k dispozici objektivní okolnosti, které by tvrzení účastníka průkazně vyvracely, správní orgán musí v rámci rovnováhy v řízení přistoupit k provádění důkazů, jež potvrzují tvrzení, které účastník uvádí.¹⁰⁵

I přes absenci zákonného pravidla, probíhá dokazování zpravidla během ústního jednání.¹⁰⁶ Ústní jednání tvoří výjimku z obecné zásady písemnosti, jež na správní řízení dopadá¹⁰⁷. Je ovšem dokazování a ústní jednání nerozlučně spojené? Doktor Potěšil je názoru, že ač jsou oba instituty úzce svázané, nejsou nerozlučné a do jisté míry jsou na sobě nepodmíněné.¹⁰⁸

Dokazování totiž může probíhat i mimo ústní jednání, přičemž správní orgán je povinen zajistit stejné procesní podmínky, jaké by měli účastníci během ústního jednání. K tomu uvádím například závěr ze zasedání poradního sboru ministra vnitra, který ukládá správnímu orgánu informační povinnost o provádění důkazů, ať už bude probíhat během nebo mimo ústní jednání.¹⁰⁹ S informační povinností se pojí také možnost vyjádřit se ke všem navrhovaným důkazům či činit případné protinávrhy. SpŘ ukládá povinnost informovat účastníky o konání ústního jednání nejméně s pětidenním předstihem. Výjimku uvědomění o ústním jednání tvoří případné nebezpečí z prodlení. Jak uvádí Vedral, nebezpečí z prodlení shledává ve ztížených podmínkách či úplném znemožnění příslušný důkaz provést v případě, že by správní orgán účastníky informoval v předstihu.¹¹⁰ Tím ovšem není dotčena povinnost správního orgánu vést o takovém jednání protokol a následně v souladu s §36 odst. 3 SpŘ umožnit účastníkovi se k podkladům pramenící z ústního jednání vyjádřit. V případě, že se účastník ve smyslu §49 odst. 1 SpŘ vzdá práva na účast na ústním jednání, stále platí právo vyjádřit se ve smyslu § 36 odst. 3 SpŘ. Nutno podotknout, že možnost vyjádření také ukládá správnímu orgánu povinnost účastníkovi zdůraznit, že shromažďování podkladů bylo nebo bude k určitému okamžiku ukončeno, neboť účastník si sám bez součinnosti správního orgánu relevantní názor o takovém kroku sám udělat nemůže.¹¹¹

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, sp. zn. 4 As 2/2005, publ. pod č. 847/2006 Sb. NSS

¹⁰⁶ KINDL, Milan. Základy správního práva. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-190-8, s. 196

¹⁰⁷ „Jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci ...“ §15 odst. 1 správního řádu

¹⁰⁸ POTĚŠIL, Lukáš. Dokazování a ústní jednání ve správním řízení. In Bratislavské právnické fórum 2015: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie [online]. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, str. 371. [cit. 2023-01-11]. Dostupné z http://lawconference.sk/archiv/bpf_2015/www.lawconference.sk/bpf/index1448.html?page=10

¹⁰⁹ Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 115/2012: Přítomnost účastníků při úkonech prováděných správním orgánem [online]. 2012 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

¹¹⁰ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 521

¹¹¹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2009, č.j. 57Ca 17/2008

Prosvítání vyjádření dle §36 odst. 3 SpŘ do jednotlivých typů správního řízení není vždy samozřejmé, a to například tam, kde taková absence přímo vyplývá v souvislosti se systematickou a smyslem zákonné úpravy. Tento efekt potom pozorujeme v situacích, kdy je rozhodnutí prvním úkonem v řízení, tj. rozhodnutí o pořádkové pokutě (§62 SpŘ, především pak odst. 5), dále pak zkrácené přezkumné řízení, kde přímo zákon stanovuje správnímu orgánu v prvním úkonu samotné rozhodnutí (§98 SpŘ), v neposlední řadě pak příkaz ve smyslu §150 odst. 1 SpŘ.¹¹² Historickým exkurzem pak zjišťujeme nemožnost vyjádření před vydáním rozhodnutí také v zákoně o pobytu cizinců na území České republiky. V souvislosti s přijetím nového správního řádu v roce 2004, bylo potřeba novelizovat také zákony, které správní řád subsidiárně aplikovaly. Jedním z nich byl také zákon o azylu, který do té doby ve svém §9 rozšiřoval omezení aplikace ustanovení správního řádu také na §33 odst. 2 SpŘ.¹¹³ S novelizací však toto vyloučení vymizelo a §9 zákona o azylu přijal dnešní podobu, která již aplikaci uvádí.¹¹⁴

Důvodová zpráva zmiňuje tradičnost neveřejnosti ústního jednání, nicméně v souladu s požadavky čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, je možné tuto tradici prolomit a zažádat o veřejnost ústního jednání.¹¹⁵ Děje se tak však velmi zřídka, naopak některá jednání neveřejnost předpokládají, jako příklad uvádím řízení s více účastníky, kdy někteří účastníci mohou přítomnost veřejnosti odmítat. Dále připomínám řízení, ve kterém je uvedeno obchodní tajemství, kdy správní orgán má povinnost možnosti úniku takového tajemství zohlednit, viz závěr poradního sboru ministerstva vnitra.¹¹⁶

V souvislosti s ústním jednáním vyvstává otázka také jeho nutnosti (nestanoví-li zvláštní zákon obligatorně). K rozhodnutí, zda má být ústní jednání stanoveno, je potřeba stanovit určité kritérium. Ono kritérium v souladu s judikaturou spatřujeme v nezbytnosti, tak jak ji uvádí sám §49 odst. 1 SpŘ.¹¹⁷ Jedná se o zajímavý posun oproti SpŘ z roku 1967, který takto přísný nebyl a

¹¹² Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad. Právní názor č.14 [online]. 2010, 25.02.2010, 1/10 [cit. 2023-01-17]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwio2K7X5878AhUpmYsKHT18AkoQFnoECBIQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.kr-karlovarsky.cz%2Fkrajsky-urad%2Fstavebni-urad%2FDocuments%2Fseznamov_podklady.doc&usg=AOvVaw2Z1mrVqPYTWEI6A5e63rGi

¹¹³ §33 odst. 2 správního řádu z roku 1967 upravoval možnost vyjádření k podkladům před vydáním rozhodnutí. Tuto úpravu převzal i aktuální správní řád ve svém §36 odst. 3.

¹¹⁴ KUČERA, Viktor. Vyloučení aplikace §33 odst. 2 správního řádu v azylovém řízení ano či ne?. In: Správní právo ročník 38. Praha 4: Ministerstvo Vnitra, 2005. ISSN 0139-6005.

¹¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád [online]. 2003, 06.02.2003 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/7/24405/1/2#pa_49

¹¹⁶ Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 38/2006: Závěr č. 38 Ochrana obchodního tajemství při nahlášení do spisu podle § 38 správního řádu [online]. 2006 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu-a-spravni-mu-trestani.aspx>

¹¹⁷ „Ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné....“ §49 odst. 1 správního řádu

pro uplatnění možnosti stanovit ústní jednání konstatoval pouze jeho vhodnost (přesněji, vyžaduje-li to povaha věci), přičemž onu vhodnost nechával na posouzení správního orgánu¹¹⁸. Zároveň také jde o určitý odklon v přestupkovém řízení, neboť podle pravidel starého přestupkového zákona bylo v řízení o přestupku ústní jednání striktně obligatorní, zatímco v řízení o jiných správních deliktech se nadále uplatňovalo ustanovení §49 SpŘ.¹¹⁹ Nový přestupkový zákon pak úpravu sjednotil společně s SpŘ a stanovil fakultativnost ústního jednání.¹²⁰

Zákonodárce tímto způsobem reagoval na moderní pojetí správního řízení, ve kterém je potřeba reflektovat zvyšující se nároky na rychlost řízení. Správní orgán nepřišel o možnost posouzení stanovení ústního jednání, pouze jsou kladeny přísnější okolnosti pro jeho stanovení, a tím je naplnění oné *nezbytnosti*, k tomu například rozsudek NSS ze dne 8.7.2011 č.j. 3 Ads 47/2011–74. Nutno zmínit, že je na posouzení správního orgánu, zda jsou okolnosti splněny, a i přes povinnost správního orgánu se v případě nenařízení ústního jednání vypořádat s odůvodněním, proč tak nečinil, nevzniká účastníkovi na ústní jednání nárok.

Jak tedy onu *nezbytnost* interpretovat? Termín sám o sobě nevypovídá o konkrétní podmínce a je potřeba jí vyložit. Judikatura uvádí spíše negativní vymezení, za všechny pak rozsudek KS v Brně, podle kterého povinnost ústní jednání nařídít nevzniká, pokud účastník disponoval s dostatečným prostorem v průběhu řízení a mohl se jasně a dostatečně vyjádřit, dále pak musí z ústního jednání plynout konkrétní otázka, která má být řešena.¹²¹

Z výkladu SpŘ tedy plyne, že ústní jednání nařizuje správní orgán zpravidla k provedení dokazování, přičemž toto ústní jednání není obligatorní. Opačný názor konstatuje NSS v řízeních o správních deliktech, respektive v oblasti správního trestání, kde k provedení dokazování považuje nařízení ústního jednání za nezbytné. Jak uvádí KS v Ústí nad Labem, opomenutí nepovažuje automaticky za vadu, ke které je třeba nahlížet z úřední povinnosti, respektive shledává takové počinání za závadné, které ovšem ne vždy s ohledem na okolnosti znamená nezákonnost samotného rozhodnutí.¹²²

Správní orgán po provedení důkazu přistoupí k jeho hodnocení. Přitom je vázán zásadou volného hodnocení důkazů, které byla věnována část v kapitole první. K hodnocení důkazů je nad rámec již uvedeného pouze nutno poznamenat, že správní orgán k němu přistupuje až po vyčerpání možností k odstranění rozporů mezi důkazy. Nutno poznamenat, že ne vždy je taková eliminace

¹¹⁸ „Správní orgán nařídí ústní jednání, vyžaduje-li to povaha věci, zejména přispěje-li se tím k jejímu objasnění, nebo stanoví-li to zvláštní právní předpis“ Zákon č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád z roku 1967)

¹¹⁹ §74 odst. 1 starého zákona o přestupcích (starý přestupkový zákon)

¹²⁰ §80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

¹²¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2010, č.j. 62 Ca 94/2008-130

¹²² Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 4. 2015, č.j. 15 A 10/2012-101

možná. Pokud rozpor i nadále trvá, má správní orgán povinnost v odůvodnění rozsudku vyložit, v čem rozpor spočíval, co pro odstranění učinil a proč se jej nepodařilo odstranit.¹²³

3.3 Opravné a dozorčí prostředky

Jak již bylo řečeno, účastník řízení má ve správním řízení své nenahraditelné místo, přičemž využívá nástroje k dosažení svého práva na spravedlivý proces. Jedním z těchto nástrojů je také použití opravných prostředků. Opravný prostředek slouží k možnosti vyjádření nesouhlasu s výsledkem rozhodování správního orgánu a k účastníkově obraně. Činnost správního orgánu se řídí tradičně zásadou *dvouinstančnosti řízení*,¹²⁴ která spočívá v pravidle, že každé rozhodnutí, které vydal orgán prvního stupně, je možné přezkoumat, popřípadě podat jiný opravný prostředek, nestanoví-li zákon jinak. Toto pravidlo se uplatní jak v samotném nalézacím řízení, tak také v rozhodnutí procesním¹²⁵ (někteří autoři, například Vladimír Sládeček, však právní nárok na opravný prostředek u rozhodnutí procesních nevnímají, především pak z důvodu časté absence přímo ze zákona).¹²⁶

Tradiční dělení opravných prostředků udává dvě kategorie, tj. řádné a mimořádné opravné prostředky. Specifickou kategorií jsou pak dozorčí prostředky. Mezi řádné opravné prostředky, které přímo správní řád upravuje, řadíme odvolání, dále pak rozklad, odpor. Někdy jsou za řádný opravný prostředek považovány také námítky v exekučním řízení ve smyslu §177 SpŘ. Mimořádný opravný prostředek pak shledáváme v obnově řízení na žádost (obnova ex officio je tradičně chápána jako dozorčí nástroj).¹²⁷ Dozorčím prostředkem je pak vnímáno přezkumné řízení, přičemž Sládeček rozšiřuje dozorčí nástroje o tzv. kategorii specifických dozorčích řízeních, mezi které řadí příkaz, atrakci, delegaci a prolongaci.¹²⁸ Všechny tyto opravné (a dozorčí) prostředky mohou pro řádné vyšetření vyžadovat další dokazování.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, čj. 2 Ads 67/2003 – 78

¹²⁴ RAJCHL, Jiří. Správní řád 10 let v akci: Martin ADAMEC. Zásada dvouinstančnosti v řízení před správními orgány. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2, s.178

¹²⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.388

¹²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s.144

¹²⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.389

¹²⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s.146

3.3.1 Odvolání proti rozhodnutí orgánu I. stupně

V případě odvolání nám postup při dokazování upravuje přímo SpŘ, přičemž stanovuje kritéria k uplatnění nových důkazů. Především pak jde o omezení s předkládáním nových důkazů a skutečností, pokud jde o takové skutečnosti a důkazy, které účastník mohl uplatnit již dříve. Zároveň pokud účastník namítá, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.¹²⁹ Jak uvádí Kopecký, jedná se o další demonstraci pravidla koncentrace řízení ve vztahu k odvolacímu řízení.¹³⁰ Toto ustanovení má především omezit průtahy a zabránit, aby řízení nebylo zbytečně a uměle prodlužováno, tak aby veškeré shromáždění podkladů proběhlo ideálně před orgánem v I. stupni.

Nutno zmínit, že tato koncentrace, ač se tak může na první pohled jevit, neplatí striktně pro všechny druhy řízení. Výslovný odklon od koncentrace uvádí úprava v přestupkovém zákoně, která umožňuje účastníkovi přestupkového řízení uplatnit v průběhu odvolání nové skutečnosti a důkazy bez dalších kritérií.¹³¹ Uplatnění absence koncentrace v odvolání pak potvrzuje NSS pro všechna řízení o správním deliktu,¹³² přičemž jiný rozsudek uvádí, že správní orgán nemůže odmítnout v řízení o správním deliktu nové důkazy pouze proto, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni.¹³³ Prášková k tomu uvádí, že vyloučení zákazu novot v odvolacím přestupkovém řízení je uplatnění zásady presumpce neviny a práva na obhajobu. Z těchto zásad vyplývá možnost obviněného uplatňovat na svou obhajobu nové skutečnosti a navrhopvat důkazy po celou dobu řízení, aniž by zde platilo koncentrační omezení.¹³⁴ Toto privilegium se však vztahuje pouze na obviněného, neboť ostatní účastníci, orgán sociálně právní ochrany dětí, zákonný zástupce, opatrovník mladistvého obviněného a osoba, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, mohou uvádět nové skutečnosti a důkazy pouze jako repliku na nové důkazy a skutečnosti, které uvedl obviněný v odvolacím řízení¹³⁵. Pro ostatní účastníky, vyjma samotného obviněného, platí i nadále určitá forma koncentrace.

Stejně tak jako v přestupkovém řízení, judikatura dovozuje, že koncentrace pramenící z §82 odst. 4 SpŘ neplatí v případě řízení, ve kterém má být uložena povinnost z moci úřední.¹³⁶

¹²⁹ §82 odst. 4 správního řádu

¹³⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní řád: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-422-4, s.458

¹³¹ §97 odst. 1 přestupkového zákona

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č.j. 1 As 136/2012-23

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019, č.j. 6 As 248/2018-34

¹³⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-612-5, s.521

¹³⁵ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích : komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9, s.508

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č.j. 5 As 7/201148

V případě odvolání je také potřeba zmínit možnost ústního jednání, které je s dokazováním úzce spojeno. Jak uvádí Horzinková s Čechmánkem, vyžaduje-li to povaha věci, může ústní jednání nařídit i odvolací orgán. Děje se tak v případě, kdy je třeba zjistit další skutečnosti nebo provést dokazování, případně ho doplnit.¹³⁷ V takovém případě nastávají podobné následky jako v řízení v I. stupni, z čeho plynou i obdobná práva účastníků. Jestliže totiž není zákonem stanoveno jinak, pro řízení o odvolání se obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII části druhé SpŘ¹³⁸. Soudy, případně právní doktrínou, je pak jednohlasně zastáván názor, že správní orgán II. stupně má povinnost vyzvat účastníka řízení k možnosti vyjádření za předpokladu, že spisový materiál byl doplněn o další podklady, které účastník dosud neznal a které jsou zároveň ve vztahu k věci relevantní.¹³⁹

3.3.2 Odpor proti příkazu

Odpor je specifický druh opravného prostředku, jenž se aplikuje proti příkazu a který je možný podat ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení odporu.¹⁴⁰ O možnosti podání odporu musí být účastník správním orgánem ve vydaném příkazu poučen.¹⁴¹ Odpor, na rozdíl od samotného příkazu, nevyžaduje přítomnost odůvodnění.

V souvislosti s odporem je také třeba zmínit absenci dokazování v případě samotného příkazního řízení. Ačkoli se jedná o typ rozhodnutí, ve kterém se účastníkovi ukládá nějaká povinnost, z důvodu rychlosti se některá ustanovení, jež zajišťují účastníkovi procesní práva ve standartním řízení (nařízení ústního jednání za účelem dokazování, možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí atd.),¹⁴² neaplikují. Důvodem pak bývá také fakt, že samotné vydání příkazu je často prvním úkonem správního orgánu v řízení a jedná se tedy o tzv. zjednodušené správní řízení.¹⁴³ Pokud příkaz není prvním úkonem správního orgánu, nemusí obsahovat odůvodnění (srovnatelné řízení můžeme shledat v §314f odst. 1 trestního řádu, který upravuje příkaz, jenž též neobsahuje odůvodnění),¹⁴⁴ které je jinak u příkazu obligatorní. Obligatorní je pak především

¹³⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Břetislav ČECHMÁNEK. Přestupky a správní trestání. Praha: Eurounion, 1998. ISBN 80-7317-025-6, s.172

¹³⁸ §93 odst. 1 správního řádu

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č.j. 7 As 40/2003-61

¹⁴⁰ §150 odst. 3 správního řádu

¹⁴¹ §150 odst. 4 správního řádu

¹⁴² HRABÁK, Jan. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9, s.388

¹⁴³ Tamtéž, s.388

¹⁴⁴ „Trestní příkaz obsahuje označení soudu, který trestní příkaz vydal, den a místo vydání trestního příkazu, označení obviněného, výrok o vině a uloženém trestu, výrok o náhradě škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo o vydání bezdůvodného obohacení, jestliže byl nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo na vydání bezdůvodného obohacení řádně uplatněn, poučení o právu podat odpor, včetně upozornění, že v

proto, aby byly dodrženy alespoň základní procesní práva účastníka a mohl se tak důkladně seznámit s logickým postupem obvinění. Za zmínku stojí také fakt, že starý SpŘ z roku 1967 příkazní řízení vůbec neznal.

Modifikací příkazního řízení je pak vydání příkazu na místě. Ten lze vydat v případě, že jsou kumulativně splněny následující kritéria: a) účastník *musí být přítomen*, b) *podpisem plně uzná důvody* vydání příkazu a c) *ukládána povinnost nepřesahuje 10 000Kč*, případně se ukládá nepeněžité plnění, které může účastník vykonat ihned na místě.¹⁴⁵ Pokud jsou tyto podmínky splněny, může úřední osoba aplikovat příkaz na místě, přičemž za odůvodnění lze považovat podpis účastníka, který s uložením souhlasí, a tudíž lze věc považovat za dostatečně prokázanou. Zároveň proti komentovanému příkazu nelze podat odpor. Jediný možný prostředek obrany lze spatřovat v situaci, kdy je ukládána pokuta za spáchaný přestupek. V takovém případě aplikujeme dozorčí institut přezkumu příkazu na místě uvedený v §101 přestupkového zákona,¹⁴⁶ jenž je až na drobné odlišnosti přezkumným řízením. K tomu uvedu více v části kapitoly pojednávající o tomto dozorčím nástroji.

Příkaz se vydává ve správním řízení zahájeném *ex officio* a ve sporném řízení za předpokladu, že správní orgán považuje skutkové řízení za dostatečné a je schopen rozhodnout pouze na základě podkladu řízení ve spisu, přičemž dokazování považuje za nadbytečné. Jak uvádí závěr ze zasedání poradního sboru ministra vnitra, takovým podkladem může být v krajní situaci i jediný dokument, a to kontrolní protokol.¹⁴⁷ Zároveň však připouští takový postup v případě splnění několika podmínek. Jednak kontrolní protokol musí *vypracovat správní orgán*, který je *místně a věcně k navazujícímu správnímu řízení příslušný*, dále je zde povinnost *vypracování kontrolního protokolu oprávněnou úřední osobou*, přičemž zvláštní právní úprava nebo vnitřní předpis správního orgánu nesmí obsahovat normu, která by takový postup aplikace §150 odst. 2 SpŘ vylučovala.¹⁴⁸

případě, kdy obviněný odpor nepodá, vzdává se tím práva na projednání věci v hlavním líčení, a poučení poškozeného o možnosti žádat o uspokojení nároku na náhradu škody nebo nemajetkové újmy způsobené trestným činem nebo na vydání bezdůvodného obohacení získaného trestným činem podle zákona o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí, je-li trestním příkazem ukládána majetková trestní sankce.“ §314f odst. 1 trestního řádu

¹⁴⁵ §150 odst. 5 správního řádu

¹⁴⁶ „Přezkumné řízení, v němž bude přezkoumáván příkaz na místě, lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto příkazu.“ §101 odst. 1 přestupkového zákona

¹⁴⁷ Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 23/2006: Vydání příkazu na základě kontrolního protokolu podle § 150 odst. 2 správního řádu [online]. 2006 [cit. 2023-01-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

¹⁴⁸ Tamtéž

3.3.3 Rozklad

Rozklad je specifický řádný opravný prostředek, který povahou připomíná přezkumné řízení, zároveň však o rozkladu platí ustanovení o odvolání, pokud to nevyklučuje povaha věci.¹⁴⁹ Můžeme tedy hovořit o subsidiaritě použití ustanovení o odvolání. Povahu věci pak zákon blíže nespecifikuje, proto lze tuto subsidiaritu uplatňovat do chvíle, kdy ustanovení o rozkladu výslovně nestanoví speciální úpravu.¹⁵⁰ Rozkladové řízení lze vést pouze v zákoně uvedených taxativních případech, tj. rozklad lze podat proti rozhodnutí, které v I. stupni vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního úřadu.¹⁵¹ Na rozdíl od odvolání zde řízení probíhá před stejným ústředním orgánem (nemá tedy *devolutivní účinek*), neboť dle zákona nad ústředním správním úřadem již instančně vyšší orgán není,¹⁵² proto je rozhodování o rozkladu svěřeno pouze ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu. Pro zahájení rozkladu je zapotřebí z důvodu zachování objektivit návrh podaný rozkladovou komisí, přičemž tato komise rozhoduje jako kolektivní orgán.¹⁵³ Platí obecný názor, že ministr *de lege lata* nesmí tuto kompetenci přenést na jiný subjekt, například delegovat ji na jiného pracovníka ministerstva. Vedral společně s Kolmanem upozorňují, že takto provedená delegace na jinou osobu, která by rozhodování za ministra učinila, by měla za následek vážnou procesní vadu, který může vést až ke zrušení procesního aktu.¹⁵⁴

Na možnosti dokazování v rozkladu platí v zásadě ustanovení o odvolání, nicméně je potřeba zmínit několik odchylek, které dokazování v řízení o rozkladu značně komplikují. Zákon sám komisi definuje jako sbor odborníků, kteří ovšem nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu.¹⁵⁵ Tímto výběrem je sice zajištěna objektivita, nicméně na komisi nelze nahlížet jako na správní orgán¹⁵⁶ a nemůže tedy ani provádět dokazování ve smyslu SpŘ. Případné dokazování by tedy mohl provádět pouze sám ministr. Za úvahu také stojí myšlenka, zda případné dokazování ze strany ministra lze delegovat na jinou osobu.

¹⁴⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0, s.257

¹⁵⁰ MATES, Pavel a Martin KOPECKÝ. Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-100-7, s.145

¹⁵¹ §152 odst.1 správního řádu

¹⁵² §1,2 kompetenčního zákona

¹⁵³ §152 odst. 3 správního řádu

¹⁵⁴ KOLMAN, Petr. Vybrané kapitoly ze správního řízení. Ostrava: Key Publishing, 2008. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-63-2, s.28

¹⁵⁵ §152 odst. 3 správního řádu

¹⁵⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č.j. 6 A 146/2012-103

3.3.4 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení považujeme za dozorčí nástroj, který umožňuje zasáhnout do již pravomocného rozhodnutí a případně jej změnit nebo zrušit, čímž napravuje případnou nezákonnost tohoto rozhodnutí. Na rozdíl od odvolání, které je řádným opravným prostředkem, na přezkumné řízení není právní nárok. Účastník řízení může dát pouze podnět k zahájení přezkumu (tento podnět však nelze považovat za návrh) a je na uvážení příslušného správního orgánu, zda přezkumné jednání zahájí, či proto neshledá důvody.¹⁵⁷ Přezkumné řízení není přípustné vůči samostatným usnesením, s výjimkou usnesení o odložení věci a zastavení řízení.¹⁵⁸ Při přezkumu vychází dozorčí orgán z právního stavu a skutkových okolností v době vydání rozhodnutí.¹⁵⁹

Samotné přezkumné řízení nemůže nahradit řádný opravný prostředek, proto i zákon výslovně počítá s přezkumem jakožto nástrojem v posouzení zákonnosti, tj. zda je rozhodnutí v souladu s právními předpisy. Dozorce přitom posuzuje spisový materiál, případně zajistí vyjádření účastníků původního řízení či správního orgánu.¹⁶⁰ Dokazování se převážně neprovádí, čímž však není dotčena možnost jej provést. *A contrario* nám pak možnost dokazování vyplývá z §98 SpŘ.¹⁶¹ V případě dokazování je však třeba postupovat tak, aby takové řízení fakticky nenahrazovalo obnovu řízení.¹⁶²

Modifikací přezkumu je pak tzv. *zkrácené přezkumné řízení*. Za zkrácená přezkumná řízení můžeme považovat situace, kdy je porušení platného právního předpisu patrné již ze spisového materiálu a není potřeba vysvětlení účastníků. V takovém případě se *ex lege* dokazování neprovádí,¹⁶³ neboť smyslem zrychleného přezkumu je rychle rozhodnout a dokazování je zcela nadbytečné a neefektivní. Jak doplňuje NSS, ve zkráceném přezkumném řízení je doplňování spisového materiálu nežádoucí. Správní orgán může vyžadovat upřesnění podnětu, pokud z něj nelze bez dalšího vyčíst důvody přezkumu. Takové upřesnění však nesmí být skrytým vysvětlením účastníka nebo doplňováním důkazů.¹⁶⁴

¹⁵⁷ §94 odst. 1 správního řádu

¹⁵⁸ §94 odst. 3 správního řádu

¹⁵⁹ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s.280

¹⁶⁰ POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5, s.481

¹⁶¹ „Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí“ §98 správního řádu

¹⁶² POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5, s.481

¹⁶³ §98 správního řádu

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č.j. 1 As 31/2011-72

Dle NSS se na rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení uplatňuje stejná subjektivní a objektivní lhůta, v níž lze vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení, tj. dva měsíce subjektivní lhůta a roční objektivní lhůta.¹⁶⁵

3.3.5 Obnova řízení

Obnova řízení je mimořádný opravný prostředek. Jak uvádí V. Sládeček, jedná se o jediný mimořádný opravný prostředek, kterým disponuje účastník řízení, a to od chvíle, co rozhodnutí nabylo právní moci.¹⁶⁶ Sluší se uvést, že SpŘ řadí do mimořádných opravných prostředků také navrácení v předešlý stav.¹⁶⁷ Podstatou obnovy je pak překonat překážku *rei iudicatae* a napravit nepravosti ve skutkovém zjištění.¹⁶⁸ Tím se zásadně liší od přezkumného řízení, které naopak zkoumá legalitu pravomocného rozhodnutí. Je nutné zmínit, že důvodů pro obnovu řízení je více¹⁶⁹(starý správní řád z roku 1967 byl, co do důvodů obnovy, ještě bohatší),¹⁷⁰ ale pro potřeby dokazování je primární právě nepravost ve skutkovém zjištění. Pod pojmem skutkové zjištění pak rozumíme nové skutečnosti a důkazy, které existovaly již v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, přičemž tyto změny mají vliv na jiné řešení otázky, jež byla předmětem dokazování.¹⁷¹ Musí se tedy jednat o důkazy a skutečnosti, o které se rozhodnutí ve svém odůvodnění opírá. Nemožnost dřívějšího uplatnění důkazu je třeba hodnotit objektivně, především pak posoudit znalost účastníka a přiměřenost úsilí, potřebné k zjištění skutečnosti či důkazu.¹⁷² Jak uvádí judikatura, ani objektivní důvody ztížení situace účastníka, který ačkoli důkazy a skutečnosti znal a nemohl je přes tyto překážky navrhnout (například z důvodu dlouhodobého pobytu účastníka v zahraničí), nejsou důvodem pro obnovu řízení, a to z důvodu nutnosti doslovného výkladu komentovaného ustanovení (§ 100 odst. 1 SpŘ).¹⁷³ Zároveň okruh neznámých skutečností

¹⁶⁵ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č.j. 2 As 74/2013-45

¹⁶⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, 2013(03), [online]. 2013 [cit. 2023-01-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/k-duvodum-obnovy-spravniho-rizeni.aspx>, s.129

¹⁶⁷ §41 správního řádu

¹⁶⁸ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s.277

¹⁶⁹ „Bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno“ §100 odst. 1 písm. b správního řádu.

¹⁷⁰ „Rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak nebo bylo nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v odvolacím řízení.“ §62 odst. 1 písm. b) a c) správního řádu z roku 1967.

¹⁷¹ §100 odst. 1 písm. a správního řádu

¹⁷² MATES, Pavel a Martin KOPECKÝ. Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-548-7, s.47

¹⁷³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2015, č.j. 11 A 285/2011-34

není tvořen těmi skutečnostmi, které se týkají jiného řízení, byť by měly shodný předmět (například řízení o povolení stavby a následné řízení o povolení stavby oplocení).¹⁷⁴ Nepravdivost důkazu pak může plynout ze zjištění, že provedené důkazy se ukázaly nepravdivými v důsledku spáchání trestného činu.¹⁷⁵ Nepravdivé mohou být také ta zjištění, kdy správní orgán vycházel z mylných východisek. Pojem *skutečnosti* SpŘ nikterak nedefinuje. Dle Kopeckého pak pojem *skutečnosti* vymezujeme negativně, tj. půjde o ty podklady, které nejsou důkazy.¹⁷⁶

Obnova řízení pak je příkladem prozařování zásady navrhovací, neboť je na žadateli, aby svá tvrzení doložil a uvedl konkrétní důvody pro povolení obnovy řízení. Pokud by se účastník opíral pouze o zákonné ustanovení bez předložení relevantních důvodů, zcela jistě neunese důkazní břemeno. Nutno podotknout, že před zamítnutím obnovy má správní orgán, v souladu s §45 odst. 2 SpŘ, povinnost účastníka upozornit a vyzvat ho k doplnění návrhu, popřípadě mu s odstraněním nedostatků sám pomoci.

Řízení může být zahájeno také z úřední povinnosti, a to ze stejných důvodů jako na žádost. Dle závěru poradního sboru ministerstva vnitra je zásada *reformatio in peius*, která by však mohla vědomě nastat pouze v případě uplatnění §100 odst. 1 písm. b) (v opačném případě by musel účastník předložit zhoršující důkaz nevědomky), nepřípustná.¹⁷⁷

Pokud budou důvody shledány za relevantní, bude řízení obnoveno. Nutno podotknout, že správní orgán v této fázi pouze posuzuje možnost dopadu nových skutečností na případné řízení, přičemž s tvrzenými důvody se pak vyrovnává až v rámci obnoveného řízení. To však neznamená, že by neprováděl důkazy. Pokud by správní orgán nepovolil obnovu, aniž by předtím nevyslechl svědka, který se objevil po právní moci rozhodnutí, opomenul význam předložené listiny, ignoroval opatření znaleckého posudku či jeho věrohodnost vůbec nevzal v potaz, bylo by takové jednání považováno za závadné.¹⁷⁸

V případě povolení obnovy řízení postupuje správní orgán dle ustanovení §102 SpŘ, přičemž k řízení je příslušný správní orgán, který rozhodoval v řízení v prvním stupni, to neplatí, pokud se důvody obnovy týkají pouze řízení vedeného odvolacím orgánem, v takovém případě proběhne nové řízení před tímto odvolacím orgánem.¹⁷⁹ Nové řízení je pak potřeba odlišit od řízení

¹⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č.j. 10 As 76/2014-44

¹⁷⁵ ČERNÝ, Pavel. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8, s.288

¹⁷⁶ MATES, Pavel a Martin KOPECKÝ. Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-548-7, s.40

¹⁷⁷ Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 53/2007: Obnova řízení z moci úřední v neprospěch účastníka řízení [online]. 2007 [cit. 2023-01-19]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

¹⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č.j. 5 A 24/2002-34

¹⁷⁹ §102 odst. 1 správního řádu

uvedeného v §101 SpŘ, jenž je podobný rozhodnutí v obnoveném řízení, nicméně k novému rozhodnutí dochází bez řízení o obnově. Obnovené řízení tvoří celek a není omezeno na vypořádání důvodů obnovy, to znamená, že se správní orgán musí zabývat všemi body projednání a rozhoduje o celé věci.¹⁸⁰

Konečně je potřeba zmínit také zákonná omezení přípustnosti obnovy řízení. Příkladem za všechny uvádím rozhodnutí o skončení poskytování zvláštní ochrany, dle zákona na ochranu svědků, které nepřipouští obnovu ani přezkumné řízení.¹⁸¹ Dále pak mohu uvést rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, které rovněž opravné prostředky nepřipouští.¹⁸²

3.3.6 Nové rozhodnutí ve smyslu §101 SpŘ

Nové rozhodnutí ve smyslu §101 SpŘ nemá charakter opravného prostředku, ale jedná se o nové posouzení věci.¹⁸³ Sluší se uvést, že mezi odbornou veřejností nepanuje ohledně zařazení *nového rozhodnutí* shoda, například dle teorie Sládečka, nové rozhodnutí naplňuje znaky jak opravného, tak dozorčího prostředku a jedná se proto o kategorii *sui generis*.¹⁸⁴ Naproti tomu, Hrabák považuje nové rozhodnutí za mimořádný opravný prostředek.¹⁸⁵ Osobně se přikláním spíše na stranu Hrabáka a nahlížím na tento institut jako na mimořádný opravný prostředek. Stejně tak nahlíží na tento institut některé ústřední správní orgány, viz rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.¹⁸⁶

Důvody pro *nové rozhodnutí* jsou taxativně uvedeny v §101 SpŘ, přičemž se jedná o prominutí zmeškaného úkonu a doplnění řízení nebo novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, a) *kteřá byla pravomocně zamítnuta*, b) *kdy nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změni dobu platnosti, účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti*, c) *kteřá dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon*, d) *kdy rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona*, e) *pokud tak stanoví zvláštní zákon*. Nutno zmínit, že

¹⁸⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.399

¹⁸¹ §7b odst. 2 zákona č. 137/2001Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením

¹⁸² §123 odst. 2 zákona č. 326/1999Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

¹⁸³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4. s.150

¹⁸⁴ Tamtéž

¹⁸⁵ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9, s.304

¹⁸⁶ Usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 31.7.2006, čj. 2R 043/06

s výjimkou *nového rozhodnutí* vydaného podle §101 písm. a)¹⁸⁷ se původní rozhodnutí ve věci neruší, pouze dochází k blokování vykonatelnosti nebo jiných právních účinků.¹⁸⁸

Závěrem této části zmíním, že správní orgán má v případě žádosti o vydání *nového rozhodnutí* povinnost vypořádat se s důvody *nového rozhodnutí* komplexně. Přezkoumává nejen účastníkem nově tvrzené důkazní prostředky a skutečnosti, ale také ty, které již ve svém předchozím rozhodnutí svážil, mohly-li se mezitím změnit. Konstatování nových důkazů, které by měly pozitivní vliv na rozptýlení důvodů pro nevyhovění původní žádosti, tedy samo o sobě nestačí.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Prominutí zmeškání úkonu a doplnění řízení.

¹⁸⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0, s.288

¹⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, č.j. 2 Az 390/2018-46

4. Jednotlivé důkazní prostředky

4.1 Důkaz listinou

Jednou z charakteristických zásad správního řízení je jistě způsob vedení. Z judikatury NSS jednoznačně plyne převaha zásady písemnosti správního řízení,¹⁹⁰ přičemž přirozeným následkem je pak výskyt listiny, jakožto nejčastějšího důkazu ve správním řízení. Demonstrativně je pak tento důkazní prostředek uveden v §53 SpŘ. Za přítomnosti účastníků správního řízení nebo zúčastněných osob, popřípadě za účasti veřejnosti, se důkaz listinou provádí tak, že se listina přečte, popřípadě se sdělí její obsah. O provedení důkazu listinou pak správní orgán učiní záznam do spisu.¹⁹¹ V souladu s §18 odst. 1 SpŘ by správní orgán o provedení důkazu listinou měl vypracovat protokol, nicméně v současné době judikatura zastává názor, že pokud listina zůstává po celou dobu řízení součástí spisu, není potřeba o provádění důkazu touto listinou sepisovat protokol.¹⁹²

V zásadě rozlišujeme dva druhy listin, a to listinu *veřejnou* a *soukromou*,¹⁹³ přičemž toto dělení má význam právě v důkazním řízení. Zatímco u veřejné listiny, pokud byla vydána soudem ČR, státním orgánem nebo jiným orgánem územního samosprávního celku nebo ji za veřejnou označuje zvláštní zákon, platí, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal a není-li dokázán opak, potvrzuje i pravdivost toho, co je v ní osvědčeno nebo potvrzeno,¹⁹⁴ tak v případě soukromé listiny je na každém, kdo se soukromé listiny dovolává, aby prokázal její pravost a správnost.¹⁹⁵ Veřejná listina tak disponuje větší důkazní silou a při hodnocení má vyšší vypovídající hodnotu z důvodu presumpce správnosti. Účastník sice má možnost obrany, musí však unést důkazní břemeno a prokázat nepravost obsahu listiny. Listina tak může být považována za veřejnou i na základě zvláštního zákona, i když nebyla vydána státním orgánem. V praxi se jedná například o notářské zápisy a jejich stejnopisy.¹⁹⁶ Dále za veřejné listiny judikatura NSS považuje například osvědčení, rodný list nebo výpis ze živnostenského rejstříku.¹⁹⁷

¹⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, č.j. 9 As 109/2012-62

¹⁹¹ KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4, s.201

¹⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č.j. 10 As 16/2014

¹⁹³ § 565 a násl. občanského zákoníku

¹⁹⁴ §53 odst. 3 správního řádu

¹⁹⁵ §565 občanského zákoníku

¹⁹⁶ §6 odst. 1 notářského řádu

¹⁹⁷ POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5, s.321

Z ustanovení SpŘ výslovně ne plyne, jaké dokumenty lze jako důkaz použít, ani jaké má mít listina náležitosti. Zákon o archivnictví a spisové službě definuje dokument jakou každou písemnou, obrazovou, zvukovou nebo jinak zaznamenanou informaci, ať již v podobě analogové či digitální, která byla vytvořena původcem (za původce citovaný zákon označuje každého, z jehož činnosti dokument vznikl) nebo byla původci doručena.¹⁹⁸ Za listinu ve smyslu §53 SpŘ pak tedy můžeme považovat písemnou či obrazovou informaci, která je vedena v písemné, analogové či digitální podobě. Zvukový záznam tedy z důvodu dřívějšího výkladu za listinu nelze považovat. Naopak dokazování fotografií je zcela jistě možné jako listinu chápat, i když není v SpŘ explicitně uvedeno. Judikatura však tuto interpretaci zastává.¹⁹⁹ Byť obecně nápisy na zdi či jiné písemné projevy vandalismu nelze za listinu považovat a Novotný se přiklání k možnosti provedení ohledáním,²⁰⁰ jsem přesvědčen, že v případě jejich fotografického zachycení, bude takový důkaz jako listina proveden.

SpŘ nerozlišuje mezi originálem a kopií listiny a nechává zde prostor pro volné hodnocení důkazu, je třeba však rozlišit, kdo kopii pořídil. Důležitou roli tak v autentičnosti dokumentu sehrává skutečnost, zda si kopii, která je založena ve spise, pořídil správní orgán sám nebo kopii obstaral účastník a správní orgán je zbaven možnosti ověřit pravost.²⁰¹

V případě listiny platí, že správní orgán může uložit usnesením povinnost předložení této listiny, a to komukoliv.²⁰² Tato povinnost je přitom striktní a osoba má povinnost uposlechnout, bez možnosti odepření předložení listiny, vyjma situace, kdy by předložení listiny naplnilo důvody, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít.²⁰³ Tyto důvody odkazují na §55 odst. 2 až 4 SpŘ, který uvádí situace, kdy listina podléhá režimu utajovaných informací chráněných zvláštním zákonem, které je osoba povinna zachovat v tajnosti (ledaže by byla této povinnosti příslušným orgánem zproštěná). V případě utajovaných informací pak bude taková písemnost uchována mimo spis.²⁰⁴ Dále pak osoba, která disponuje listinou potřebnou k provedení důkazu a které správní orgán uloží, aby ji předložila, není oprávněna posuzovat, zda má předmětná listina relevantnost pro výsledek správního řízení a v návaznosti na výsledek tohoto vlastního posouzení se rozhodovat, zda pokynu (výzvě) správního

¹⁹⁸ §2 písm. e) zákona č. 499/2009Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

¹⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2018, č.j. 33 A 22/2017-43

²⁰⁰ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0, s.168

²⁰¹ Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 72/2008: Provádění důkazu listinou [online]. 2008 [cit. 2023-01-24]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-správnímu-radu-a-správnímu-trestání.aspx>

²⁰² §53 odst. 1 správního řádu

²⁰³ §53 odst. 2 správního řádu

²⁰⁴ §17 odst. 3 správního řádu

orgánu k předložení listiny vyhoví.²⁰⁵ Domnívám se, že mimo stanovené zákonné výjimky, tak jedinou obranou proti vyžádání listiny zůstává aplikace institutu stížnosti,²⁰⁶ dále pak odvolání proti usnesení o předložení listiny, a to bez odkladného účinku.²⁰⁷

Listinu je možné nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpovědí, může však tak být činěno pouze v případě, že s tímto postupem počítá zvláštní zákon.²⁰⁸ Nutno však zmínit, že takový postup zakládá pouze osvědčení, nikoliv dokázání věci, jedná se tedy o podklad nízké vypovídající hodnoty. Tuto zvláštní úpravu můžeme nalézt například v zákonu o pobytu cizinců, a to v souvislosti s trestní zachovalostí cizince, který může výpis trestu nahradit čestným prohlášením za předpokladu, že domovský stát výše zmíněné výpisy nevydává.²⁰⁹

Konečně zmíním, že listiny vyhotovené v cizím jazyce má účastník povinnost předložit v originálním znění a současně k tomu předložit také úředně ověřený překlad do českého jazyka. Rozšířený senát NSS se otázkou dokazování dále blíže zabýval a dospěl k názoru, že listina nemusí být přeložena pouze v případě, že není sporu o jejím obsahu.²¹⁰

4.2 Důkaz ohledáním

Další z demonstrativně uvedených důkazních prostředků v SpŘ je ohledání, přičemž se jím rozumí důkazní prostředek, spočívající v prohlídce věcí movitých či nemovitých, se vztahem k posuzovaným a rozhodovaným skutečnostem, kterou provádí správní orgán.²¹¹ Věc nám pak definuje občanský zákoník jako vše rozdílné od lidí, které slouží potřebě lidí.²¹² Občanský zákoník za věc nepovažuje lidské tělo ani jeho části, třebaže byly od těla odděleny.²¹³ Obecně si tak lze těžko představit ohledání účastníka řízení. Zvláštní zákon však může stanovit výjimky pro možnost podrobení se osobní prohlídce. Tuto úpravu nalezneme například v zákoně o výkonu trestu.²¹⁴ Možnost využití ohledání osoby jako důkazního prostředku pak NSS konstatoval u osob vykonávající trest odnětí svobody, a to v souvislosti se správním řízením o uložení kázeňského trestu. V konkrétním případě mělo být ohledání předmětem důkazu nalezení vpichu po aplikaci

²⁰⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2014, č.j. 9 A 233/2010-48

²⁰⁶ §175 a násl. správního řádu

²⁰⁷ §76 odst. 5 správního řádu

²⁰⁸ 53 odst. 5 správního řádu

²⁰⁹ §174 odst. 3 zákona č. 326/1999Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

²¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2014, č.j. 9 As 12/2014

²¹¹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0, s.170

²¹² §489 občanského zákoníku

²¹³ §493 občanského zákoníku

²¹⁴ §28 odst. 2 písm. a) zákona č. 169/1999Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

návykové látky u osoby, jež intoxikaci přisuzovala kávě, kterou vypila. Vzhledem k nemožnosti zpětného provedení rozboru vzorku kávy, připustil NSS možnost v takovém případě osobu ohledat za účelem nalezení vpichu.²¹⁵

Správní orgán k ohledání přistupuje zpravidla ve chvíli, kdy nelze stav věci přesvědčivě zjistit z jiných důkazních prostředků. Obdobně jako u listiny, i zde je možnost usnesením uložit povinnost předložit věc k ohledání nebo umožnit ohledání namísto. Stejně tak je možné podat proti tomuto postupu odvolání bez odkladného účinku.²¹⁶ V případě soudního přezkumu však účastníkovi nebude vyhověno, neboť s ohledem na názor NSS je usnesení o ohledání zpravidla vyloučeno ze soudního přezkumu, a to z důvodu absence ovlivnění hmotných práv účastníka, neboť dle NSS dochází k zásahu pouze do práv daných pro vlastní vedení řízení.²¹⁷ Je však důležité zmínit, že se jedná o situaci, kdy je dotčená osoba účastníkem řízení. V jiném rozhodnutí NSS svůj názor modifikoval a shledal prostor pro soudní přezkum, a to v případě, že dané osobě je uložena povinnost strpět ohledání bytu, který dotčená osoba užívá a zároveň není účastníkem řízení.²¹⁸

Narozdíl od listiny, je v případě ohledání vždy nutné sepsání protokolu. Zároveň je možné použití prostředků obrazového či zvukového záznamu, u nemovitostí také náčrtky, které tvoří přílohu protokolu o ohledání.²¹⁹ NSS překvapivě označil za ohledání také zkoušku tabákového výrobku kouřením, kdy celní správa zabavila balený tabák bez tabákové nálepky. Po nesrovnalostech v jednotlivých znaleckých nálezech bylo přistoupeno k vykouření cigarety pracovníkem posuzující laboratoře, který na základě takového ohledání potvrdil možnost využití takto upravené směsi na výrobu cigaret.²²⁰

Správní orgán může také v zájmu zajištění objektivit přizvat k ohledání věci další osoby. Činí tak za účelem nestranného průběhu ohledání. Tyto osoby se však nestávají účastníky řízení, ani nemají práva a povinnosti účastníků.²²¹ Ohledání věci probíhá primárně během ústního jednání.²²² Pokud však je důkaz ohledáním proveden mimo ústní jednání, musejí být účastníci o tomto úkonu vyzooměni, dále pak správní orgán o tomto úkonu obligatorně vyhotoví protokol.²²³ S ohledem na rozhodnutí KS v Ústí nad Labem, pokud správní orgán provede ohledání mimo ústní

²¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č.j. 5 As 86/2018-73

²¹⁶ PRŮCHA, P. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-1-25]. ASPI_ID KO500I2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č.j. 1 As 20/2012-33

²¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2010, č.j. 59 Ca 92/2009-54

²¹⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0, s.170

²²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2010, č.j. 1 Afs 71/2009-113

²²¹ §54 odst. 4 správního řádu

²²² POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.

²²³ Tamtéž

jednání, zároveň účastníky neuvědomí o provedení důkazu a ohledání zaznamená pouze fotodokumentací bez pořízení protokolu, porušuje §51 odst. 2 a §18 odst. 1 SpŘ. Pokud by takováto fotodokumentace byla zásadním důkazem rozhodnutí, mohlo by dojít ke zrušení pro jeho nezákonnost.²²⁴ Jak uvedl Městský soud v Praze, není vyloučeno, aby byl důkaz ohledáním proveden již v rámci postupu před samotným zahájením řízení. V takovém případě je přítomnost nestranné osoby nutná.²²⁵

4.3 Důkaz svědeckou výpovědí

Spolu s listinou tvoří nejběžněji vyskytované důkazní prostředky. V první řadě je třeba pojem svědka vyložit. Skulová svědka definuje jako: „*fyzickou osobu, která je schopná vypovídat o skutečnostech, které vnímala svými smysly a které jsou podstatné pro dané řízení. Zároveň je tato osoba odlišná od účastníka řízení.*“²²⁶ Osoba, jež správní orgán považuje za svědka, má povinnost výpověď učinit, pokud mu v tom nebrání některý ze zákonem stanovených důvodů. Tyto důvody pak popisují jednotlivé odstavce §55 SpŘ, jmenovitě a) *utajované informace* (odst. 2), *zachovat povinnost mlčenlivosti* (odst.3) a *nebezpečí stíhání sebe nebo osoby blízké pro trestní čin nebo správní delikt* (odst.4). Definici osoby blízké pak nalezneme v §22 odst. 1 OZ.²²⁷ Uložení mlčenlivosti pak nalezneme v jednotlivých zvláštních zákonech.²²⁸ Povinnosti mlčenlivosti může být osoba zproštěna příslušným orgánem.²²⁹ Příkladem státem uznávané mlčenlivosti je pak tradičně zpovědní tajemství kněze, zakotvené v zákoně o církvích.²³⁰ Nutno zmínit, že zpovědní mlčenlivost se na správní řízení, potažmo přestupkové řízení uplatní vždy bez dalšího, na rozdíl od povinnosti překazit trestný čin.²³¹ Povinnost vypovídat může odeprít také statutární orgán, je-li účastníkem řízení právnická osoba. Dle NSS je totiž zřejmé, že vyvíjený tlak na osobu v postavení statutárního orgánu společnosti je na hranici se zásadou zákazu sebeobviňování.²³² Zároveň však platí, že správní orgán musí odlišit postavení dané osoby. Pokud se osoba dostane do dvojího

²²⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 26. 3. 2010, č.j. 59 Ca 92/2009-54

²²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2013, č.j. 10 A 279/2011-45

²²⁶ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0, s.150

²²⁷ „*Osoba blízká je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství (dále jen „partner“); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí.*“ §22 odst. 1 občanského zákoníku

²²⁸ Příkladem za všechny uvádím mlčenlivost zaměstnanců České národní banky, §50 zákona o České národní bance

²²⁹ §63 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

²³⁰ §7 odst. 1 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²³¹ §367 odst. 1 trestního zákoníku

²³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 Afs 58/2010-541

postavení, kdy může vypovídat jako svědek, ale zároveň je také v postavení účastníka, je potřeba provést diferenciaci jednotlivých výpovědí, tj. rozlišit, kdy osoba vystupuje jako účastník a kdy jako svědek.²³³

Svědek musí být o své povinnosti vypovídat řádně poučen. Zvláštní právní předpis může pro některé osoby určit výjimku z povinnosti dostavit se a vypovídat. Tuto kategorií tvoří osoby, které požívají výsady a imunity podle mezinárodního práva.²³⁴ V mezinárodních smlouvách přináší tuto výsadu například §31 odst. 1 Vídeňské smlouvy o diplomatických stycích,²³⁵ která umožňuje osobě, jež vykonává funkci diplomatického zástupce, odepřít výpověď. Tato výjimka se pak uplatní také na členy rodiny, kteří tvoří domácnost diplomatického zástupce. Členové personálu a jejich členové rodiny mohou odepřít výpověď jen do skutečností, které souvisejí s jejich pracovní činností.²³⁶ V případě členů konzulárních úřadu je v čl. 44 odst. 1 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích uvedena povinnost člena konzulárního úřadu svědčit.²³⁷ Zároveň však stejné ustanovení vylučuje jakékoliv uplatnění sankce či regrese, pokud člen tuto povinnost odmítne splnit. Vídeňská úmluva umožňuje odmítnout výpověď týkající se věcí spojených s výkonem svých funkcí nebo předložení úřední korespondence a dokumentů těchto věcí se týkající. Členové konzulárního úřadu jsou rovněž oprávněni odmítnout podat svědectví jako znalečtí svědci o právu vysílajícího státu.²³⁸

Správní orgán také upozorní svědka na povinnost *vypovídat pravdivě* (odpovídá skutečnosti) a *nic nezamlčet* (uvést všechny relevantní skutečnosti).²³⁹ Pokud bude svědek uznán vinným z nepravdivé výpovědi, hrozí mu za takto spáchaný přestupek pokuta až do výše 20 000 Kč.²⁴⁰ Součástí poučení je také možnost vynucení splnění povinnosti, pokud se svědek nedostaví k výpovědi bez včasné omluvy. K tomu správnímu orgánu slouží dva nástroje, jednak možnost uložit pořádkovou pokutu,²⁴¹ dále pak předvedení.²⁴² V případě absence přítomnosti je třeba se řádně omluvit. Za včasnou omluvu považuje judikatura omluvu provedenou bezodkladně poté, kdy odpadly důvody překážky učinění omluvy.²⁴³ Takový výklad nevyklučuje ani zpětné omluvení, vždy je především důležité, aby se posoudila objektivní možnost prvotního zaslání omluvy. Může

²³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, č.j. 3 As 16/2012-25

²³⁴ KOPECKÝ, Martin. Správní řád: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-422-4, s.305

²³⁵ Vyhláška č.157/1964Sb., ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích

²³⁶ čl. 37 odst. 1,2 vyhlášky č.157/1964Sb., ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích

²³⁷ čl. 44 odst. 1 vyhlášky č.32/1969Sb., ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích

²³⁸ čl. 44 odst. 3 vyhlášky č.32/1969Sb., ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích

²³⁹ §55 odst. 5 správního řádu

²⁴⁰ §2 odst. 2 písm. e), odst. 4 písm. b) přestupkového zákona

²⁴¹ §62 odst. 1 písm. a) správního řádu

²⁴² §60 odst. 1 správního řádu

²⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č.j. 7 As 9/2009-66

pak dojít k situaci, kdy omluva podaná bezprostředně před ústním jednáním bude považována za nedostatečnou, pokud osoba o nemožnosti dostavit se věděla s velikým časovým předstihem.²⁴⁴

SpŘ explicitně neuvádí postup, jakým má výslech probíhat. Fiala uvádí, že je v první řadě, než dojde k přistoupení k samotnému výslechu, nutné zjistit totožnost svědka a okolnosti, které by mohly mít vliv na věrohodnost výpovědi. Dále je pak nezbytné poučit svědka o právech a povinnostech. Konečně je pak možno zahájit samotný výslech.²⁴⁵ Správní orgán by měl během výslechu dbát na to, aby s rozvahou hodnotil svědeckví osoby, a to s ohledem na její věrohodnost, věk a povahu věci. Výsledkem výslechu svědka je pak protokol, který obsahuje poučení svědka, samotnou výpověď, případnou repliku přítomného účastníka, kterého se řízení týká, a podpisy všech zúčastněných osob.²⁴⁶

Cílem výslechu je tedy získat relevantní informace v zájmu zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. K zajištění kvalitně provedeného výslechu je potřeba stanovit jednotlivé kroky, aby výstupem byly logicky poskládané poznatky. Postup výslechu SpŘ neuvádí, a proto správní orgán musí při výslechu využívat jiné prameny, například postupy výslechu aplikované v trestním právu. Viktor Porada, autor knihy Kriminální právo, definuje 3 stádia výslechu, úvodní, souvislé líčení a závěrečné stádium otázek a odpovědí.²⁴⁷

V úvodním stádiu, kromě formálních náležitostí (totožnost, poučení, seznámení s předmětem výslechu atd.), je pro správní orgán klíčové zejména dotvoření úsudku o vyslychaném, zjistit postoj k předmětu věci a případnou zaujatost, a především formovat psychologický kontakt mezi správním orgánem a svědkem. K navázání takového kontaktu Porada uvádí zejména tyto indicie, a) *kulturní a korektní vystupování svědka*, b) *vyjadřování*, c) *oblečení a úprava zevnějšku svědka*.²⁴⁸ Po absolvování úvodní části výslechu, kdy si správní orgán vytvoří úvodní představu o možné hodnověrnosti svědka, přikročí k další fázi, ke stádiu souvislého líčení.

Smyslem stádia souvislého líčení je získat další interpretaci dosud zjištěné skutkové události. Odborní autoři (kromě Porady například také Fiala)²⁴⁹ se obecně shodují na principu monologického výslechu. Monolog umožní správnímu orgánu seznámit se s interpretací svědka během souvislého vyprávění a analyzovat jeho verbální a neverbální vyjadřování. Obecně považují

²⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č.j. 8 As 107/201346

²⁴⁵ FIALA, Zdeněk. Správní řád: praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6, s.289

²⁴⁶ ŠROMOVÁ, Eva. Správní řízení od A do Z. 3. aktualizované a doplněné vydání. Olomouc: ANAG, [2020]. Právo (ANAG). ISBN 978-80-7554-259-5, s.344

²⁴⁷ PORADA, Viktor. Kriminální právo: technické, forenzní a kybernetické aspekty. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-741-2. s.528

²⁴⁸ Tamtéž

²⁴⁹ FIALA, Zdeněk. Správní řád: praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6, s.290

monolog za klíčový, neboť lze vyslechnout ucelenou interpretaci a dále pak za pomoci položených otázek, jež porovnájí dosud získané důkazy a informace, zkoumat, zda se od své výpovědi svědek odchyluje, popřípadě pozorovat změnu v jeho neverbální komunikaci.

Stadium otázek a odpovědí je závěrečná část výslechu, kdy dochází ke zvýšené moderaci výslechu ze strany správního orgánu, který za pomoci otázek dokončuje komparaci dosavadních výsledků s výpovědí svědka.²⁵⁰ Zároveň je potřeba zmínit, že stejně jako v trestním řízení i zde má správní orgán povinnost zdržet se pokládání kapciózních nebo sugestivních otázek.²⁵¹

Kvalita provedeného výslechu správním orgánem je pro získání relevantních informací důležitá, nicméně i přes bezchybného provedení výslechu ze strany vyslychajícího, může docházet ke znehodnocení výslechu, a to z důvodu špatné zpětné interpretace svědkem. Jak uvádí Matiašek, proces formování vzpomínky na událost dělíme do několika kategorií, a) *získání, shromáždění a zpracování informace*, b) *schopnost fixace informace*, c) *vybavení a reprodukci informace*.²⁵² Svědek si prvotně vytvoří určitou představu o svém vjemu, přičemž již zde může dojít ke zkreslení. Svědek například potvrdí rychle jedoucí vozidlo, nicméně během výslechu dojde ke zjištění, že tak učinil na základě kvílení pneumatik a zvukově výrazného projevu motoru, bez optického vjemu vozidla. Je pak na správním orgánu vhodnými otázkami zjistit, zda nedošlo u svědka k takovému zkreslení. Matiašek také zdůrazňuje svědkovu schopnost si vnímanou skutečnost dlouhodobě zapamatovat a následně ji také relevantně verbálně interpretovat.²⁵³

4.3.1 Důkaz výslechem účastníka

Jak již bylo zmíněno výše správní orgán disponuje oprávněním vyslechnout také účastníka řízení. Výslech účastníka připouští SpŘ ve sporném řízení, a to za předpokladu, že dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak.²⁵⁴ Účastník však má v takovém případě na výsledku zájem, je proto potřeba k vypovídající hodnotě přistupovat s jistou dávkou opatrnosti. Pokud správní orgán zahájí výslech účastníka, aplikuje pravidla jako při výslechu svědka, včetně možnosti odepřít výpověď. Jemelka uvádí také povinnost vypovídat pravdivě a nic nezamlčet.²⁵⁵ Tuto povinnost ovšem zásadně nelze aplikovat na výslech obviněného v přestupkovém řízení, který může uplatnit

²⁵⁰ PORADA, Viktor. Kriminální technické, forenzní a kybernetické aspekty. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-741-2. s.529

²⁵¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne: 24. 10. 2018, sp. zn. 31 A 38/2017–36

²⁵² MATIÁŠEK, Jan, Jaroslav SOUKUP a Bohumil BARTA. Výslech a psychologie. Praha: Orbis, 1966, s.165

²⁵³ Tamtéž

²⁵⁴ §141 odst. 6 správního řádu

²⁵⁵ JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s.682

právo nevypovídat, a na rozdíl od svědka, může vypovídat nepravdu, aniž by mu za to hrozil postih.²⁵⁶

4.4 Důkaz znaleckým posudkem

Důkaz znaleckým posudkem je poslední z demonstrativně uvedených důkazních prostředků v SpŘ používaný zpravidla ve chvíli, kdy závisí rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu.²⁵⁷ Správní orgán tedy v takovou chvíli usnesením stanoví znalce (oznamuje se pouze jemu), který vyhotoví posudek. Otázka potřebnosti znaleckého posudku je na uvážení správního orgánu. Jestliže se případ jeví jako jednoduchý a jasný a lze ho posuzovat laickým úsudkem, pak správní orgán znalecký posudek obstarávat nemusí, a to i za předpokladu, že ho účastník sám navrhne. Nutno podotknout, že v takovém případě musí správní orgán ve svém rozhodnutí řádně odůvodnit, proč návrhu nevyhověl.²⁵⁸ Účastník však může i přes zdrženlivost správního orgánu předložit znalecký posudek obstaraný na vlastní náklady.

O záměru vypracovat znalecký posudek vyrozumí správní orgán vhodným způsobem účastníky řízení.²⁵⁹ Správní orgán znalci uloží, aby posudek vypracoval písemně a předložil mu jej ve lhůtě, kterou současně určí. Znalce může také vyslechnout.²⁶⁰ Jak uvedl Krajský soud v Brně, znalec má povinnost v dané lhůtě posudek předložit, přičemž pokud by tak neučinil a správní orgán by nepodnikl žádné relevantní kroky k získání posudku (judikatura udává lhůtu 5 měsíců), jednalo by ze strany správního orgánu o nečinnost.²⁶¹

Vypracovat znalecký posudek nesmí znalec, který má k věci, k orgánům provádějící řízení nebo k účastníkům řízení vztah a lze tak mít důvodné pochybnosti o jeho nepodjatosti. V takovém případě má znalec povinnost oznámit správnímu orgánu tento fakt, jakmile se o takových skutečnostech dozví.²⁶² Znalec je na rozdíl od svědka zaměnitelný, tudíž v případě podjatosti, správní orgán určí znalce jiného.

²⁵⁶ MÁRTON, Michal a Barbora GONSIOROVÁ. Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi. Praha: Leges, 2017. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-200-4, s.215

²⁵⁷ §56 správního řádu

²⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č.j. 6 As 14/2013-23

²⁵⁹ §56 správního řádu

²⁶⁰ Tamtéž

²⁶¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, č.j. 62 A 8/2010-74

²⁶² PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8, s.191

Samotný SpŘ o náležitostech znaleckého posudku mlčí, tyto náležitosti nám upravuje zvláštní zákon, konkrétně pak §27 a násl. zákon o znalcích.²⁶³ Znalecký posudek tedy musí obsahovat zadání, výčet podkladů, ze kterých znalec vycházel, nález, samotný posudek a jeho odůvodnění, závěr a znaleckou doložku.²⁶⁴

Osoby, které vykonávají znalecké služby, musí pro výkon funkce splnit náležitosti uvedené v zákoně o znalcích. Seznam těchto znalců je pak evidován v informačním systému veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo spravedlnosti, a do něhož se zapisují znalci, znalecké kanceláře a znalecké ústavy. Údaje jsou veřejné a jsou uveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup.²⁶⁵

Od znaleckého posudku je třeba rozlišovat tzv. potvrzení a odborné vyjádření. Ty jsou zpravidla zpracovány odborníky z daných oborů, nicméně ne vždy se musí jednat o stanovené znalce.²⁶⁶ Takovou osobou může být například profesionální obchodník, jenž určí hodnotu sporné věci, či lékař zkoumající zdravotní stav poškozené osoby. Za těchto okolností nebude na tyto podklady nahlíženo jako na znalecké posudky, ale jako na důkazy listinou.²⁶⁷ Co do odbornosti se tedy jedná o důkazně slabší institut, kdy v případě potřeby vyšší odbornosti využije správní orgán spíše znalecký posudek.

Znalec má po podání posudku nárok na znalečné, které se sestaví z odměny, náhrady hotových výdajů a náhrady za ztrátu času, včetně času stráveného na cestě.²⁶⁸ Výše odměny je dána smluvně, v případě poptávky ze strany správního orgánu pak vyhláškou Ministerstva spravedlnosti.²⁶⁹

²⁶³ §24 a násl. zákona o znalcích

²⁶⁴ §28 odst. 2 zákona o znalcích

²⁶⁵ §15 odst. 1 zákona o znalcích

²⁶⁶ FIALA, Zdeněk. Správní řád: praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6, s.294

²⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7.2015, č.j. 9 As 206/2014 - 48

²⁶⁸ §30 zákona o znalcích

²⁶⁹ Vyhláška č.504/2020Sb., o znalečném

5. Ochrana hospodářské soutěže

Tato část práce je věnována problematice správního řízení, které vede Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Řízení je významné svojí specifičností, neboť nelze vycházet pouze ze SpŘ, ale je potřeba zohlednit všechny odchylky, které stanovují zvláštní předpisy. Jedním z nich je také zákon č. 143/2001Sb. o ochraně hospodářské soutěže,²⁷⁰ kterému je tato kapitola věnována.

5.1 Aplikovatelnost správního řádu

V první řadě je tedy potřeba stanovit rozsah uplatnění SpŘ na řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. §1 odst. 2 SpŘ udává použitelnost postupu dle SpŘ ve všech případech, pokud zvláštní zákon nestanovuje jinak.²⁷¹ Nelze tedy vyloučit aplikovatelnost SpŘ bez adekvátní náhrady postupu. Pokud by zvláštní zákon vyloučil aplikovatelnost SpŘ a zároveň sám nepřišel s vlastní úpravou, jednalo by se o porušení základního lidského práva na právní ochranu. Toto pravidlo opakovaně zdůrazňuje ÚS ve své soudní činnosti.²⁷² Pozornost si zaslouží i §177, který rozšiřuje použitelnost základních zásad SpŘ uvedených v §§2 až 8 také na tu činnost veřejné správy, kde zvláštní zákon sice vylučuje aplikování SpŘ, zároveň však tento zákon úpravu těchto zásad neobsahuje. Jedná se v podstatě o prolomení vztahu *lex generalis* a *lex specialis*. Shledávám, že záměrem zákonodárce bylo zajistit alespoň minimální ustálená pravidla pro případ, kdy zvláštní zákon sice obsahuje úpravu vlastní, ale jest ve veřejném zájmu zajištění procesních kvalit. Jak uvádí Potěšil, kritériem pro subsidiární či universální aplikovatelnost zásad je právě kvalita zvláštní právní úpravy.²⁷³

Zákon o ochraně hospodářské soutěže v §25a obsahuje nezanedbatelné množství odchylek od aplikace SpŘ. V zásadě se tedy vždy uplatní SpŘ v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, avšak s výjimkou následujících případů: a) *řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování*, b) *zákaz změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele*, c) *lhůty pro vydání rozhodnutí*, d) *zvláštní řízení o rozkladu, ustanovení o složení*

²⁷⁰ V případě veřejných zakázek pak také zákon o zadávání veřejných zakázek.

²⁷¹ „Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“ §1 odst. 2 správního řádu

²⁷² „Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezi a způsobů uplatňování státní moci a je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 LPS, přičemž vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen rozpor s čl. 36 odst. 1 LPS, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“ Nález Ústavního soudu ze dne 5.11.1996 sp. zn. Pl. ÚS 14/1996

²⁷³ POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5, s.768

rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu, e) účastenství v řízení a postup při pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení (ustanovení správního řádu o účastnících řízení podle zvláštního zákona).

Jemelka shrnuje použití SpŘ v řízení před Úřadem následovně: „Obecně lze říct, že v případě vedení řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, kdy se v řízení rozhoduje o určitých právech či povinnostech (pokud jsou tato práva zakládána, měněna či rušena, popř. je deklarována jejich existence či neexistence nebo pokud jsou prováděny jiné úkony, při kterých se jedná o vrchnostenský výkon veřejné moci), postupuje se podle správního řádu.“²⁷⁴

5.2 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a hospodářská soutěž

Historie soutěžního úřadu sahá až do devadesátých let, konkrétně pak ke dni 1. července 1991, kdy byl zřízen Český úřad pro hospodářskou soutěž.²⁷⁵ Stanislav Bělehrádek, první předseda nově zřízeného úřadu, dokonce datuje kořeny úřadu až do roku 1968. V této době se objevily plány na regulaci soutěže mezi podnikatelskými subjekty. Okupace ČSSR vojáky Varšavské smlouvy bohužel rozvoj myšlenky zcela zastavila.²⁷⁶

V dnešní podobě vznikl Úřad v listopadu 1996 zákonem č.273/1996Sb. o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který stanovil základní kritéria Úřadu. Sídlem úřadu bylo stanoveno Brno,²⁷⁷ v čele stojí předseda (jmenován je prezidentem na návrh vlády), jehož funkční období je 6 let.²⁷⁸ §1 odst.1 označuje Úřad za: „ústřední orgán státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování.“²⁷⁹ Také kompetenční zákon deleguje Úřad mezi ústřední orgány státní správy.²⁸⁰ Účelem Úřadu je vytvořit podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, tj. vykonávat ochranu při zadávání veřejných zakázek, dále pak vykonávat další působnosti, které stanoví zvláštní zákony.²⁸¹ Nezávislost úřadu během rozhodovací praxe pak má být zaručena prostřednictvím rozhodovacího aparátu, především zásluhou nezávislého předsedy, který nesmí být členem žádné politické strany.²⁸²

²⁷⁴ JEMELKA, Luboš a Pavel POHORSKÝ. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 2011 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/specifika-pravni-upravy-spravniho-rizeni-vedeneho-uradem-pro-ochranu-hospodarske-souteze.aspx>

²⁷⁵ BĚLEHRÁDEK, Stanislav. Několik vzpomínek na počátky úřadu. In Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: historie, fakta, svědectví. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2008. ISBN 978-80-254-2242-7, s.15

²⁷⁶ Tamtéž

²⁷⁷ §1 odst. 2 zákona o působnosti Úřadu

²⁷⁸ §1 odst. 3,5,6 zákona o působnosti Úřadu.

²⁷⁹ §1 odst. 1 zákona o působnosti Úřadu

²⁸⁰ §2 písm. 5 kompetenčního zákona

²⁸¹ §2 zákona o působnosti Úřadu

²⁸² §1 odst. 4 zákona o působnosti Úřadu.

V zásadě můžeme rozlišovat činnost Úřadu v souvislosti s pravomocemi, které mu jednotlivá zvláštní zákonná úprava svěřuje. Jednak vystupuje jako dozorce v oblasti zadávání veřejných zakázek, kdy Úřad dohlíží na dodržování pravidel stanovených zákonem o veřejných zakázkách, dále pak Úřad projednává přestupky a ukládá nápravná opatření.²⁸³ Úřad také dohlíží nad ochranou hospodářské soutěže na trzích služeb a výrobků.²⁸⁴ V této souvislosti dělíme dále činnost Úřadu dle dohledu na a) *dohody soutěžitelů*, b) *zneužití dominantního postavení soutěžitelů*, c) *spojení soutěžitelů*.²⁸⁵

Ochrana hospodářské soutěže je zájem veřejnoprávní.²⁸⁶ Dle Rause občanský zákoník v §2972 rozlišuje dva druhy nekalého soutěžního jednání:²⁸⁷ jednak nekalou soutěž, jež má soukromoprávní povahu a na kterou se zákon o ochraně hospodářské soutěže nebude aplikovat,²⁸⁸ dále pak nedovolené omezení hospodářské soutěže, které řeší právě zákon na ochranu hospodářské soutěže.

Než přistoupím k dokazování v řízení konaných před Úřadem, je potřeba vyložit termín hospodářské soutěže. Hajn v Komentáři OZ uvádí tradiční definici z dob první republiky, která chápala hospodářskou soutěž jako: „*konkurenční boj dvou nebo více podnikatelů o zákaznictvo, jako snahu rozsah vlastního podniku zvětšit nebo alespoň udržet na dosavadní úrovni.*“²⁸⁹ Zároveň však Hajn toto tradiční pojetí rozšiřuje o negativní vymezení pojmu. O hospodářskou soutěž dle Hajna nejde v situacích: a) *v ekonomických vztazích směnných a jim odpovídajících právních vztazích smluvních* (to neplatí pro ujednání, která představují zneužití monopolního nebo dominantního postavení), b) *tam, kde spolu soutěží spoluzaměstnanci a vnitřní útvary téhož subjektu*, c) *soupeření na trzích, které nejsou obvykle jako tržní chápány, především věda a výzkum, podobně také vytvoření uměleckého díla* (ne však jeho nabídka na trhu zboží), d) *subjekty politického soutěžení*.²⁹⁰

²⁸³ §248 zákona č.134/2016Sb., o zadávání veřejných zakázek

²⁸⁴ §1 zákona č.143/2001Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů

²⁸⁵ Tamtéž

²⁸⁶ Konzultace s doc. JUDr Martinem Kopeckým, Csc. dne 23.1.2023

²⁸⁷ RAUS, David. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-447-0, s.3

²⁸⁸ Tamtéž

²⁸⁹ HAJN, Petr. In Občanský zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-630-3. s.1154

²⁹⁰ Tamtéž

5.3 Dokazování v některých řízeních konaných Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

Řízení, která vede Úřad mají podobu správního řízení. Kromě vyloučených ustanoveních, viz předchozí část, je během řízení aplikován subsidiárně SpŘ. Ten nám obecně udává také povinnost Úřadu prokázat spáchání správního deliktu (přestupku). Výjimku tvoří §21d zákona o ochraně hospodářské soutěže, který z této důkazní zásady vytváří tři výjimky, jež v těchto taxativně uvedených případech otáčí důkazní břemeno v neprospěch účastníka tohoto řízení.

Odst. 1 komentovaného ustanovení se aktivuje výhradně jen v případě řízení ve věci tzv. zakázaných dohod, která vede Úřad v případě, že má podezření z porušení zákazu uzavírání (a plnění) dohod narušujících hospodářskou soutěž podle § 3 odst. 1.²⁹¹ §3 odst. 1 hovoří o dohodách, jejichž cílem nebo výsledkem je narušení hospodářské soutěže. Takové dohody jsou zakázané, pokud zákon nebo Úřad nestanoví jinak. Sluší se uvést, že dohody, které mají zanedbatelný dopad na hospodářskou soutěž, nejsou tímto ustanovením považovány za závadné a nezákonné.²⁹² Ony zákonné výjimky pak nalézáme v §3 odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže, kde zákon vyjmenovává taxativně typy smluv (na rozdíl od zakázaných dohod, kde zákon stanovuje okruh závadných dohod demonstrativně), které umožňují prolomit tento zákaz, především smlouvy, které: a) *přispějí ke zlepšení výroby nebo distribuce zboží nebo k podpoře technického či hospodářského rozvoje a vyhrazují spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách z toho plynoucích*, b) *neuloží soutěžitelům omezení, která nejsou nezbytná k dosažení cílů podle písmene a)*, c) *neumožní soutěžitelům vyloučit hospodářskou soutěž na podstatné části trhu zboží, jehož dodávka nebo nákup je předmětem dohody*. §4 pak povolené dohody rozšiřuje o tzv. „blokové výjimky“ a o specifickou výjimku pro oblast zemědělství. Blokové výjimky pak zmíněný paragraf definuje jako dohody: *„které nemohou mít vliv na obchod mezi členskými státy Evropské unie podle čl. 101 Smlouvy, avšak splňují ostatní podmínky stanovené blokovými výjimkami přijatými na základě čl. 103 odst. 1 Smlouvy (o fungování Evropské unie) k provedení čl. 101 odst. 3 Smlouvy příslušnými nařízeními Komise nebo Rady (dále jen „unijní blokové výjimky“), anebo výjimkou pro oblast zemědělství.“* Pokud účastníci tvrdí, že na ně dopadá jedno z těchto ustanovení, musí své tvrzení řádně podložit a označit důkazy pro své tvrzení. Pokud by tak neučinili, hrozí, že Úřad bude pokládat za prokázané, že podmínky výjimky splněny nejsou. Jedná se tedy o významné prolomení povinnosti správního orgánu zjistit stav věci, jak mu ukládá SpŘ v §3 (zásada materiální pravdy).

²⁹¹ ORŠULOVÁ, A., RAUS, D. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-6]. ASPI_ID KO143_2001CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁹² §3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže

§21d odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže pak přesouvá důkazní břemeno na soutěžitele také v případech, kdy je vedeno řízení a) *o zakázané dohodě*, b) *o zneužití dominantního postavení* a c) *řízení o povolení spojení soutěžitelů*. K bodu b) se sluší uvést, že definice dominantního postavení není v zákoně uvedena. K její interpretaci slouží bohatá judikatura Soudního dvora Evropské Unie, kdy tento soud definuje dominantní postavení jednak v *ekonomické rovině*, tedy možnosti ovlivňovat ceny, tak také v síle soutěžitele v podobě *vytlačení konkurence z trhu*.²⁹³ Dle Pomahače tak dominantní postavení kombinuje jednak prvek *ekonomický*, ale také *právní*.²⁹⁴ Soutěžitelé musí navrhnout důkazy, které v případě podezření z výše uvedených jednání potvrdí, že hospodářská soutěž nebude dotčena. Pokud Úřad důkazy vyhodnotí jako dostatečné průkazné, provede následující: a) *v případě řízení o zakázaných dohodách řízení zastaví*, b) *v řízení o zneužití dominantního postavení řízení taktéž zastaví*, c) *v řízení o návrhu na povolení spojení může skutečnosti použít k podmínění případného spojení*.²⁹⁵

Poslední z komentovaných, odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže stanovuje Úřadu dozorcí postavení a právo požadovat od soutěžitelů prokázání plnění závazků, a to v případech, na které dopadá odstavec 2, dále pak také v případech, kdy je soutěžitelům uložena povinnost splnit nezbytná opatření ve smyslu §18 odst. 5 či nápravné opatření podle §20 odst.4.²⁹⁶

Raus ve svém Komentáři rozvádí otázku důkazního standardu, zda má trestání za porušení soutěžních předpisů trestněprávní charakter.²⁹⁷ Byť autor shledává v české rozhodovací praxi přítomnost trestněprávního charakteru v sankcionování podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, slovenští kolegové na věc nahlízejí z jiného pohledu. Antimonopolní úřad zde rozlišuje situace, kdy je přítomen evropský prvek, jak sám úřad v jednom ze svých rozhodnutí uvádí: „*Úřad je povinný v prípadoch, ktoré majú európsky rozmer, priamo aplikovať účinným spôsobom európske právo. Aplikáciou dôkazného štandardu z trestného konania by došlo k nastaveniu nepomerne vyššieho štandardu ako na európskej úrovni.*“²⁹⁸

²⁹³ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 14. 2. 1978 ve věci 27/76, ECR 1978, 207, ChiquitaBananas

²⁹⁴ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-204-5, s.219

²⁹⁵ RAUS, David. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-447-0, s.463

²⁹⁶ Tamtéž

²⁹⁷ Tamtéž

²⁹⁸ Rozhodnutí Slovenského úřadu ze dne 11. 9. 2017, č. 31/2017/ODK-2017/KH/R/2/025

Závěr

Dokazování tvoří podstatný prvek procesní části u spousty typů řízení. Cílem takového dokazování je prokázat skutečnosti, které mají vliv na závěrečné rozhodnutí správního orgánu. Je důležité zmínit existenci rozhodnutí, kdy správní orgán dokazování vůbec neprovádí a rozhoduje pouze na základě podkladů ve spise, například v případech, kdy je samotné rozhodnutí prvním úkonem správního orgánu ve věci. Některé rozhodnutí naopak obligatorně dokazování vyžadují, jako je tomu například u sporných řízeních.

Jak už sám název napovídá, smyslem této práce bylo zpracovat komplexní pohled na dokazování ve správním řízení. V první kapitole jsem se podrobněji věnoval jednotlivým zásadám, které mají významný dopad na případné dokazování. Pro podstatné pochopení jsem se snažil využít názory předních českých autorů na výklad těchto pojmů.

Druhá kapitola by koncipována spíše prakticky, kdy cílem bylo definovat základní pojmy v kontextu správního řízení. Sám správní řád rozdíl mezi základními pojmy neterminuje (například nezákonný důkaz, důkaz nebo důkazní prostředek), a je proto potřeba pro jejich výklad využít jiné prameny, kromě odborné literatury také judikaturu, převážně pak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Judikatura pak obecně provází všechny kapitoly této práce, jakožto demonstrace aplikační praxe.

Třetí kapitola procesně seřadila jednotlivé fáze dokazování, přičemž část práce byla věnována také problematice tzv. koncentrace řízení. Za důležité jsem považoval zmínit také dokazování v případě opravných řízení.

Čtvrtá kapitola pojednávala o důkazních prostředcích uvedených v SpŘ. Sluší se uvést, že jednotlivé důkazní prostředky jsou v SpŘ rozebrány dostatečně, byť vyšší pozornost by si jistě zasloužila úprava výsledku svědka, neboť způsob, jakým má výsledek správní orgán provádět, ve správním řádu chybí, přičemž postup si správní orgány musí „vypůjčit“ z odborné literatury, převážně věnované trestnímu právu. Považoval jsem proto za důležité rozebrat jednotlivé techniky provádění výsledku za pomoci obsáhlé literatury, převážně pak za pomoci tvorby odborníka na kriminalistiku, Viktora Porady.

Poslední kapitola si poté kladla za cíl zpracovat řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. V kontextu problematiky jsem část kapitoly věnoval samotnému Úřadu, dále pak použitelnosti SpŘ v řízeních, které tento Úřad vede. Úprava v tomto odvětví je v celku komplexně řešená, výjimku tvoří právě část řízení s obráceným důkazním břemenem vedená Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, kdy k úplnému zodpovězení souvisejících otázek bude

žádoucí vyčkat dalšího vývoje v oblasti rozhodovací praxe, například v otázce trestněprávního charakteru řízení vedeného Úřadem při existenci evropského prvku.

Závěrem tedy uvádím svůj názor, že problematice správního řízení, popřípadě problematice dokazování je v našem právním systému věnován dostatečný prostor a že je naše legislativní úprava v tomto směru v celku komplexní a funkční. Při zpracování práce jsem využíval především metodu analýzy právní úpravy, dedukce a v podstatných otázkách také komparaci názorů jednotlivých autorů.

Seznam použitých zkratek

Evropská úmluva o ochraně lidských práv	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.
kompetenční zákon	Zákon č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
KS	Krajský soud
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
notářský řád	Zákon č. 358/1992 Sb, České národní rady o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
občanský zákoník	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
přestupkový zákon, přestupkový zákon nový	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších předpisů
přestupkový zákon starý	Zákon č. 200/1990 Sb., České národní rady o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
SpŘ, správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
správní řád z roku 1967	Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů
s.ř.s.	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

trestní řád	Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
trestní zákoník	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Úřad Ústava	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
zákon o České národní bance	Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
zákon o některých přestupcích	Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o ochraně hospodářské soutěže	Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů
zákon o působnosti Úřadu	Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů
zákon o Veřejném ochránci práv	Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
zákon o vyvlastnění	Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
zákon o zadávání veřejných zakázek	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
zákon o znalcích	Zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BĚLEHRÁDEK, Stanislav. Několik vzpomínek na počátky úřadu. In Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: historie, fakta, svědectví. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2008. ISBN 978-80-254-2242-7

ČERNÝ, Pavel. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8

FIALA, Zdeněk. Správní řád: praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6

FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6

GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1

HENDRYCH, Dušan. Právnický slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 9788074000591

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

HAJN, Petr. In Občanský zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-630-3

HORIZNKOVÁ, Eva a Břetislav ČECHMÁNEK. Přestupky a správní trestání. Praha: Eurounion, 1998. ISBN 80-7317-025-6

HORIZNKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice). Praha: Linde, 2006. Vysokoškolská právnická učebnice. ISBN 80-7201-636-9

HORIZNKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0

HRABÁK, Jan. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9

JANDERKA, Karel. Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-774-4

JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4

JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9,

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

KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR).

KOLMAN, Petr. Vybrané kapitoly ze správního řízení. Ostrava: Key Publishing, 2008. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-63-2

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7,

KOPECKÝ, Martin. Správní řád: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-422-4

KUČERA, Viktor. Vyloučení aplikace §33 odst. 2 správního řádu v azylovém řízení ano či ne? In: Správní právo ročník 38. Praha 4: Ministerstvo Vnitřní, 2005

MATES, Pavel a Martin KOPECKÝ. Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-548-7

MATES, Pavel a Martin KOPECKÝ. Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-100-7

MATES, Pavel a Marek STARÝ. Základy správního práva procesního. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. ISBN 978-80-7408-088-3

MATIÁŠEK, Jan, Jaroslav SOUKUP a Bohumil BÁRTA. Výslech a psychologie. Praha: Orbis, 1966, s.165

MÁRTON, Michal a Barbora GONSIOROVÁ. Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi. Praha: Leges, 2017. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-200-4

MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. In Bulletin advokacie, 4/2000

NEDOROST, Libor a Zdeněk SOVÁK. Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 80-86432-17-3.

PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-204-5

POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5

PORADA, Viktor. Kriminalistika: technické, forenzní a kybernetické aspekty. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019

PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-612-5

PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8

RAJCHL, Jiří. Správní řád 10 let v akci: Martin ADAMEC. Zásada dvojinstančnosti v řízení před správními orgány. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2

RAUS, David. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-447-0

ROZTOČIL, Aleš, Klára HRŮŠOVÁ, Martin LACHMANN a Lukáš POTĚŠIL. Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9

SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4

SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-158-1

ŠROMOVÁ, Eva. Správní řízení od A do Z. 3. aktualizované a doplněné vydání. Olomouc: ANAG, [2020]. Právo (ANAG). ISBN 978-80-7554-259-5

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

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv [online]. 1999, 14.04.1999 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/7/18477/1/2#pa_15

Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád [online]. 2003, 06.02.2003 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/7/24405/1/2#pa_49

FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-3-30]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád: Výkladové poznámky. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023 1-6]. ASPI_ID KO500_2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

KLIKOVÁ, Alena. Procesní práva účastníků v rámci dokazování ve správním řízení. In Bratislavské právnické fórum 2015: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie [online]. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, str. 333. [cit. 2023-01-11]. Dostupné z http://lawconference.sk/archiv/bpf_2015/www.lawconference.sk/bpf/_index1448.html?page=10

Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad. Právní názor č.14 [online]. 2010, 25.02.2010, 1/10 [cit. 2023-01-17]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewio2K7X5878AhUpmYsKHT18AkoQFnoECBIAw&url=https%3A%2F%2Fwww.kr-karlovarsky.cz%2Fkrajsky-urad%2Fstavebni-urad%2FDocuments%2Fseznamov_podklady.doc&usg=AOvVaw2Z1mrVqPYTwEI6A5e63rGi

JEMELKA, Luboš a Pavel POHORSKÝ. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 2011 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/specifika-pravni-upravy-spravniho-rizeni-vedeneho-uradem-pro-ochranu-hospodarske-souteze.aspx>

ORŠULOVÁ, A., RAUS, D. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-6]. ASPI_ID KO143_2001CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

POTĚŠIL, Lukáš. Dokazování a ústní jednání ve správním řízení. In Bratislavské právnické fórum 2015: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie [online]. Univerzita

Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, str. 371. [cit. 2023-01-11]. Dostupné z http://lawconference.sk/archiv/bpf_2015/www.lawconference.sk/bpf/_index1448.html?page=10

Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 115/2012: Přítomnost účastníků při úkonech prováděných správním orgánem [online]. 2012 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 23/2006: Vydání příkazu na základě kontrolního protokolu podle § 150 odst. 2 správního řádu [online]. 2006 [cit. 2023-01-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 38/2006: Závěr č. 38 Ochrana obchodního tajemství při nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu [online]. 2006 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 53/2007: Obnova řízení z moci úřední v neprospěch účastníka řízení [online]. 2007 [cit. 2023-01-19]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 72/2008: Provádění důkazu listinou [online]. 2008 [cit. 2023-01-24]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

PRŮCHA, P. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-1-6]. ASPI_ID KO500I2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 07. 11. 1928, sp. zn. 29690/28 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-1-11]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Seznam principů dobré správy, vymezené veřejným ochráncem práv Otakarem Motejlem na pracovní konferenci, konané dne 22. března 2006 v Brně (dostupné na: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>)

SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, 2013(03), [online]. 2013 [cit. 2023-01-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/k-duvodum-obnovy-spravniho-rizeni.aspx>

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is a Good Governance? [online]. [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

Zákon č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 200/1990 Sb., České národní rady o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 3/2002Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 358/1992 Sb., České národní rady o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Vyhláška č. 157/1964 Sb., ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích

Vyhláška č. 32/1969 Sb., ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích

Vyhláška č. 505/2020 Sb., o znalečném

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09

Nález Ústavního soudu ze dne 5.11.1996 sp. zn. Pl. ÚS 14/1996

Usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 31.7.2006, čj. 2R 043/06

Rozhodnutí Slovenského úřadu ze dne 11. 9. 2017, č. 31/2017/ODK-2017/KH/R/2/025

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 14. 2. 1978 ve věci 27/76, ECR 1978, 207, ChiquitaBananas

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, čj. 5 As 29/2009 – 48

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2008, č.j. 1 As 30/2008-49

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, čj. 6 Ads 61/2012–15

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 AS 97/2011-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 97/2011-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 As 114/2012 – 27

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č.j. 5 Azs 2/2012-49

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, sp. zn. 6 As 161/2013 - 25

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008115

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č.j. 6 AS 112/2016-30

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č.j. 2 As 45/2010-68

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č.j. 1 Afs 60/2009-119

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, č.j. 4 As 28/2013-24

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č.j. 9 As 226/2016-33

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, čj. 6 A 96/2002-34

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, sp. zn. 1 Azs 367/2018 – 34
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.9.2016, č.j. 3 As 248/2015-22
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, sp. zn. 4 As 2/2005
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č.j. 2 Ads 67/2003 – 78
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č.j. 1 As 136/2012-23
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019, č.j. 6 As 248/2018-34
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č.j. 5 As 7/201148
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č.j. 7 As 40/2003-61
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č.j. 1 As 31/2011-72
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č.j. 10 As 76/2014-44
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č.j. 5 A 24/2002-34
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, č.j. 2 Az 390/2018-46
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2014, č.j. 9 As 12/2014
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č.j. 5 As 86/2018-73
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č.j. 1 As 20/2012-33
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2010, č.j. 59 Ca 92/2009-54
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2010, č.j. 1 Afs 71/2009-113
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 Afs 58/2010-541
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, č.j. 3 As 16/2012-25
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č.j. 7 As 9/2009-66
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č.j. 8 As 107/201346
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č.j. 6 As 14/2013-23
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7.2015, č.j. 9 As 206/2014 – 48

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č.j. 2 As 74/2013-45

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006–132

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č.j. 5 As 126/2011-68

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne: 18. 5. 2020, č.j. 6 A 112/2017 - 37
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2015, č.j. 11 A 285/2011-34
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č.j. 6 A 146/2012-103
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2014, č.j. 9 A 233/2010-48
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2013, č.j. 10 A 279/2011-45

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 11. 1995, sp. zn. 6 A 29/95, č. 170/1997 SpP.
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, sp. Zn. 7 A 506/93, č. 226/1998 SoJ
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, sp. zn. 6 A 95/94

Rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2011, č.j. 45 Ad 6/2010-27
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č.j. 48 A 118/2016-200

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2016, č.j. 62 A 22/2016-101

Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2008, č.j. 30 Ca 74/2008-12
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2010, č.j. 62 Ca 94/2008-130
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2018, č.j. 33 A 22/2017-43
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne: 24. 10. 2018, sp. zn. 31 A 38/2017–36
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, č.j. 62 A 8/2010-74

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 12. 2010, č.j. 17 A 30/2010-56
Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2009, č.j. 57Ca 17/2008

Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 4. 2015, č.j. 15 A 10/2012-101
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 26. 3. 2010, č.j. 59 Ca 92/2009-54
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. 15 A 113/2018 -
43

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2007, sp. zn. 8 Tdo 853/2007
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2012, sp. zn. 21 Cdo 3461/2011

5. Seznam ostatních zdrojů

Osobní konzultace s doc. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc. ze dne 23. 1. 2023

Dokazování ve správním řízení

Abstrakt

Tématem této diplomové práce je dokazování ve správním řízení, přičemž cílem tohoto dokazování je utvořit ucelené povědomí správního orgánu, eliminovat případné rozpory v zjištěných skutečnostech a v dané věci rozhodnout. Vzhledem k různorodosti správních řízení je třeba vyložit jednotlivé typy těchto řízení, potažmo jejich jednotlivé fáze, a zároveň je propojit s jednotlivými důkazními instituty. Opomenuty nesmí být ani možné odlišnosti v dokazování, či dokonce úplná absence dokazování, neboť je třeba zmínit, že ačkoli lze na dokazování pohlížet jako na podstatnou část řízení, zákonodárce nestanovil jeho výlučnou obligatornost. Tato práce je rozdělena do pěti kapitol. V první kapitole jsou podrobně rozebrány jednotlivé zásady správního řízení, které jsou s procesem dokazování úzce spjaty. Druhá kapitola pracuje s jednotlivými pojmy v kontextu dokazování, přičemž tyto pojmy nejsou v zákoně explicitně vyloženy. Za použití judikatury a odborné literatury jsou pak tyto pojmy blíže popsány. Tématem třetí kapitoly je procesní řazení jednotlivých fází dokazování s přesahem do opravných a dozorčích prostředků, přičemž je část této kapitoly věnována také problematice koncentrace řízení. Čtvrtá kapitola detailněji rozebírá jednotlivé demonstrativně uvedené důkazní prostředky v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění. Zvýšený důraz je zde kladen na problematiku výslechu svědka, a to z důvodu absence postupu případného výslechu ve správním řádu. Poznatky z oboru kriminalistiky, především pak metody popisované Viktorem Poradou, jsou v této části kapitoly aplikované na výslech vedený v rámci správního řízení. Pátá kapitola pak pojednává o některých řízeních, které vede Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. S ohledem na zachování kontextu je v první části této kapitoly popsáno fungování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Dále je tato kapitola věnována subsidiární použitelnosti správního řádu v těchto řízeních, konečně je pak v této kapitole pojednáváno o typech řízení, ve kterých zákonodárce ustanovil obrácení důkazního břemene.

Klíčová slova: důkazní prostředky; základní principy v procesu dokazování; dokazování v řízeních konaných Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

Taking of evidence in administrative proceedings

Abstract

The topic of this thesis is the taking evidence in administrative proceedings, which aims to present compendious knowledge concerning the administrative authority; to eliminate eventual contradictions in established facts; and to decide on the matter. Taking into account the diversity among administrative proceedings, it is essential to discuss the individual types of the incriminate proceedings, eventually their specific phases, and simultaneously to provide connections between individual evidence institutes. Also, possible discrepancies in evidence, or perhaps complete absence of evidence, should not be omitted since the legislator has not established exclusive obligation, even though the evidence poses significant part of the proceedings. The presented thesis is divided into five chapters. The first chapter thoroughly reviews the principles of administrative proceedings, which are tightly connected with the process of taking of evidence. The second chapter discusses the terms in the context of evidence, whereas such terms are not explicitly stated in the law. These terms are defined based on the jurisprudence and specialized literature. The third chapter covers process stamping of individual phases in taking of evidence, which extends to the field of corrective and supervisory means. A part of the discussed chapter also includes the problematics of concentration principles. The fourth chapter discusses in detail the demonstratively stated means of evidence in Act. No. 500/2004, Code of Administrative. Special attention is given to interrogation of the witness due to the absence of codified procedure of interrogation in the Code of Administrative. Knowledge from the field of criminology, especially methods described by Viktor Porada, are applied to the interrogation within administrative proceedings. The fifth chapter gives insight to some of the proceedings conducted by the Office for the Protection of Competition. To fulfill the comprehensiveness of the presented thesis, functioning of the Office for the Protection of Economic Competition is described as well as subsidiarity of application of the Code of Administrative in these types of proceedings. Finally, this chapter encompass the types of proceedings, in which the legislator established a reversal of the burden of proof.

Key words: means of evidence; principles of the taking of evidence; taking of evidence in proceedings conducted by the Office for the Protection of Competition