

# Uplatnění zásady volného hodnocení důkazů v přestupkovém řízení

*Jana Janderová*

Adresa autora: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Česká republika

## ABSTRACT IN ORIGINAL LANGUAGE

Cílem příspěvku je analyzovat uplatnění zásady volného hodnocení důkazů v přestupkovém řízení. Zkoumána je zejména relevantní judikatura správních soudů a Evropského soudu pro lidská práva týkající se rozsahu dokazování, zákazu sebeobviňování, volného hodnocení důkazů správním orgánem a naplňování zásady materiální pravdy. V závěru příspěvek akcentuje specifika hodnocení důkazů v přestupkovém řízení oproti jejich hodnocení v správním řízení vedeném výlučně v režimu správního řádu.

## KEYWORDS IN ORIGINAL LANGUAGE

Přestupek; volné hodnocení důkazů; materiální pravda; zákaz sebeobviňování; správní orgán; správní řízení

## ABSTRACT

The aim of the paper is to analyse the application of the principle of free evaluation of evidence in administrative offense proceedings. In particular, the relevant case law of administrative courts and the European Court of Human Rights concerning the extent of evidence, the free assessment of evidence by the administrative authority, prohibition of self-incrimination, and the fulfilment of the principle of material truth have been examined. In conclusion, the paper emphasizes the specifics of the evaluation of evidence in the administrative offense proceedings in comparison with their assessment in the administrative proceedings, which is carried out exclusively in the Code of Administrative Procedure regime.

## KEYWORDS

Administrative delict; principle of free evaluation of evidence; principle of material truth; prohibition of self-incrimination; administrative body; administrative proceedings

## **1 Úvod**

Hlavním úkolem správního orgánu, který vede přestupkové řízení, je zjistit, zda se stal určitý skutek, zda tento skutek je možné hodnotit jako přestupek a kdo je pachatelem tohoto skutku. Pro správné rozhodnutí o správním trestu či ochranném opatření je třeba zjistit i další okolnosti případu. Ke zjištění těchto skutkových okolností případu slouží zejména dokazování.

Teoreticky lze odlišit několik fází dokazování. Důkazy je nejprve třeba vyhledat, následně provést, poté prověřit jednotlivě i v souboru a nakonec je vyhodnotit a vyvodit z nich závěry. Jednotlivé fáze dokazování však v praxi nejsou takto oddělené, vzájemně se prolínají a hranice mezi nimi je často neznatelná. Správní orgán tak například dílčím způsobem hodnotí důkaz už při jeho provádění a provedený důkaz může správní orgán nasměřovat k vyhledání dalších důkazů.

Dokazování je běžnou součástí správních řízení, ať už je jejich smyslem rozhodování o uložení sankce či jiné povinnosti, nebo rozhodování o právech. Specifika dokazování v přestupkovém řízení oproti dokazování v jiných správních řízeních, ve kterých se nerozhoduje o vině a trestu, odrážejí skutečnost, že se správní trestání blíží soudnímu trestání a dle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva se i na správní trestání vztahují limity ochrany práv obviněných vyplývající z čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Tato skutečnost má svůj odraz v uplatnění zásady materiální pravdy, zásady vyšetřovací, volného hodnocení důkazů a zákazu sebeobviňování. Tyto zásady se uplatňují zároveň, navzájem se prolínají a spolupůsobí. Ze stejného důvodu lze subsidiárně použít i vybraná ustanovení trestního řádu týkající se volného hodnocení důkazů. Soudní judikatura dovodila přípustnost analogie trestního práva pro přestupkové řízení právě z důvodu aplikovatelnosti stejných principů. Pravidla stanovená trestním právem lze analogicky použít v přestupkovém řízení, neřeší-li spornou otázku předpis správního práva a zároveň analogie není k újmě účastníka řízení.<sup>1</sup> Z tohoto důvodu jsou v článku analyzována rovněž vybraná rozhodnutí trestních soudů, respektive rozhodnutí evropských soudů, která se vztahují k trestním řízením.

Příspěvek se věnuje zejména hodnocení důkazů a zásadě jejich volného hodnocení, nicméně právě z důvodu prolínání jednotlivých fází dokazování a základních zásad správního trestání se dotýká i ostatních fází dokazování a vlivu dalších základních zásad na dokazování. Cílem je analyzovat relevantní judikaturu domácích správních soudů i soudů evropských a vymezit zvláštnosti dokazování v přestupkovém řízení.

## 2 Zjišťování skutkového stavu v přestupkovém řízení

Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“ nebo „ZoPřest“) sám komplexně problematiku dokazování v řízení o přestupcích neupravuje. Výslovně je upraven pouze výslech obviněného, jehož vybraným aspektům (zákaz sebeobviňování) se článek dále věnuje v části třetí. Tam, kde v přestupkovém zákoně chybí výslovná právní úprava, užije se podpůrně zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „SŘ“). Zásada volného hodnocení důkazů, již je tento článek věnován, je upravena v ustanovení § 50 odst. 4 SŘ. Dle něj správní orgán hodnotí důkazy dle volné úvahy, není-li pro něj ze zákona některý podklad závazný. Zásada volného hodnocení důkazů však musí být vždy aplikována v kontextu dalších zásad správního řízení, jež spolupůsobí a vzájemně se doplňují.<sup>2</sup> Z tohoto důvodu je v článku věnována pozornost i souvisejícím zásadě materiální pravdy a vyšetřovací zásadě.

---

<sup>1</sup> V podrobnostech viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 60/2008 – III ze dne 31. 07. 2009.

<sup>2</sup> Tomu odpovídá i výrok Nejvyššího soudu ČR, který uvedl, že „pokud byly důkazy v hlavním líčení provedeny v souladu se zásadami ústnosti a bezprostřednosti (§ 2 odst. 11, 12 TrŘ) a jejich hodnocení vyústilo do skutkových a právních závěrů, které nejsou v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 2 odst. 6 TrŘ), nelze bez dalšího, pouze na základě akcentování jinak vyhodnocených důkazních souvislostí, hraničících pouze s větší či

Celý proces dokazování je ovlivněn zásadou materiální pravdy, obsaženou v § 3 SŘ. V souladu s ní má správní orgán povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 SŘ. Smyslem této zásady je zajistit, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně tak, aby případ mohl být řádně posouzen, a to při zachování zásady legality, přiměřenosti, předvídatelnosti a řešení věci v souladu s veřejným zájmem. Pro přestupkové řízení je specifický současný požadavek na zachování presumpce nevin. Správní orgán tedy musí obviněnému prokázat vinu, ten naopak nemusí prokazovat nic, a správní orgán musí směřovat dokazování k tomu, aby provedl dostatek důkazů, ze kterých vina vyplývá a takových, které vyvrací případné pochybnosti. Podstatu zásady materiální pravdy shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 46/2005-55 ze dne 24. 5. 2006 tak, že: „[S]právní orgán je povinen postavit nad vši rozumnou pochybnost na jisto, že se deliktního jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen. Existuje-li rozumná pochybnost, tj. existuje-li ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout (*in dubio pro reo*). Důkazní břemeno k prokázání, že deliktního jednání se dopustil obviněný z přestupku, přirozeně nese správní orgán. Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se deliktního jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost; nemusí se tedy vyvíňovat, tj. prokázat, že se deliktního jednání nedopustil.“

Zároveň se v přestupkovém řízení uplatní i zásada vyšetřovací obsažená v ustanovení § 50 odst. 3 SŘ. Správní orgán má povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, kde má být z moci úřední uložena povinnost (kterým bezesporu přestupkové řízení je), musí správní orgán i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Shrme-li to, správní orgán musí vyhledat dostatečné množství důkazů, tyto provést v souladu se zákonem a následně pomocí pravidel logiky dospět k závěru, zda z těchto důkazů vyplývá vina obviněného, o které nejsou důvodné pochybnosti. Nedostojí-li správní orgán těmto povinnostem, a přitom uzná obviněného vinným, bude to zpravidla znamenat vadu jeho rozhodnutí, která může způsobovat jeho nezákonnost.

## 2.1 Předmět dokazování

Výše zmíněná zásada materiální pravdy v kombinaci s vyšetřovací zásadou určují, co má být předmětem dokazování. Předně je třeba dokázat pouze okolnosti důležité pro řízení o přestupku, nikoliv tedy irelevantní skutečnosti. Za relevantní lze považovat takový důkaz, který vypovídá o skutečnosti, jež je předmětem zjišťování v řízení, a to, že se stala a jak se stala, činí pravděpodobnějším nebo naopak méně pravděpodobným, než by tomu bylo bez tohoto důkazu. Důkazy nesouvisející, jež jsou neupotřebitelné, se provádět nebudou.

Zpravidla se budou dokazovat okolnosti tvořící znaky skutkové podstaty – např. jednání (včetně toho, zda byl skutek dokonán, zda šlo o hromadný či trvající delikt), následek, výši škody, příčinná souvislost, zavinění, naplnění podmínek odpovědnosti (věk, přičetnost, liberační důvody o právnické osoby), existence důvodů vylučujících odpovědnost či podmínek pro zánik trestnosti. Dále je podstatné zjistit okolnosti důležité pro volbu trestu resp. ochranného opatření - závažnost přestupku, přitěžující a polehčující okolnosti, recidivu, okolnosti osobních poměrů, u pokusu do jaké míry se přiblížil dokonanému přestup-

---

menší mírou pravděpodobnosti, zrušit pravomocné soudní rozhodnutí a nutit soud k přehodnocení již jednou vyslovených závěrů“. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. září 2001, sp. zn. 4 Tz 172/2001.

ku apod. Kromě toho mohou být předmětem dokazování okolnosti důležité pro hodnocení věrohodnosti důkazů – schopnost svědka náležitě vnímat a vysvětlit, co vnímal, vztah svědka k obviněnému a další.

## 2.2 Rozsah dokazování

Zásada materiální pravdy také poskytuje odpověď na otázky potřebného množství důkazů a kdy je možné dokazování ukončit. Bezesporu jich musí být dostatek pro to, aby si správní orgán mohl řádně utvořit představu o skutkových okolnostech případu, a to takovou, kdy nevznikají důvodné pochybnosti o tom, že tato představa je správná.<sup>3</sup> K tomu lze odkázat na argumentaci Nejvyššího správního soudu v rozsudku sp. zn. 1 As 96/2008 ze dne 22. 1. 2009: „Pokud žalovaný poznamenává, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, nelze si to vykládat jako možnost správního orgánu spokojit se s minimem podkladů (úřední záznamy a doznání) a upustit od dalšího dokazování jen proto, že tyto podklady nejsou navzájem v rozporu. Správní orgán je naopak povinen shromáždit tolik důkazních prostředků, kolik je třeba k vyvrácení pochybností a k tomu, aby byly okolnosti spáchání domnělého přestupku postaveny najisto.“

S dostatečným počtem důkazů souvisí také problematika tzv. „opomenutých důkazů“. Navrhne-li účastník řízení provedení důkazu, musí jej správní orgán provést, a pokud tak neučiní, je povinen přesvědčivě a racionálně odůvodnit, proč považoval provedení navrženého důkazu za nadbytečné či nepodstatné.<sup>4</sup>

Zároveň se uplatňuje jako jistý korektiv zásada hospodárneho výkonu veřejné správy, jež brání průtahům v řízení způsobeným prováděním důkazů dokazujících pouze skutečnost, jež již byla nade vše pochybnost prokázána. Lze tedy shrnout, že důkazů nesmí být ani málo, ani zbytečně příliš, a je na správním orgánu, aby požadavku na patřičné množství důkazů dostal a logicky zdůvodnil, proč považuje provedené důkazy za dostačující.

## 3 Hodnocení důkazů

Hodnocením jednotlivých důkazů se správní orgán zabývá průběžně v celém procesu dokazování. Zhodnocením jednoho důkazu se určí jeho vztah k okolnostem vyšetřovaného přestupku a jeho věrohodnost. Toto zhodnocení pak může nasměrovat správní orgán k provedení dalších důkazů, respektive jejich odmítnutí.

---

<sup>3</sup> Přetrvávají-li pochybnosti, je třeba v dokazování pokračovat. Není-li je možné už dalšími důkazy odstranit, pak je třeba vycházet z toho, že vina nebyla prokázána. Blíže k tomu viz náleží Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01: „... není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj., jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, nutno rozhodnout ve prospěch obviněného. Hodnocením důkazů ve smyslu § 2 odst. 6 trestního řádu se rozumí hodnocení věrohodnosti a pravdivosti důkazů, hodnocení jejich závažnosti, jakož i hodnocení jejich zákonnosti. Volné hodnocení důkazů je pak procesní maximou, dle níž trestním řádem není dána apriorní hierarchie váhy či důkazní síly důkazních prostředků.“ Závěry náleží jsou použitelné i pro přestupkové řízení právě vzhledem k tomu, že se na něj shodně s trestním řízením vztahují zásady materiální pravdy, vyšetřovací a presumpce nevinny.

<sup>4</sup> Z mnohých lze k tomu citovat například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 29/2010 ze dne 26.5.2010.

Co je tedy třeba u každého důkazu hodnotit? Nejprve se musí hodnotit závažnost důkazu – jeho upotřebitelnost v řízení (není dokazovaná skutečnost irelevantní?). Poté, co správní orgán vyloučí irelevantní důkazy, musí postupovat v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 správního řádu s hodnocením zákonnosti důkazu, tedy zda byl důkaz získán a proveden v souladu s právními předpisy. Shledá-li konkrétní důkaz nezákonným, nesmí jej pro zjištění skutkových okolností případu použít. V opačném případě může být rozhodnutí stíženo procesní vadou podstatného charakteru, která způsobí nezákonnost celého rozhodnutí. Tak by tomu bylo například, nebyl-li by svědek řádně poučen o svém právu nevypovídat.

Dále se hodnotí pravdivost důkazu. Lhal svědek, případně mohl vůbec svými smysly tvrzenou skutečnost vnímat? Může mít zájem na tom, aby svou výpovědí obviněného poškodil? V neposlední řadě je též třeba posoudit, zda je důkaz přímý, či nepřímý. Vina může být prokázána pouze na základě nepřímých důkazů, nicméně tyto musí tvořit ucelený logicky provázaný řetězec, v němž žádný důkaz nezpochybňuje pravost, věrohodnost a přesvědčivost důkazů ostatních.<sup>5</sup>

Důkazy však nelze hodnotit izolovaně, teprve zhodnocením všech důkazů společně lze dospět k závěru o skutkových okolnostech případu. V celku správní orgán důkazy hodnotí, když jsou provedeny všechny, jež považuje za dostačující ke zjištění relevantních skutečností. Dohromady se stanovuje důkazní moc.

### 3.1 Zákaz sebeobviňování

Přestupkový zákon obsahuje zvláštní úpravu dokazování pouze ohledně výsledku obviněného. Podle ustanovení § 82 odst. 1 ZoPřest má správní orgán povinnost vyslechnout obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv. Odstavce 2 a 3 téhož ustanovení ZoPřest zakládají právo obviněného nevypovídat, povinnost správního orgánu jej o tom poučit a právo obviněného klást otázky účastníkům, svědkům a znalcům.

Kromě toho, že obviněný nesmí být vyslýchán za stejných podmínek jako svědek, má zároveň právo nevypovídat. Je tedy na něm, jakou procesní strategii zvolí – zda bude mlčet, či předkládat důkazy k prokázání své nevině. Může i lhát. Podle § 82 odst. 2 ZoPřest, nesmí správní orgán obviněného nutit k výpovědi ani doznání. To však neznamená, že by úřední osoba nemohla klást obviněnému otázky.<sup>6</sup> Zákaz sebeobviňování - zásada *nemo tenetur se ipsum accusare* – vyplývá pro trestní stíhání z čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle kterého má obviněný právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven. Obdobně je obsažen v článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Přestupkový zákon jej pak výslovně rozšiřuje i na řízení o přestupku.<sup>7</sup> Zákaz sebeobviňování platí i při výslechu statutárního orgánu obviněné právnické osoby.<sup>8</sup>

O právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech musí být obviněný poučen. Přestupkový zákon nic bližšího o tomto poučení neuvádí. Mělo by však být srozumitelné a přiměřené věku a rozumovým schopnostem obviněného. Chybějící, nesprávné, nejasné či zmatečné

---

<sup>5</sup> Viz např. rozsudek Nevyššího správního soudu sp. zn. 8 As 10/2006 ze dne 3. 5. 2007.

<sup>6</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, s. 159.

<sup>7</sup> Povinnost respektovat zákaz sebeobviňování v přestupkovém řízení judikoval Ústavní soud již za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., v nálezu I. ÚS 1849/2008.

<sup>8</sup> Viz rozsudek Nevyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 58/2009 ze dne 12. 05. 2010.

poučení bude mít za následek nezákonnost získané výpovědi, která bude coby podklad rozhodnutí nepoužitelná.

Rovněž evropské soudy uznávají povinnost dodržovat zákaz sebeobviňování v případech, které jsou v českém právním řádu trestatelné jako přestupky. Přitom sebeobviňováním se rozumí i donucování (například pokutami) k poskytování listin či jiných materiálů obsahujících informace, jež mohou přispět k prokázání viny. Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) v rozsudku *Funke vs. Francie* ze dne 25. února 1993 (č. 10828/84) shledal porušení zákazu sebeobviňování i v případě deliktu trestaného dle devizových předpisů: „[...] orgány vyprovokovaly usvědčení pana Funkeho, aby získaly určité listiny, o nichž byly přesvědčeny, že musejí existovat, ačkoli si nebyly touto skutečností jisty. Protože nebyly schopny či ochotny si je opatřit jiným způsobem, pokusily se přimět stěžovatele, aby předložil důkazy o trestných činech, které údajně spáchal. Zvláštní rysy celního práva [...] nemohou ospravedlnit takovéto porušení práva každého, “kdo je obviněn z trestného činu”, v mezích samostatného významu tohoto výrazu zakotveného v článku 6, aby mlčel a nepřispíval k obvinění sama sebe. Proto byl článek 6 odst. 1 porušen.“

V určitých případech může být sporné, jaké jednání státního orgánu může být považováno za nucení k sebeobvinění. Za jistých okolností jím může být i výzva k předložení některých důkazů, za jiných okolností však nikoliv (více k tomu v pasáži příspěvku věnované řízením navazujícím na kontrolu). V citované věci *Funke vs. Francie* bylo rozhodujícím důvodem pro závěr ESLP o porušení zákazu sebeobviňování to, že správní orgány měly možnost si obstarat důkazy proti obviněnému samy, byť s větší obtíží. Namísto toho, aby kontaktovaly banky v zahraničí, nutily donucovacími pokutami obviněného, aby sám poskytl výpisy z účtů a další doklady o přeshraničních peněžních transakcích. V rozsudku Velkého senátu ESLP ze dne 11. července 2006 ve věci *Jalloh vs. Německo* (č. 54810/00) se ESLP věnoval detailněji těmto sporným případům. V bodě 101 rozsudku stanovil kritéria tzv. čtyřstupňového testu k principu sám sebe neobviňovat, kdy je třeba hodnotit vždy

- 1) povahu donucení,
- 2) stupeň donucení,
- 3) existenci relevantních záruk v trestním řízení,
- 4) jak je takto získaný důkazní materiál použit.

ESLP tedy zdůraznil potřebu vnímat specifika případu. Vždy záleží na okolnostech daného případu a jakékoliv vyžadování informací po účastníku řízení nelze a priori ve světle judikatury ESLP považovat za porušení zákazu sebeobvinění.

### **3.2 Řízení navazující na kontrolu**

Takováto specifika mohou vykazovat zejména případy, kdy přestupkové řízení navazuje na kontrolu provedenou v rámci správního dozoru, jestliže je shledáno pochybení kontrolovaného subjektu, za které hrozí správní trest. Ustanovení § 81 ZoPřest stanoví, že v takovém případě mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Jistou paralelu tohoto ustanovení lze nalézt v § 150 odst. 2 SŘ, dle kterého v řízení o příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořízený dle zvláštního zákona týměž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu. Na rozdíl od citovaného ustanovení správního řádu, přestupkový zákon kromě kontrolního protokolu připouští jako podklad rozhodnutí o přestupku rovněž jiné skutečnosti zjištěné při kontrole. Není rozhodné, zda tyto

skutečnosti jsou obsažené v protokolu o kontrole, či nikoliv (byť by tam všechna kontrolní zjištění být uvedena měla v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 písm. h) zák. č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, v platném znění).

To však není možné vykládat tak, že vždy budou pro rozhodnutí o vině a trestu za přestupek postačovat podklady získané při kontrole. Dohledový správní orgán je povinen postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy a nebude-li moci z kontrolního protokolu a dalších získaných podkladů dospět k závěru, že skutkové okolnosti případu jsou zjištěny bez důvodných pochybností, bude muset v dokazování pokračovat v přestupkovém řízení.<sup>9</sup> K tomu je možné citovat rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 196/2018 ze dne 15. 8. 2018, kde se uvádí: „Jak správně poznamenal krajský soud, žádný zákon nepočítá s koncentrací výhrad proti kontrolnímu zjištění jen do námitek podle kontrolního řádu. (...) [N]emohl být protokol o kontrole dostatečným důkazem pro závěr, že žalobkyně nedodržela povinnosti spojené s používáním žíravých chemických látek a nevybavila svou provozovnu lékárníčkou. ... Jako vhodný důkaz k odstranění rozporů vzniklých ve správním řízení se jevil právě výslech zaměstnankyň žalobkyně. Argumentem, že tyto osoby jsou jen z důvodu zaměstnaneckého poměru k žalobkyni automaticky podjaté a nedůvěryhodné, stěžovatel fakticky hodnotí výsledky potenciálních svědků ještě před jejich provedením, což nelze akceptovat. (...) Není ani relevantní, že žalobkyně výslech svědků výslovně nenavrhl. Stěžovatel totiž není jejími důkazními návrhy vázán (jak sám uznal), je však povinen provést ty důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci (§ 52 věta druhá správního řádu).“

V přestupkovém řízení navazujícím na kontrolu se pro úpravu výše zmíněného ustanovení § 81 ZoPřest tedy mohou stát podkladem pro rozhodnutí o přestupku důkazy, které byly získány postupem nikoliv podle přestupkového zákona, ale podle kontrolního řádu, v jehož úpravě jsou jisté odlišnosti. Zajímavé to je právě v souvislosti se zákazem sebeobviňování, jak byl popsán výše. V kontrolním řízení mají dohledové správní orgány pravomoc požadovat po kontrolovaném subjektu předložení veškerých listin, sdělení skutečností a předložení jiných důkazů, které souvisí s prováděnou kontrolou. Zákaz sebeobviňování se v kontrolním řízení neuplatní, neboť by byl v rozporu s cílem provádění kontrol. Takto judikují i správní soudy, vyjít lze například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. 6 As 159/2014 - 52: [...] že orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání i vůči němu. Samotná povinnost předložení existujících dokumentů tak není sebeobviňováním, neboť adresátovi povinnosti nic nebrání se v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal. [...] Nejvyšší správní soud tak je názoru, že povinnost provozovatele vysílání předložit Radě na její výzvu záznam odvyšlávaného pořadu je poskytnutím součinnosti předložením existujícího dokumentu a není v rozporu se zákazem sebeobviňování. Opačný názor by znamenal eliminaci kontrolní činnosti orgány veřejné moci.“ Z poslední doby pak obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 1 As 84/2018: „Inspekce primárně vyzvala stěžovatelku k předložení dokumentů, jejichž vedení ji ukládá zákon o odpadech. V takové souvislosti nelze z povahy věci hovořit o porušení zákazu sebeobviňování, neboť samotné předložení dokumentů, které musela stěžovatelka vést na základě zákona, nemůže vést k obvinění sebe samého. Ve vztahu k dalším dotazům lze uvést, že inspekce požadovala zejména předložení písemných smluv či písemné zachycení ústních dohod spojených s nakládáním s odpady. Jinými slovy, inspekce požadovala pouze sdělení, kdo a na

---

<sup>9</sup> Zároveň tomu nasvědčuje i kontrolní řád, který v ustanovení § 14 odst. 3 předpokládá, že případné námítky proti protokolu je možné vyřídit i v navazujícím správním řízení, ve kterém se rozhoduje o uložení sankce nebo o nápravném opatření, jestliže takovéto řízení bylo zahájeno dříve, že bylo o námitkách rozhodnuto.

základě jakého právního titulu s odpady pocházejícími z provozoven stěžovatelky nakládal. Podle Nejvyššího správního soudu jen na základě předložení takovýchto smluv nelze učinit okamžitý závěr o odpovědnosti stěžovatelky či jiné osoby za správní delikt. Inspekce proto neporušila zákaz sebeobviňování.“

Citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu<sup>10</sup> potvrzuje dřívější rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství (nyní Soudního dvora EU) k otázce zákazu sebeobviňování v řízeních o správních deliktech ve věci *Orkem vs. Komise* ze dne 18. 10. 1989 (č. 374/87). Soud se zabýval požadavkem Komise, aby jí kontrolovaná společnost poskytla veškeré informace, kterými disponuje, a to za účelem vyšetřování možných přečinů proti soutěžnímu právu Evropských společenství. V rozhodnutí soud respektoval velice úzce vymezený princip zákazu sebeobviňování. Komise dle jeho závěrů soudu tedy může vyžadovat od různých společností jakékoliv informace kromě těch, které směřují či dokonce obsahují přiznání k porušení pravidel v rámci komunitárního soutěžního práva. V tomto konkrétním případě tedy bylo přípustné, aby Komise žádala informace o skutkových okolnostech jednání, nicméně žádosti týkající se jakýchkoliv cenových podnětů přípustné nebyly, neboť by vedly k přiznání účasti na zakázaných dohodách o stanovování cen a rozdělení trhů.

Orgán dohledu je tedy i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání jeho vlastního protiprávního jednání. Samotná povinnost předložit existující listiny není sebeobviněním, neboť kontrolovaný subjekt, jenž se následně dostává do pozice obviněného, se může v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přikládal.

#### 4 Váha důkazů – volná úvaha

Jak jsem již uvedla, zásada volného hodnocení důkazů je upravena v ustanovení § 50 odst. 4 SŘ<sup>11</sup>. V souladu s tímto ustanovením správní orgán hodnotí důkazy dle volné úvahy, není-li pro něj ze zákona některý podklad závazný, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Správní orgán tedy není vázán žádnými formálními pravidly, jež by stanovila, jaká je důkazní síla jednotlivých důkazních prostřed-

---

<sup>10</sup> Dále například dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 – 52 pouhým vyžádáním skutkových vyjádření a již existujících listin a záznamů není stěžovatel nucen k sebeobvinění a jeho právo na spravedlivý proces je zachováno.

<sup>11</sup> Zásadu volného hodnocení důkazů nenajdeme výslovně zakotvenou v ústavním pořádku. Přesto jak vyplývá například z nálezu Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2002 sp. zn. III. ÚS 532/01, tuto zásadu Ústavní soud považuje za jednu z nejdůležitějších zásad trestního řízení (a potažmo tedy i přestupkového řízení): „... k hlavním zásadám trestního řízení patří zásada volného hodnocení důkazů (§ 2 odst. 6 trestního řádu), dle níž orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu. Tato zásada však není a nesmí být projevem libovůle, resp. svévole orgánů činných v trestním řízení. Je nezbytné ji strukturovat do konkrétních komponentů a kritérií. Jedním z nich, patřícím ke klíčovým, je transparentnost rozhodování, čili nutnost důkazní postup vyčerpávajícím způsobem popsat a logicky i věcně přesvědčivým způsobem odůvodnit. Uvedený požadavek zákonodárce vtělil do soustavy nároků kladených na odůvodnění rozsudku, resp. usnesení.“ Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, v platném znění, upravuje zásadu volného hodnocení důkazů v ustanovení § 2 odst. 6, dle kterého orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu.



ků. Zákon rovněž nepřikládá a priori žádnému důkazu zvláštní význam, a to ani doznání obviněného. Neznamená to však, že by závěry správního orgánu o skutkové stránce věci mohly být výsledkem libovůle.<sup>12</sup> Při hodnocení důkazů z hlediska jejich závažnosti správní orgán určuje, jaký význam mají jednotlivé důkazy pro jeho rozhodnutí a zda je lze v dané situaci použít.<sup>13</sup> Důkazy se hodnotí jak jednotlivě, tak v souhrnu<sup>14</sup>. Složitější je hodnocení v situaci, kdy se mezi jednotlivými důkazy objeví rozpory. V takovém případě je správní orgán povinen důkazní postup nejen řádně popsat, ale i logicky a věcně přesvědčivě odůvodnit, jakým způsobem se s těmito rozpory vypořádal a z jakých důvodů uvěřil jedné ze vzájemně protichůdných skutkových verzí.<sup>15</sup>

Při hodnocení důkazů se používají především analytické a syntetické metody, často v určitém spojení s dedukcí a indukci. V praxi se to projevuje tak, že úřední osoba užije zdravého selského rozumu a své znalosti okolního světa a případné zkušenosti z jiných případů. Tak například je obecnou zkušeností, že přímé svědectví mívá větší vypovídací hodnotu než svědectví z druhé ruky. Správní orgány musí v každém rozhodnutí, které přijmou, své logické úvahy a vnitřní přesvědčení, které k rozhodnutí vedlo, řádně odůvodnit.<sup>16</sup>

Vyhodnocení věrohodnosti a pravdivosti důkazů představuje vlastní syntetickou část hodnocení. Na základě analýzy poznatků o prameni důkazů, o závažnosti skutečností vyplývajících z důkazů, o jejich souvislosti a návaznosti na jiné skutečnosti a důkazy, o jejich souladu s poznatky praxe a vědy, se získává obraz skutečnosti, která je předmětem dokazování.

---

12 K tomu například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 11/2007 – 54 ze dne 20. 9. 2007: „...[P]rincip volného hodnocení důkazů, na kterém je dokazování ve správním řízení zásadně založeno, nelze ztotožňovat s diskrečním oprávněním správního orgánu. To již svou podstatou představuje právní hodnocení věci a musí navíc vždy vyplývat z explicitního zákonného zmocnění.“

<sup>13</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, sp. zn. 1 As 84/2009.

<sup>14</sup> Na okraj poznamenávám, že zákaz tzv. nov v odvolacím řízení se u přestupků neuplatní, a do souhrnu důkazů při jejich hodnocení u odvolacího správního orgánu je třeba zahrnout i případné nové důkazy provedené až před druhoinstančním orgánem. Zákaz nov je upraven obecně v ustanovení § 82 odst. 4 SŘ takto: v odvolacím řízení je omezeno právo účastníků řízení uplatňovat nové skutečnosti a návrhy pouze na ty, které účastník nemohl uplatnit dříve (koncentrace řízení). Nicméně dle judikatury Nejvyššího správního soudu (například rozsudek sp. zn. 5 As 7/2011 ze dne 7. 4. 2011) se toto omezení nevztahuje na řízení zahájená z moci úřední – tedy typicky na přestupková řízení.

<sup>15</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2006, sp. zn. 6 As 47/2005 – 84.

<sup>16</sup> Lze citovat za jiné například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 11/2007 – 54 ze dne 20. 9. 2007: „Hodnocení důkazů podle vlastního uvážení správního orgánu (§ 34 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které uvede v odůvodnění svého rozhodnutí. Takovým hodnocením však není, jestliže správní orgán jeden důkaz pouze přijal a protichůdný pouze jako nevěrohodný odmítl, aniž by vyložil, proč tak učinil, když navíc nevyužil možnosti provést ke sporné skutečnosti dostupné důkazy další.“

## 5 Závěr

Úkolem správního orgánu v řízení o přestupcích je zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a na základě takto zjištěného skutkového stavu dospět k závěru, zda byl určitý přestupek spáchán. Ke zjištění skutkového stavu slouží dokazování, které má-li být provedeno správně, musí být v souladu se zásadou materiální pravdy a volného hodnocení důkazů. Získané důkazy správní orgán hodnotí podle své vlastní volné úvahy, nicméně i tato musí splňovat určitá kritéria. Správní orgán nejprve z posouzení vyloučí irelevantní důkazy a důkazy nezákonné. Specifickým důvodem nezákonnosti důkazu je získání důkazu v rozporu se zásadou zákazu sebeobviňování.

Příspěvek se věnuje specifikům tohoto zákazu v přestupkovém řízení. Dospívá k závěru, že v případě přestupkového řízení navazujícího na kontrolu, je tento zákaz relativní. Ve fázi kontroly, je třeba posuzovat uložení povinnosti předložit existující listiny zpravidla jako nekolidující se zákazem sebeobviňování. Dozorčí správní orgán musí mít zajištěn přístup k informacím a ve fázi kontroly se ještě nejedná o trestání kontrolovaného subjektu. V případném navazujícím přestupkovém řízení se již v pozici obviněného může hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal. Přesto, má-li správní orgán vykonávající správní dozor možnost získat informace nezbytné pro kontrolu (lze-li předpokládat, že takové informace bude prokazovat protiprávní jednání) i jiným způsobem, než od kontrolovaného subjektu, zásada zákazu sebeobviňování se uplatní a správní orgán by neměl vydání takových informací kontrolovaným subjektem vynucovat.

Zásada volného hodnocení důkazů se uplatní při vyvozování závěrů z provedených důkazů pro zjištění skutkového stavu případu. Tyto závěry musí být vybudovány na vnitřním přesvědčení správních orgánů, které není projevem libovůle, ale vytváří se přísně logicky, s přihlédnutím ke všem okolnostem případu. Specifikum přestupkového řízení spočívá v jeho podobnosti s trestním řízením. Obviněn nemusí svou nevinu prokazovat. Správní orgán proto musí mít takové důkazy, které bez důvodných pochybností prokazují vinu obviněného, jinak musí řízení zastavit. V odůvodnění rozhodnutí musí výslovně zmínit, které skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané, následně také, o které důkazy svá skutková zjištění opírá, a jakými úvahami se soud řídil při vlastním hodnocení provedených důkazů (což je důležité zejména pokud si vzájemně odporují), jak se vypořádával s tvrzeními obviněného a proč nevyhověl návrhům na provedení dalších důkazů.

## LITERATURA

- Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, 239 s., ISBN: 978-80-7400-680-7.
- Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2017, 1153 s., ISBN: 978-80-7400-666-1.
- Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, 446 s., ISBN: 978-80-7400-456-8.
- Skulová S. et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s., ISBN: 978-80-7380-110-6.
- Sochorová, V. Specifika dokazování v daňovém řízení. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014, 207 s., ISBN: 978-80-7400-520-6.
- ŠÁMAL, Pavel. Trestní řád: komentář. 7., dopl. a přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, 3 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-465-0, s. 42.