

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Hana Svatá**

**Výslech policisty jako důkazní prostředek v přestupkovém řízení**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2024**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Výslech policisty jako důkazní prostředek v přestupkovém řízení vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. března 2024

.....

Hana Svatá

Na tomto místě bych ráda poděkovala své vedoucí práce JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D. za její odborné vedení, všechny velmi cenné připomínky a rady, konstruktivní kritiku a vlídnou pomoc.

# Obsah

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Seznam použitých zkratk</b> .....                               | <b>5</b>  |
| <b>Úvod</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>1 Dokazování v přestupkovém řízení</b> .....                    | <b>11</b> |
| 1.1 Kdo vystupuje v přestupkovém řízení .....                      | 13        |
| 1.2 Podklady pro vydání rozhodnutí .....                           | 16        |
| 1.2.1 Důkazní prostředky dle SŘ .....                              | 17        |
| 1.2.2 Odlišnosti dle ZOP .....                                     | 19        |
| 1.3 Principy shromažďování podkladů pro rozhodnutí .....           | 20        |
| <b>2 Výslech policisty</b> .....                                   | <b>23</b> |
| 2.1 Povinnost mlčenlivosti .....                                   | 24        |
| 2.2 Provedení důkazu .....   | 25        |
| <b>3 Volné hodnocení důkazu svědeckou výpovědí policisty</b> ..... | <b>29</b> |
| 3.1 Případ z Ostravy .....   | 31        |
| 3.2 Alternativní důkazní prostředky .....                          | 33        |
| <b>4 Zahraniční poměry</b> .....                                   | <b>36</b> |
| 4.1 Situace v Německu .....  | 36        |
| 4.1.1 Názory z judikatury .....                                    | 38        |
| 4.2 Situace v Polsku .....   | 39        |
| 4.3 Vyvozovaná inspirace.....                                      | 41        |
| <b>Závěr</b> .....   | <b>43</b> |
| <b>Zdroje</b> .....  | <b>47</b> |
| <b>Abstrakt</b> .....  | <b>51</b> |
| <b>Abstract</b> .....  | <b>51</b> |
| <b>Klíčová slova</b> .....   | <b>52</b> |
| <b>Key words</b> .....   | <b>52</b> |

## Seznam použitých zkratk

|          |  |
|----------|--|
| ZPČR     | zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky   |
| SŘ       | zákon č. 500/2004 Sb., správní řád   |
| ZOP      | zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich   |
| ProvPoz  | zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)  |
| ZNP      | zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích   |
| SŘS      | zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní  |
| TŘ       | zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád   |
| Listina  | ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod  |
| ZObP     | zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii  |
| ÚS       | Ústavní soud České republiky   |
| NSS      | Nejvyšší správní soud České republiky  |
| OWiG     | Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), ve znění vyhlášeném 19. února 1987 (BGBl. I S. 602), naposledy novelizovaný čl. 5 zákona ze dne 14. března 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 73)   |
| StPO     | Strafprozeßordnung (StPO), ve znění vyhlášeném dne 7. dubna 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), naposledy novelizovaný čl. 6 zákona ze dne 21. února 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 54)  |
| BeamtStG | Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG), ve znění vyhlášeném dne 17. června 2008 (BGBl. I S. 1010), naposledy novelizovaný čl. 5 zákona ze dne 20. prosince 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389) |
| ZVP      | Zákon ze dne 24 srpna 2001 - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U.2022.1124 t.j.)  |

## Úvod

Výslech policisty jako důkazní prostředek v přestupkovém řízení. I když na první pohled nemusí být jednoznačné, proč tomu tak je, jedná se o mimořádně praktické téma. Tento důkazní prostředek je totiž v určitých přestupkových řízeních tím nejsilnějším. Policista se může dostat do pozice svědka v rámci přestupkového řízení nebo řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Také proti němu či strážníkovi městské policie může být podána stížnost. V těchto řízeních není ojedinělé, že skutkový stav lze zjistit pouze na základě jediné výpovědi daného policisty nebo ho nelze zjistit jednoznačně, jelikož o něm existují dvě protichůdné výpovědi policisty a dalšího účastníka řízení.

V takovém případě nastává poměrně tíživá důkazní situace. Přestupkové řízení není vedeno legální teorií důkazní, dle které by zákon určitému důkaznímu prostředku, v našem případě výslechu, přisuzoval větší nebo menší sílu a hodnotu. Daný správní orgán se tak musí v rámci volného hodnocení důkazů buď zcela spolehnout na výpověď policisty nebo zkrátka vybrat jednu z protichůdných, a to často bez jakýchkoli dalších vodítek k jejich příslušné pravdivosti nebo kredibilitě. Ideální by byly další důkazy, výpověď třetí osoby, hlasová nebo obrazová nahrávka přestupku. V dnešní době je to ale stále spíše zbožným přáním než realitou.

Dobrym příkladem k přiblížení situace je běžná silniční kontrola. Policejní hlídka zastaví řidiče, ať už pouze preventivně nebo z důvodu porušení dopravních předpisů. Kontrola pak může proběhnout naprosto bez problémů, policisté zkontrolují předepsané doklady řidiče, výbavu vozidla, popřípadě rozhodnou příkazem o spáchaném přestupku. Obviněný souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku, který podepíše. Poté se s policejní hlídkou rozloučí a všechno je vyřízeno. Nebylo by však třeba právních pravidel, kdyby společnost fungovala tak, jak má. V tom nejméně nepříjemném případě pouze ve věci nelze rozhodnout na místě příkazem a je třeba provést řádné přestupkové řízení. V těch méně příjemných situacích zkrátka nastane nějaký problém. Může se třeba stát, že policista začne bez předchozího souhlasu řidiče prohledávat interiér jeho vozidla, k čemuž navíc nemá ve většině případů ani zákonnou pravomoc.<sup>1</sup> Řidiči vozidla se toto jednání samozřejmě nelíbí. Podpisem příkazového bloku se dle § 92 odst. 1 ZOP stává příkaz pravomocným a vykonatelným rozhodnutím a nejde proti němu dle § 150 odst. 5 SŘ podat odpor. Řidič proto po kontrole podá podnět k přezkumu příkazu na místě. A jakmile

---

<sup>1</sup> Dle § 42 odst. 1 a 3 ZPČR je policista oprávněn provést prohlídku zastaveného dopravního prostředku pouze při důvodném podezření, že se v daném vozidle nachází pachatel úmyslného trestného činu, věci související s úmyslným trestným činem nebo osoba, po kterých pátrá.

se policista a řidič dostanou před orgán státní moci, který má jejich spor vyřešit, může nastat diplomovou prací řešený problém. Policista nezákonný postup odmítá. Součástí jeho stejnokroje nebylo nahrávací zařízení, řidič vozidla nahrávku nepořídil, a tudíž neexistuje objektivní zachycení děje. Všechny třetí osoby přítomné silniční kontrole byli ostatní kolemjedoucí řidiči, kteří z pouhých několika vteřin při průjezdu už z povahy věci nemohou podat výpověď o jejím průběhu.

Pokud Ministerstvo vnitra jako správní orgán nadřízený správnímu orgánu dle § 124 odst. 1 ProvPoz, který rozhodnutí vydal, a jako správní orgán příslušný k přezkumnému řízení dle § 95 SŘ zahájí přezkumné řízení, je v rámci volného hodnocení důkazů postaveno do složité situace. Má bezvýhradně uvěřit jediné výpovědi policisty, aniž by ji dále nějak zkoumalo, má jí dát přednost před případnou protichůdnou výpovědí účastníka řízení, protože policista je vázán služební kázní a neměl by tudíž o průběhu silniční kontroly ve své výpovědi lhát? Klíčovou otázkou je zde tedy důkazní síla a hodnota důkazu výsledkem policisty, která by měla být vyhodnocena tím způsobem, aby byly naplněny zásady materiální pravdy, zákonnosti a v konečném důsledku i právní jistoty. Důsledkem nevhodného volného hodnocení důkazů, a tudíž porušení některé z výše zmíněných zásad mohou být pak táhlé spory o spravedlnost v rámci opravných prostředků, pokud jsou v daném případě vůbec k dispozici.<sup>2</sup>

V současné době je tato situace v drtivé většině správními orgány řešena tak, že se upřednostní výpověď policisty,<sup>3</sup> který žádné porušení právních předpisů ve svém postupu nevidí, a celá věc se tím uzavírá. Může se objektivně jednat o zcela správný postup, např. pokud je účastník řízení zcela nečinný. Může to být výraz pohodlnosti správního orgánu s cílem ukončit řízení co nejdříve. Možností je několik a je jednoznačné, že je třeba se tímto problémem zabývat pro udržení právní jistoty a důvěry adresátů v právní systém. Přesto je téma dosud jen velmi stroze zpracováno a odborná veřejnost mu věnuje mizivou pozornost. Z povahy věci vyplývá, že se jím nejvíce zabývají správní orgány a dále pak odvozeně nejvyšší orgány soudní soustavy, tedy Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Zdrojem většiny poznatků k věci je tak rozhodovací praxe, která je však velmi různorodá a zatím nesjednocená.

Práce se zaměřuje především na horizont posledních zhruba 30 let na území České republiky, kdy se problém začal objevovat v rozhodovací praxi správních orgánů a soudů. Toto

---

<sup>2</sup> V rámci zmíněného příkladu na silniční kontrole je řádný opravný prostředek v podobě odporu vyloučen a mimořádný opravný prostředek není upraven. Zbývají proto pouze dozorčí prostředky kontroly státní správy nebo obrátit se na správní soudnictví s žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Na zahájení řízení o dozorčích prostředcích navíc nemá účastník právní nárok, což jenom prohlubuje problém.

<sup>3</sup> Např. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012 č.j. 8 As 100/2011-70.

relativně nedávné vyplynutí problému na povrch lze podle mého názoru odůvodnit například skutečností, že před přijetím nové právní úpravy přestupků v roce 1990<sup>4</sup> se blokové řízení řídilo zákonem č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, ve znění zákona č. 89/1983 Sb. účinném ke dni 1. října 1983. § 29 odst. 3 tohoto zákona vylučoval možnost odvolání se proti uložení pokuty v blokovém řízení. Bez možnosti odvolat se si nemohl účastník ani stěžovat na postup policie, a tudíž se neřešily ani jejich výpovědi. V rámci řešení problému budou spíše okrajově zkoumány i zahraniční evropské úpravy sousedních států Německa a Polska. Německo a tamní právní úprava bývá pro tu českou častým vzorem lepšího nebo pokrokovějšího řešení. V Polsku můžeme naopak nacházet konzervativnější a někdy i kontroverznější názory. Je proto vhodné nahlédnout na takovéto obě strany mince a možná se jimi i inspirovat. V cizích právních úpravách bude třeba zaměřit se na práva a povinnosti účastníků přestupkového řízení a na druhé straně policistů, popřípadě i (povinnou) výbavu stejnokroje policistů. Podstatný bude pak výsledek dané úpravy, tedy jestli se v daném cizím státě vyskytuje stejný problém s výsledky policistů jako u nás, nebo ne. Pokud se vyskytuje, lze z dané právní úpravy vyvodit, že není dostatečně efektivní nebo je dokonce i kontraproduktivní. Pokud ne, komparací naší a cizí úpravy lze dojít k možnému řešení.

Cíle má tato diplomová práce primárně dva. Jedním je nalezení obecného pravidla, jak naložit s důkazním prostředkem výsledkem policisty. Ačkoliv v rámci volného hodnocení důkazů nelze příslušnému orgánu předepisovat určitý postup pro hodnocení toho kterého důkazu, není tím vyloučena možnost metodických pokynů, které by daný orgán vedly k naplnění všech relevantních principů správního řízení, především materiální pravdy. Na půdě Ministerstva spravedlnosti dosud vznikla Metodika pro orgány I. stupně příslušné k projednávání přestupků podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, vydaná dne 1. září 2020. Ta obecně definuje důkazy, s nimi spojená práva a povinnosti účastníků řízení a správního orgánu a důkazní prostředky svědeckou výpovědí a výsledkem obviněného. Ministerstvo vnitra vydalo Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, aktualizovaný ke dni 1. února 2022. Ten se ve spojení s dokazováním věnuje především právu nevypovídat a právu klást otázky. Jako přílohu k č. j. MV-60168-6/LG-2018 vydalo Ministerstvo vnitra dne 18. března 2019 také metodické doporučení k vadám příkazových bloků, jejich důsledkům a jejich možné nápravě. To cílí přímo na přestupky, o kterých je rozhodnuto příkazem na místě a možnostech obrany proti němu. V rámci metodických pokynů by šlo však jít mnohem hlouběji. Mohl by být nastíněn

---

<sup>4</sup> První novodobou úpravu přestupkového práva přinesl zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v původním znění účinném ke dni 1. července 1990.



způsob zachycení a provedení důkazu ve smyslu výpovědi policisty, podtržen smysl a účel tohoto důkazu a navržena jeho důkazní síla a hodnota. Díky takovému metodickému pokynu by bylo možné sjednotit rozhodovací praxi příslušných orgánů a vyvarovat se sporům o kredibilitu výpovědi policisty.

Druhým cílem práce je položit si otázku alternativních důkazních prostředků, které by mohly být použity vedle výslechu policisty. Měly by ho buď podpořit nebo vyvrátit, v konečném důsledku doplnit představu o skutkovém stavu přestupku tak, aby bylo dostáno materiální pravdě. Jejich nejdůležitějším atributem je bezpochyby efektivita, ale zaměřit se je třeba i na náročnost zavedení jejich zdrojů do praxe a na úskalí jejich provedení. Typickým příkladem je videozáznam přestupku předložený jako důkazní prostředek účastníkem přestupkového řízení. Zajisté může mít nenahraditelnou informační hodnotu, když zachycuje jasně pachatele přestupku při činu nebo postup policie při zjištění přestupku. V praxi ale nebude jednoduché takový záznam pořídit. Systém bezpečnostních kamer, ať už soukromých nebo veřejných, nikdy reálně nemůže pokrýt oblast celé České republiky a účastník řízení obvykle v první řadě nemyslí na to vytáhnout z kapsy např. své mobilní zařízení a začít natáčet. Provedení tohoto důkazu ve správním řízení pak může zároveň kolidovat s jinými právy, např. s právem na ochranu soukromí, pokud je na záznamu zachycena i třetí osoba. Taková kolize se v praxi řeší testem proporcionality, na jehož provedení v dnešní době mohou mít navíc vliv ještě pokyny Evropského sboru pro ochranu osobních údajů („EDPB“) ke kamerám a kamerovým systémům.<sup>5</sup>

Co práce naopak řešit nebude je kárná odpovědnost policisty v případě jeho křivé výpovědi, zneužití jeho pravomoci, nesprávného výkonu služby, v krajním případě podplácení nebo nepřipustného nátlaku nadřízeného. Nebude se ani zabývat rekvalifikací přestupku na trestný čin. Zároveň není intencí autorky zkoumat možnosti náhrady škody vzniklé nesprávným rozhodnutím nebo náhradu nemajetkové újmy vzniklé v důsledku přestupkového řízení.

Jelikož v nejširším slova smyslu práce pojednává o oboru právní vědy, je zcela na místě použít přílehlající dílčí metody vědeckého výzkumu. Dominantně aplikovanými metodami jsou zde logické metody indukce a dedukce. Na základě případové studie identifikovaných negativních následků tíživé důkazní situace, kterými jsou např. nesprávné zjištění skutkového stavu ve věci, je induktivně souzeno na jejich příčiny. Z těchto jednotlivých závěrů jsou pak dedukována pravidla, která by měla danou situaci vyřešit. Hlavní hypotézou výzkumu je

---

<sup>5</sup> STRAKOŠ, Jan. Použitelnost záznamu z kamerového systému jako důkazu v řízení o přestupku. *Správní právo*, 2020, roč. 53, č. 7, s. 332.

bezpochyby situace, kdy je důkazu svědeckou výpovědí policisty příslušným orgánem navzdory vůdčí zásadě volného hodnocení důkazů přiznávána vyšší důkazní hodnota než výpovědi obviněného, dalších subjektů nebo i jiným důkazům. Obviněný se tak ocitá v tíživé důkazní situaci, na což poukazuje vedlejší hypotéza práce: „Kvůli neuspokojivým výsledkům prvoinstančních řízení hledá obviněný spravedlnost u vyšších instancí.“ Výzkumné otázky k rozklíčování těchto situací zároveň udávají strukturu celé práci. Ze začátku se práce zabývá přestupkovým řízením obecně, tedy jaké procesy v něm probíhají, kdo se na nich účastní a v jaké roli. To vrhá světlo na postupy a osoby, které na hodnocení důkazu svědeckou výpovědí policisty mají největší vliv. Následuje teoretické pojednání o výslechu policisty jako důkazního prostředku, kde bude možné začít pozorovat příčiny a následky dané tíživé důkazní situace. Vyvrcholením výzkumu je pojednání o volném hodnocení daného důkazního prostředku. To zodpoví, jestli je třeba se situací něco dělat, jestli je to vůbec možné a jaké důkazní prostředky existují k dosažení materiální pravdy, respektive otázku jejich efektivity.

# 1 Dokazování v přestupkovém řízení

Fáze dokazování je v mnoha správních řízeních jednou z nejdůležitějších fází vůbec. Jedná se o zákonem upravený postup, ve kterém jsou vyhledávány, prováděny a využívány prostředky způsobilé objasnit skutkový stav věci. Slouží k vytvoření skutkového podkladu. Bez skutkového podkladu nikdy nelze ve věci meritorně rozhodnout. Správní orgán může ve věci rozhodnout pouze tehdy, má-li dostatečnou představu o skutkovém stavu věci. Pokud se na ni však podíváme optikou přestupkového řízení, tedy jednoho typu správního řízení, zjistíme, že v závislosti na jeho formě se význam dokazování v něm může lišit. Dokazování v přestupkovém řízení je jednou z možností, jak v něm shromáždit podklady pro rozhodnutí ve věci. To mimo jiné znamená, že nemusí být součástí každého z nich.

Například u vydání příkazu na místě nebo obecně v příkazním řízení už z povahy věci nepřichází v úvahu. Zároveň tomu nasvědčuje zákonná úprava. Při ukládání pokuty příkazem na místě dle § 91 odst. 1 ZOP je podmínkou pro rozhodnutí souhlas obviněného s takovým postupem, se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku a s uložením pokuty a její výší. Na toto ustanovení pak navazuje § 150 odst. 5 SŘ, které uznává stav věci za prokázaný, pokud je obviněný přítomen a plně souhlasí se všemi důvody vydání příkazu vyjmenovanými výše. Pro fázi dokazování jako takovou tu tudíž není místo, protože skutkový stav se ze zákona považuje za prokázaný plným uznáním důvodů vydání příkazu přítomným účastníkem. To by probíhalo v následném klasickém přestupkovém řízení jedině v případě, kdyby obviněný nesouhlasil se zjištěným skutkovým stavem a bylo by tak třeba posoudit skutkové a právní otázky týkající se přestupku příslušným správním orgánem.<sup>6</sup> Z toho plyne, že ačkoli řízení o vydání příkazu na místě je zahajováno pouze ex offio správním orgánem, „*dodržení podmínky spolehlivého zjištění přestupku [je] fakticky v dispozici osoby podezřelé ze spáchání přestupku*“<sup>7</sup> a dokazování může proběhnout pouze na základě aktivity obviněného. V případě vydání příkazu je dle § 150 odst. 2 SŘ jediným podkladem pro jeho vydání kontrolní protokol pořizovaný podle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo mohl být oprávněnou úřední osobou. Dokazování se tudíž neprovádí, protože již z daného protokolu je skutkový stav dostatečně zjištěn. Obecně lze říci, že v řízení o přestupcích jsou podklady pro rozhodnutí většinou skutečnosti známé příslušnému správnímu orgánu z jeho úřední činnosti

---

<sup>6</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003-46.

<sup>7</sup> JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 749 (§ 91 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

a dokazování se v něm provádí pouze tehdy, když jsou tyto podklady neúplné nebo nedostatečné anebo jsou zpochybněny účastníky řízení.<sup>8</sup>

Pokud k dokazování dojít má, děje se tak především až v průběhu samotného řízení před příslušným správním orgánem v rámci ústního jednání. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. července 2009, č. j. 2 As 60/2008-111 vyslovil dokonce názor, že ústní jednání je zásadně tou formou, kterou má dokazování v přestupkovém řízení probíhat. To platí dvojnásob, je-li v daném typu řízení ústní jednání povinné jako např. v situaci dle § 80 odst. 2 ZOP, kdy je obviněným mladistvým. Samotné přestupkové řízení je ale až předposlední fází řízení o přestupcích, po které následuje už jenom rozhodnutí ve věci. Logicky mu předchází postupy před zahájením řízení, které mohou vést buď k zjištění nebo přímo k zajištění budoucích důkazních prostředků.

Potřebuje-li správní orgán ověřit podnět k zahájení přestupkového řízení nebo vlastní zjištění, které nasvědčuje spáchání přestupku, může před zahájením řízení o přestupku využít institutu vysvětlení. Jelikož ZOP neobsahuje jeho specifickou úpravu, řídí se tou obsaženou v § 137 SŘ. Každý, komu nesvědčí právo odmítnout součinnost při dokazování, je povinen vysvětlení správnímu orgánu podat. O podání vysvětlení se pořizuje záznam. Z něj je především možné identifikovat osobu, která vysvětlení podala, a vylíčené předmětné skutečnosti. I když tento záznam dle § 137 odst. 4 SŘ není možné použít jako důkazní prostředek v následujícím přestupkovém řízení, může sloužit jako vodítko k již použitelným důkazním prostředkům jako je např. svědecká výpověď. S dokazováním velmi úzce spjatý je i další postup před zahájením řízení, a to zajištění důkazu. Přestože se může jednat o poměrně závažný zásah do práv dotčené osoby, institut je to velmi prospěšný. Umožňuje totiž správnímu orgánu provést důkaz ještě před zahájením řízení v případě, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi a takový důkaz může podstatně ovlivnit rozhodnutí ve věci.

Jelikož správní řízení obecně, a tudíž zásadně i přestupkové řízení ovládá princip dvouinstančnosti řízení, až na výjimky může být přestupek dále projednáván i v rámci řádných opravných prostředků, kde je dokazování prováděno prakticky vždy. V případě příkazního řízení se podáním včasného a přípustného odporu příkaz dle § 150 odst. 3 SŘ ruší a řízení pokračuje. Pokud účastník řízení podal proti rozhodnutí odpor, očividně s nějakým aspektem tohoto řízení nesouhlasí a v následném řízení bude potřeba dané vady prokázat. Podobné platí i pro odvolací řízení. Pokud účastník podá odvolání proti rozhodnutí v přestupkovém řízení,

---

<sup>8</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 358.

bude se jím proti něčemu bránit. Jelikož přestupkové řízení dle § 97 odst. 1 ZOP ovládá ve vztahu k obviněnému princip jednotnosti řízení, může obviněný v odvolacím řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Mimořádný opravný prostředek proti již pravomocnému rozhodnutí ve věci, obnova řízení na žádost účastníka, dle § 100 odst. 1 SŘ dokonce předpokládá nové, dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které v rámci řízení o obnově řízení budou muset být provedeny. Během řízení o opravných prostředcích se tedy lze s dokazováním setkat poměrně častěji.

Jako alternativní cesta ochrany veřejných subjektivních práv se nabízí správní soudnictví. V rámci přestupkového práva připadají v úvahu žaloba proti rozhodnutí dle § 65 a násl. SŘS, řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. SŘS a řízení o ochraně proti nečinnosti dle § 79 a násl. SŘS. Řízení v případě tzv. zásahové žaloby ani řízení na ochranu proti nečinnosti nejsou vázány koncentrací řízení, a soud proto rozhoduje na základě skutkového stavu ke dni jeho rozhodnutí jak o podmínkách řízení, tak o důvodnosti řízení. Výjimka spočívá pouze v situaci, kdy soud posuzuje nezákonnost již ukončeného zásahu správního orgánu. Zde soud rozhoduje na základě skutkového a právního stavu ke dni zásahu, protože fakticky posuzuje minulý stav věci.<sup>9</sup> V případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou okolnosti odlišné. Zásadně se rozhoduje dle stavu zjištěného v původním správním řízení dle § 77 odst. 2 SŘS. Pokud by soud zjistil, že byl tento zjištěn zcela v rozporu s předpisy nebo se vůbec neodrazí v konečném rozhodnutí, soud dané rozhodnutí zruší a vrátí věc správnímu orgánu. Soud dokazování může provést i znovu nebo doplnit, ale děje se tak pouze pokud by to neznamenal nahrazení hlavní role správního orgánu ve zjišťování skutkového stavu.<sup>10</sup> Posláním správních soudů je totiž především kontrola zákonnosti postupu správního orgánu. V rámci správního soudnictví tudíž samotné provádění a rozsah dokazování záleží na typu řízení a aktivitě navrhovatele, který má hlavní povinnost tvrzení.

## 1.1 Kdo vystupuje v přestupkovém řízení

V rámci přestupkového řízení se bezpochyby objeví hlavní subjekty řízení. Těmi se rozumí nositelé procesních práv a povinností, které jsou způsobilé přímo ovlivnit průběh řízení. Mezi ně patří správní orgány příslušné k zahájení a vedení řízení a vydání rozhodnutí v něm

---

<sup>9</sup> VETEŠNÍK, Pavel. In JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 689 a s. 733 (§ 81 a § 87 soudního řádu správního).

<sup>10</sup> JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 639 (§ 77 soudního řádu správního).

a účastníci řízení, jejichž práva a povinnosti mohou být vedeným řízením přímo dotčena.<sup>11</sup> Kromě hlavních subjektů řízení existují i další osoby, které mají práva a povinnosti ve vztahu k předmětu řízení, nejsou ale již účastníky řízení. Mezi ně patří zákonní zástupci nebo opatrovníci obviněného nebo např. orgán sociálně-právní ochrany dětí. Důležité je zmínit i osoby na řízení zúčastněné, které nemají ani pozici účastníků ani subjektů řízení, protože nemohou svými procesními právy a povinnostmi reálně ovlivnit průběh daného přestupkového řízení. Jedná se o svědky, znalce nebo osoby předkládající listiny apod.

Jedním z hlavních subjektů správního řízení je samotný správní orgán příslušný k tomuto řízení. Věcná příslušnost správního orgánu se liší podle typu přestupku. Dle § 60 odst. 2 ZOP je věcně příslušným obecní úřad, a to k projednání přestupků dle ZNP. K přestupkům dle dalších zvláštních zákonů jsou správní orgány v nich označené. Jedná se např. o již zmíněnou Policii ČR dle § 124 odst. 1 ProvPoz, Českou školní inspekce dle § 182a odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání nebo stavební úřad dle § 304 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona. Okruh správních orgánů příslušných k přestupkovému řízení dle zvláštního zákona je opravdu velmi široký. Zbytkovou kategorií věcné příslušnosti je dle § 60 odst. 1 ZOP obecní úřad obce s rozšířenou působností. Není-li věcná příslušnost určena přímo zákonem, je možné o ní navíc rozhodnout na základě zákona. Jedním z příkladů je přenesení příslušnosti na základě veřejnoprávní smlouvy dle § 105 ZOP. Místní příslušnost správního orgánu se primárně dle § 62 odst. 1 ZOP řídí místem, kde byl přestupek spáchán, podpůrně pak trvalým pobytem podezřelého, sídlem nebo místem, kde vyšel přestupek nejdříve najevo podle dalších odstavců daného ustanovení ZOP. Takto příslušné správní orgány hrají v přestupkovém řízení nenahraditelnou roli. Ex officio, ať už na základě poznatků z vlastní činnosti nebo z podnětu třetí osoby, zahajují samotné řízení o přestupku. Vedou ho, čímž se rozumí shromažďování podkladů pro rozhodnutí, provádění dokazování, případné nařízení ústního jednání a další instituty. A konečně přestupkové řízení zakončují rozhodnutím ve věci.

Dalším hlavním subjektem správního řízení je účastník řízení. Dle § 68 ZOP jsou účastníky přestupkového řízení obviněný v plném rozsahu řízení, poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránání věci nebo náhradní hodnoty. Ne každý účastník řízení je však i procesně způsobilý samostatně vykonávat svá procesní práva a povinnosti. Jelikož ZOP zvláště procesní

---

<sup>11</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 281.

způsobilost účastníků neupravuje, řídí se obecným pravidlem obsaženým v § 29 odst. 1 a 2 SŘ. Účastník je tedy procesně způsobilý v rozsahu své svéprávnosti. Pro odpovědnost za přestupky přiznává § 18 ZOP plnou svéprávnost už osobám od patnáctého roku věku. To znamená, že tyto osoby již nemusí být v přestupkovém řízení zastoupeny svými (zákonnými) zástupci.

„*Obviněný je účastníkem, bez kterého nelze řízení vést.*“<sup>12</sup> To vychází už i ze skutečnosti, že přestupkového řízení je dle § 78 odst. 2 ZOP zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení, čímž se podezřelý zároveň dle § 69 odst. 1 ZOP stává obviněným. I přes tuto jeho neodmyslitelnou roli v přestupkovém řízení, samotný ZOP se jeho postavení věnuje jen velmi stroze. V § 69 odst. 2 ZOP pouze zmiňuje princip presumpce nevinny. Jako obviněný z protiprávního jednání ale obecně disponuje právem na obhajobu. Z něj pak plynou další oprávnění jako právo navrhnout důkazy, nahlížet do spisu vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí, právo na oznámení rozhodnutí nebo právo podávat opravné prostředky. ZOP mu však na rozdíl od TŘ nepřiznává právo na bezplatnou obhajobu nebo alespoň obhajobu za sníženou odměnu. Dle § 79 odst. 3 SŘ si příslušný správní orgán a účastník každý nesou své vlastní náklady.

Pokud jsou správnímu orgánu známy osoby, jimž byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku obohatil, má dle § 70 odst. 1 ZOP povinnost je vyrozumět o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody nebo uplatnit nárok na vydání bezdůvodného obohacení a poučit ji o způsobu, jak to učinit. Poškozený může být zároveň osobou přímo postiženou spácháním přestupku, na jejímž souhlase závisí zahájení anebo pokračování v přestupkovém řízení dle § 79 ZOP. Ve většině případů bude také vystupovat v roli svědka. Svědecká výpověď poškozeného ale může mít různý podtext v souvislosti s jeho zájmem na výsledku přestupkového řízení a správní orgán proto musí v rámci volného hodnocení důkazů přihlídnout k faktu, že poškozený bude pravděpodobně chtít obviněného spíše usvědčit. Vlastník věci, která může být nebo byla zabrána dle § 53 ZOP bude mít především zájem na obhajobě svého vlastnického práva k této věci, a proto je mu přiznáno postavení účastníka přestupkového řízení v té jeho části, kde se o zabránění věci rozhoduje. Zabránění věci osobě odlišné od pachatele nezávisí na výsledku řízení, případná výpověď této osoby tak může být v konečném důsledku zhodnocena jako důkaz s větší důkazní silou než výpověď poškozeného.

---

<sup>12</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 298.

## 1.2 Podklady pro vydání rozhodnutí

Právní úpravu podkladů pro meritorní rozhodnutí v přestupkovém řízení najdeme především v SŘ. ZOP obecnou úpravu těchto podkladů, způsobu jejich shromažďování ani obecnou úpravu dokazování neobsahuje, pouze poukazuje na určitá specifika, kterým se práce bude věnovat záhy. Z § 50 odst. 2 SŘ vyplývá princip, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje zejména orgán příslušný k projednání dané věci. Ta vychází z premisy, že správní orgán bude především rozhodovat na základě skutečností mu známých z jeho úřední činnosti a podkladů od jiných správních orgánů. U skutečností známých z úřední povinnosti nemusí dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2011, č. j. 1 As 33/2011-58 ani uvádět zdroj, ze kterého se o této skutečnosti dozvěděl. Zákonná povinnost správních orgánů shromažďovat podklady však nezbavuje účastníky řízení povinnosti poskytovat při tom součinnost. Účastníci mají ze zákona dle § 52 SŘ povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení a dle § 50 odst. 2 SŘ v některých případech možnost i důkaz sami provést, pokud to na jejich žádost správní orgán připustí a neohrozí to účel řízení, zejména jeho rychlost a hospodárnost. Jejich povinnost součinnosti má však své hranice, a to především v zákazu sebeobviňování.<sup>13</sup>

Podkladem pro vydání rozhodnutí může být v konečném důsledku cokoli, co může přispět k naplnění zásady materiální pravdy, tedy ke zjištění skutkového stavu, a zároveň bylo získáno zákonným způsobem. § 50 odst. 1 SŘ obsahuje demonstrativní výčet druhů těchto podkladů. Jejich pořadí v tomto ustanovení však nemá nijak naznačovat jejich různý význam pro rozhodnutí ve věci nebo jejich hierarchické členění.<sup>14</sup> Zákon zároveň obsahuje výjimky, tedy podklady, které nelze použít jako důkazy ve správním řízení. Jsou jimi dle § 137 odst. 4 SŘ záznam o podání vysvětlení a oznámení přestupku dle § 73 ZOP.<sup>15</sup> Důkazy získané v procesu dokazování jsou jedním z druhů podkladů pro vydání rozhodnutí. Jedná se navíc o podklad, který dává účastníkovi přestupkového řízení možnost v největší míře uplatnit jeho procesní práva. V případě obviněného zejména jeho práva na spravedlivý proces a na řádnou obhajobu. Právo být neprodleně seznámen s obviněním se uplatní vždy, jelikož je s ním skrze doručení oznámení dle § 78 odst. 2 ZOP spojen samotný okamžik zahájení přestupkového řízení ex offo. Při rozhodování pouze na základě podkladů příslušnému správnímu orgánu

---

<sup>13</sup> „Nad rámeček zákazu donucování jiného k sebeobvinění vlastní výpovědi, lze zmíněné ústavní právo chápat v širším rozsahu tak, že ani jiné důkazy není nikdo povinen proti sobě poskytovat. V tomto rozsahu je předmětné ústavní právo garantováno čl. 40 odst. 2 Listiny, zakotvujícími presumpci nevinu.“ (Nález Ústavního soudu ze dne 22. února 2006, sp. zn. I. ÚS 671/05)

<sup>14</sup> Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. prosince 2010, č. j. 17 A 48/2010-50.

<sup>15</sup> Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. prosince 2010, č. j. 17 A 30/2010-56.



známých, tedy když nedojde k dokazování, může obviněný jako účastník činit návrhy a uplatňovat právo k nahlížení do spisu zakotvené v § 38 SŘ jako součást práva na obhajobu vyplývající z čl. 40 odst. 3 Listiny. V rámci dokazování jsou však tato práva doplněna a umocněna mnoha dalšími. Jelikož je dokazování zásadně prováděno v rámci ústního jednání, je jím obviněnému umožněn výkon práva k osobní účasti na projednávání jeho věci vyplývajícího z čl. 38 odst. 2 Listiny. Právě v jeho průběhu se pak může plně hájit, vyjadřovat se ke všem podkladům pro rozhodnutí, což je jeho dalším základním právem dle čl. 40 odst. 3 Listiny, nebo být vyslýchán či klást otázky dalším účastníkům, svědkům a znalcům tak, jak plyne z § 82 odst. 1 a 3 ZOP.

### 1.2.1 Důkazní prostředky dle SŘ

Ve správním řádě je systematicky jako první upraven v § 53 SŘ důkaz listinou. I vzhledem k tomu, že mnoho přestupků je rozhodováno na podkladě výhradně listinných důkazů, se jedná o velmi frekventovaný důkazní prostředek. Listinou se rozumí movitá věc, písemnost, která obsahuje údaje o relevantních skutečnostech ve věci. Listiny dělíme na veřejné a soukromé. Veřejné listiny jsou ty vydávané nebo vedené orgány veřejné moci k tomu příslušnými (řidičský průkaz), dále listiny za veřejné označené zvláštními předpisy (list vlastnictví) a za veřejné uznávané na základě mezinárodní smlouvy.<sup>16</sup> Soukromými listinami se rozumí ty pocházející od fyzických nebo právnických osob jednajících v jejich soukromé sféře. Základní rozdíl mezi těmito listinami spočívá v jejich důkazní síle. I když lze namítat a prokázat opak, veřejné listiny jsou automaticky považovány za pravé a informace v nich za pravdivé. Způsob získávání těchto listin je také odlišný. Veřejné listiny si správní orgány opatřují v rámci své úřední činnosti na základě běžné žádosti od jiného orgánu veřejné moci, který by jim měl vyhovět ve smyslu princip dobré správy zakotvené v § 8 odst. 2 SŘ. Naopak soukromé listiny jsou osoby, které předmětné listiny drží, povinny správnímu orgánu na základě jeho usnesení o tom vydat pod hrozbou pořádkové pokuty v případě nesplnění této povinnosti. Tato povinnost může být prolomena pouze zákazem sebeobviňování.

Ohledání, důkazní prostředek systematicky navazující ve správním řádu na důkaz listinou, je jedním z nejbezpečnějších způsobů, jak si správní orgán může ověřit výsledky dosavadního šetření a učinit další závěry pro následné rozhodnutí. Nejbezpečnějším je právě proto, že potřebné závěry správní orgán činí na základě vlastního a přímého pozorování samotného zdroje důkazu. Ohledání je prováděno zpravidla na místě, kde se daná movitá nebo

---

<sup>16</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 191.

nemovitá věc nachází, a to prohlídkou této věci správním orgánem. I když musí být účastníci řízení o provádění ohledání vyrozuměni a mohou být u úkonu přítomni, obecně nemohou v jeho průběhu klást otázky přítomným osobám. Právo dotazovat se přítomných svědků, případně znalců, má však na základě výjimky obviněný z přestupku. Taková výjimka je totiž dovozována z jeho ústavního práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, respektive tedy z práva vyslýchat a dát svědky vyslýchat proti sobě, které je jeho součástí.<sup>17</sup> V přestupkovém řízení je tento důkazní prostředek ale využíván poměrně málo pouze pokud skutkový stav nelze zjistit jinak. Nejčastěji si ho lze představit u přestupků na úseku územního plánování a staveb v podobě místního šetření<sup>18</sup> nebo na úseku silniční dopravy jako ohledání vozidla.

I když ne vždy nejvěrohodnějším, bezpochyby však velmi hojně využívaným důkazním prostředkem je důkaz svědeckou výpovědí dle § 55 SŘ. Obecně má povinnost vypovídat a může tak být svědkem každá osoba odlišná od účastníka řízení a správního orgánu příslušného k projednání věci, která vlastními smysly poznala relevantní skutečnosti spojené s projednávanou věcí. Může jím být i mladiství bez nutnosti přítomnosti třetí osoby a osoba nezletilá doprovázena např. rodičem. Výslech osoby do 15 let věku se však obecně nedoporučuje s ohledem na jeho negativní psychické důsledky na dané dítě.<sup>19</sup> Ze zákona nesmí být svědek vyslýchán o utajovaných informacích ani skutečnostech, na které se vztahuje jeho povinnost mlčenlivosti, dle zvláštního zákona. Svědek může dále dle § 55 odst. 4 SŘ výpověď odeprít, pokud by jí způsobil sobě nebo osobě sobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Když už k výslechu dojde, musí svědek vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat, jinak by se mohl dopustit přestupku křivé výpovědi. O tom musí být správním orgánem poučen. Správní orgán nesmí v průběhu výslechu klást svědkovi sugestivní ani kapciózní otázky, jelikož by mohly zpochybnit pravdivost samotné výpovědi. Výslech nemusí být prováděn v přítomnosti účastníků, správní orgán má pouze povinnost je o něm vyrozumět. O jejich možnosti jim klást otázky je pojednáno výše.

K posouzení otázek záviselých na odborných znalostech, kterými nedisponuje ani jiný správní orgán, musí správní orgán přibrat znalce. Znalec vypracuje znalecký posudek, kde vyjadřuje své názory na skutkové otázky mu položené správním orgánem ohledně projednávané

---

<sup>17</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 194.

<sup>18</sup> Pojem „místní šetření“ je pouze zvláštním označením pro ohledání věci nemovité, které z povahy věci může proběhnout pouze v místě, kde se nachází daná nemovitá věc.

<sup>19</sup> ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání podle platného stavu k 1. 9. 2011. Praha: Linde Praha, 2011, s. 117-118.

věci. Neměl by hodnotit otázky právní. Tento znalecký posudek poté slouží jako důkaz a podklad pro rozhodnutí ve věci. Především pokud se závěry znalce nebude souhlasit, může další znalecký posudek, který podpoří jeho verzi skutkového stavu, opatřit i účastník řízení a správní orgán musí rozporu v názorech obou znalců dále věnovat zvýšenou pozornost, případně pořídit i třetí, tzv. revizní znalecký posudek. V přestupkovém řízení si lze znalecké posudky představit poměrně často, např. pro posouzení míry snížení schopnosti řídit motorové vozidlo řidičem pod vlivem návykové látky.

### 1.2.2 Odlišnosti dle ZOP

Ačkoli se v ZOP dokazování jako takovému věnuje jediný § 82, skrývá se v něm řada odlišností od obecné úpravy dokazování a důkazních prostředků ve správním řádě. § 82 odst. 1 ZOP zakotvuje výjimku z principu, že jako svědek může být vyslýchána pouze osoba odlišná od účastníka řízení, a dává tak správnímu orgánu možnost vyslechnout i obviněného, tedy účastníka přestupkového řízení dle § 68 písm. a) ZOP. Tohoto oprávnění má být využíváno k vyhovění právům obviněného, především trvá-li obviněný na svém výsledku, protože jím chce prokázat svoji nevinu.<sup>20</sup> Obviněný má stejná práva ohledně zakázaného výsledku a odepření výpovědi jako svědek dle správního řádu. V rámci taktiky své obhajoby však vypovídat zásadně nemusí a nepravdivými tvrzeními se nutně nevystavuje riziku spáchání přestupku křivé výpovědi.<sup>21</sup> ZOP také v § 82 odst. 3 zakotvuje výše zmíněnou výjimku, na základě které může účastník řízení, zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného, osoba přímo postižená spácháním přestupku a orgán sociálně-právní ochrany dětí klást (jinému) účastníkovi řízení, svědkům a znalcům otázky. Tyto otázky by měly být především věcné k projednávanému případu a dotazovaný na ně nemusí odpovědět.

V souvislosti s nyní projednávanými odchylkami úpravy ZOP a SŘ je vhodné také upozornit na úpravu koncentrace řízení. Správní řád dle § 36 odst. 1 ve spojení s § 82 odst. 4 okamžik koncentrace správního řízení spojuje s vydáním rozhodnutí správním orgánem v prvním stupni. Judikatura Nejvyššího správního soudu<sup>22</sup> však dovodila, že se toto pravidlo nemůže aplikovat na řízení sankčního charakteru. ZOP pak toto pravidlo podtrhuje zakotvením možnosti uvádět nové skutečnosti a důkazy i v rámci odvolacího řízení dle § 97 odst. 1 ZOP.

---

<sup>20</sup> JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 646 (§ 82 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

<sup>21</sup> PROVAZNÍK, Jan. Trestněprávní meze lži při obhajobě v trestním řízení [online]. Advokátní deník, 27. března 2019 [cit. 29. února 2024]. Dostupné na <<https://advokatnidenik.cz/2019/03/27/trestnepravni-meze-lzi-pri-obhajobe-v-trestnim-řízení/>>.

<sup>22</sup> Viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, č. j. 1 As 96/2008-115

### 1.3 Principy shromažďování podkladů pro rozhodnutí

Fáze přestupkového řízení, která je obecně nazývána jako shromažďování podkladů pro rozhodnutí ve věci, je vedena určitými principy a zásadami, které udávají její základní východiska a cíle. Z nich pak vychází i dokazování jako jedna z forem shromažďování podkladů pro rozhodnutí. Jedná se zejména o zásadu materiální pravdy, zásadu vyhledávací, zásadu presumpce nevinny a volného hodnocení podkladů pro rozhodnutí. Tyto principy platí bezprostředně a jejich porušení se lze dovolávat i bez formálního zakotvení do všeobecně závazného předpisu. Zákodárce se je přesto nejspíše pro zajištění vyšší právní jistoty rozhodl inkorporovat do ZOP a subsidiárně používaného SŘ. Z jednoduchých zásad chování správního orgánu se tak stávají přímo platné normy. I to podtrhuje jejich velký význam pro přestupkové řízení. Je samozřejmé, že zákonodárce vedou při normotvorbě k homogennímu právnímu řádu a tím k udržení právní jistoty, když na jejich základě nová pravidla vymýšlí tak, aby svým smyslem a významem doplňovala a logicky zapadala do již existujících právních předpisů. Avšak důležitější roli podle mého názoru hrají právní zásady, když je třeba interpretovat právní normy v případech, kdy jejich aplikace není v dané věci jasná nebo pochybná. O to koneckonců do jisté míry jde i v případě důkazního prostředku výslechem policisty. Základní zásady nám tady mohou pomoci rozklíčovat, jak mají správní orgány s tímto důkazním prostředkem naložit. Nebo zodpovědět otázku, jestli samostatně stačí k rozhodnutí ve věci. Jestli je správné na něj nahlížet jako na zdroj absolutní pravdy.

Stěžejní zásadou shromažďování podkladů pro rozhodnutí je zásada volného hodnocení důkazů stručně vyjádřená v § 50 odst. 4 SŘ. Podle něj správní orgán všechny podklady pro rozhodnutí, včetně návrhů účastníků, hodnotí na základě své vlastní úvahy o věrohodnosti, pravdivosti a důkazní síle jednotlivých důkazních prostředků zvlášť a v jejich vzájemných souvislostech tak, aby bylo zároveň dostáno jejich zákonnosti a přípustnosti. „*Je ale nepřípustné, aby správní orgán hodnotil důkazy svévolně v neprospěch obviněného.*“<sup>23</sup> Zároveň ale SŘ v § 50 odst. 4 stanoví, že zákon může konkrétnímu podkladu ve věci přiznat závaznost pro správní orgán, který ho tím pádem musí respektovat a zásada volného hodnocení důkazů se na něj neuplatní. Tato výjimka platí dle § 73 odst. 2 SŘ pro všechna pravomocná rozhodnutí a výroky pravomocných rozsudků soudů a dle § 149 odst. 1 SŘ závazná stanoviska.

Další základní premisu tvoří ústavní zásada presumpce nevinny zakotvená přímo v § 69 odst. 2 ve spojení s § 82 odst. 2 ZOP, která je zároveň jednou ze složek práva na spravedlivý proces. Zaprvé vyjadřuje pravidlo nestranného a nezaujatého zacházení s obviněným

---

<sup>23</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 357.

z přestupku. Správní orgán ho musí bez ohledu na jakákoli subjektivní přesvědčení pověřených osob o jeho ne-/vině poučit o všech jeho právech a umožnit mu je plně uplatnit. Především mu musí být umožněno vykonávat právo na obhajobu. Z toho v konečném důsledku plyne povinnost správního orgánu prokázat, že se projednávaný skutek stal, že ho spáchal obviněný a naplnil všechny znaky skutkové podstaty přestupku, ze kterého je obviněn, nade vší pochybnosti. Pokud skutkové pochybnosti po skončeném dokazování stále vyvstávají, musí být rozhodnuto ve prospěch obviněného o zastavení řízení, čímž ve věci začne platit překážka věci rozhodnuté a domněnka nevinu obviněného. Druhé východisko presumpce nevinu se projevuje přímo v rámci shromažďování podkladů pro rozhodnutí. Obviněný tak není povinen prokázat svoji nevinu. Je to správní orgán, který prokazuje jeho vinu, a nesmí ho přitom žádným způsobem nutit k výpovědi nebo doznání. I když se obviněný rozhodne výpověď poskytnout, nehrozí mu obvinění z křivé výpovědi, pokud bude o rozhodných či jakýchkoli skutečnostech záměrně lhát. Z jeho absolutní nečinnosti ohledně obhajoby a odmítání součinnosti při obstarávání podkladů pro rozhodnutí nesmí být vyvozováno na jeho vinu. Podle judikatury ESLP<sup>24</sup> se obviněný sice fakticky může vzdát práva na presumpci jeho nevinu tím, že svou vinu přizná, ale ani to nezabavuje správní orgán povinnosti skutek prokázat. Procesním projevem presumpce nevinu je následně zásada vyhledávací, kterou lze vyvozovat i z § 50 odst. 3 SŘ. Zásadou vyhledávací nebo také vyšetřovací se rozumí, že odpovědnost za řádné zjištění všech skutečností relevantních pro rozhodnutí ve věci nese správní orgán, který si musí aktivně opatřovat všechny reálně myslitelné podklady, a to i bez návrhů obviněného. Činí tak z moci úřední, tudíž se zde podpůrně uplatňuje i zásada oficiality. S obecným pravidlem jsou ale neodmyslitelně vždy spojené výjimky. Liberační důvody pro zbavení odpovědnosti právnické nebo podnikající fyzické osoby za přestupek logicky musí dle § 21 odst. 1 a odst. 23 odst. 1 ZOP prokázat osoba sama, jelikož závisí na vnitřních záležitostech dané osoby v podobě vynaložení veškerého úsilí k odvrácení přestupku. V takovém případě je v jejím zájmu podílet se na vyšetřování přestupku a prokázat svoji nevinu.

Potřebný rozsah podkladů, které musí správní orgán obstarat pro rozhodnutí ve věci, je udáván zásadou materiální pravdy zakotvenou v § 3 SŘ. Musí být zjištěny tak, aby ve skutkovém stavu již neexistovaly žádné nejasnosti. Ty nesmí být jak na straně správního orgánu, tak ani pocházet od obviněného ve formě připomínek, námitek a návrhů. S těmi se musí správní orgán vypořádat.<sup>25</sup> Zjišťování podkladů navíc musí být v souladu s požadavky vyplývajícími z § 2 SŘ, tedy dbát na zákonnost, chránit subjektivní oprávněné zájmy a práva

---

<sup>24</sup> Viz. např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva Lutz proti Německu ze dne 25. srpna 1987, č. 9912/82

<sup>25</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2009, č. j. 1 As 44/2009-101.

nabytá v dobré víře ale i objektivní veřejný zájem. I když se tím pádem může dostat do rozporu se zásadou rychlosti, je vždy třeba mezi nimi najít účelný kompromis a v žádném případě neomezovat rozsah podkladů pro vydání rozhodnutí jenom z důvodu hrozící vyšší délky řízení. Např. dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2013, č. j. 7A 37/2010 - 39-45 má správní orgán povinnost objasnit skutkový stav věci rychle a hospodárně, přičemž nesmí provádět důkazy, které nemají žádnou relevanci pro zjišťovaný skutkový stav.

## 2 Výslech policisty

Výslech policisty je zde především míněn jako výslech svědka. Jako výslech účastníka řízení, např. kárného, ho práce zohledňovat nebude. I v pozici svědka bude mít však specifické postavení. Ať už by se jednalo o strážníka obecní policie nebo příslušníka Policie ČR, ve velké většině případů se bude zároveň jednat o člena správního orgánu přímo rozhodujícího o samotném přestupku nebo v zákonem stanovených případech alespoň správního orgánu, který přestupkové řízení iniciuje. § 60 odst. 1 ZOP propůjčuje sice věcnou příslušnost k projednávání přestupků obecním úřadům s rozšířenou působností, dává ale prostor i zvláštním zákonům k určení této věcné příslušnosti jinak. Právě podle zvláštních zákonů se pak určuje věcná příslušnost k projednávání přestupků policií.

Určování věcné příslušnosti Policie ČR k projednání přestupků podle zvláštních zákonů může být v některých případech však problematické. § 6 odst. 1 ZPČR vyjmenovává útvary, které ji tvoří, ale nikde Policii ČR jako takovou neoznačuje za správní orgán tak, jak je tomu v případě jiných bezpečnostních sborů, např. Celní správy ČR.<sup>26</sup> Samotné zvláštní zákony dávají věcnou příslušnost k projednání přestupků do rukou Policie ČR, respektive jejích útvarů, různými způsoby. Výhradně příkazem na místě může Policie ČR projednávat přestupky dle § 124 odst. 11 písm. d) ProvPoz nebo dle § 77a zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně některých dalších zákonů, tedy přestupky na úseku silniční dopravy a střelných zbraní. Co se týče oblasti cizineckého práva, stanovuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů v § 157a ve spojení s § 161 odst. 1 věcnou příslušnost k projednávání přestupků dle tohoto zákona pouze konkrétním útvarům Policie ČR. V rámci civilního letectví projednává obecně Policie ČR přestupky pouze právnických osob dle § 94 odst. 1 písm. b) zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví.

Pro věcnou příslušnost obecní policie k projednávání přestupků platí zásadně pravidlo, že je-li projednávání některých přestupků svěřeno obci nebo obecnímu úřadu, může je projednávat i obecní policie dle § 91 odst. 2 písm. e) ZOP. Toto pravidlo se pak nevztahuje pouze na přestupky vyjmenované v § 60 odst. 2 ZOP, ale i na další přestupky dle zvláštních zákonů. Nelze ho však obracet tak, že kdekoli ve zvláštním zákoně je jako věcně příslušný správní orgán k projednání přestupků označena obecní policie, může takový přestupek zároveň projednat obec, resp. obecní úřad.<sup>27</sup> Taxativní výčet v § 60 odst. 2 ZOP je dále specifikován

<sup>26</sup> KOPECKÝ, Martin. Příslušnost v řízení o přestupcích. *Správní právo*, 2017, ročník L, č. 6, s. 308.

<sup>27</sup> MINISTERSTVO VNITRA České republiky. *Přehled přestupků, které je strážník obecní policie oprávněn projednat uložením správního trestu pokuty příkazem na místě v roce 2022* [online]. mvcr.cz [cit. 28. listopadu

zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Jedná se např. o přestupky, kterých se fyzická osoba může dopustit porušením nočního klidu, ublížením na zdraví jiné osoby nebo způsobením škody na cizím majetku krádeží. Výčet zvláštních předpisů upravujících věcnou příslušnost obecní policie, případně obce a přeneseně tedy obecní policie, k projednání přestupků podle nich je pak poměrně dlouhý. Namátkově se jedná o zákony o právu shromažďovacím, na ochranu proti týrání zvířat, o odpadech, o silničním provozu nebo o specifických zdravotních službách. Z výše uvedeného je tedy patrné, že obecní policie, potažmo strážníci, projednávají mnohem širší okruh přestupků než příslušníci Policie ČR.

## 2.1 Povinnost mlčenlivosti

S výsledkem policisty je neodmyslitelně spojená také jeho zákonem daná povinnost mlčenlivosti. Pro příslušníky Policie ČR je zakotvená v § 115 ZPČR, pro strážníky obecní policie pak v § 26 ZO bP. Pro policisty se vztahuje na skutečnosti, se kterými se seznámili při plnění svých služebních úkolů nebo v souvislosti s nimi. Navíc aby takové skutečnosti zůstaly utajeny před nepovolanými osobami, musí utajení sledovat zájem zabezpečení úkolů policie nebo zájem třetích osob. Nejedná se o období povinnosti dodržovat mlčenlivost o informaci utajované dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Základní rozdíl je mezi nimi spatřován v tom, že všichni příslušníci policie jsou bez ohledu na přístup k „utajovaným informacím“ a možnost seznamování se s nimi povinni o nich mlčet. Dle výše zmíněného zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti ale podléhají povinnosti mlčenlivosti pouze držitelé platného osvědčení, kteří dané utajované informace používají v rámci své činnosti a jsou dle příslušného zákona poučeni.<sup>28</sup> Povinnost mlčenlivosti u policistů trvá i po skončení služebního, resp. pracovního poměru. Zároveň jsou jí vázány i o tom poučené osoby, které byly policií požádány o pomoc. Zprostit povinné osoby jejich povinnosti mlčenlivosti může buď ministr vnitra v případě Policie ČR nebo starosta jako přímý nadřízený obecní policie, potažmo jimi pověřené osoby. Povinnost mlčenlivosti se však nevyskytuje ve státní správě pouze ojedinele u policie. Obdobně plyne všem státním zaměstnancům z § 77 odst. 1 písm. h) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě nebo i dalším bezpečnostním sborům, např. hasičům nebo celníkům, dle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

---

2023]. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/soubor/prehled-prestupku-ktere-je-straznik-obecni-policie-opraven-projednat-ulozenim-spravniho-trestu-pokuty-prikazem-na-miste.aspx>>.

<sup>28</sup> VANGELI, Benedikt. In VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 404 (§ 115 zákona o Policii ČR).



Zákonem stanovená povinnost mlčenlivosti je důvodem pro nepřijetí důkazu získaného v rozporu se zákazem výslechu dle § 55 odst. 3 SŘ. ZPČR na tento problém naštěstí pamatuje a v § 115 odst. 3 v podstatě určuje policejní orgán, státního zástupce, soud, jiné bezpečnostní sbory, kontrolní orgány a Ministerstvo vnitra za povolané osoby, před kterými se policista své povinnosti mlčenlivosti dovolávat nemůže. Toto ustanovení však neobsahuje všechny správní orgány, které mohou vést řízení o přestupku. Čistě gramatický výklad by tak směřoval k tomu, že policista nemůže vypovídat o průběhu plnění svých úkolů před orgánem obce s rozšířenou působností příslušným k projednání daného přestupku. Nejvyšší správní soud ale dospěl logickým výkladem k opačnému závěru. Rozsudkem ze dne 8. srpna 2012, č. j. 7 As 4/2012-32 judikoval, že by bylo absurdní, aby skutečnosti týkající se pouze pachatele přestupku byly utajovány před správním orgánem v řízení právě o daném přestupku. V takovém případě nemůže být naplněna druhá podmínka povinnosti mlčenlivosti, kdy musí být utajení skutečností v zájmu policie nebo jiné osoby. Dodržení povinnosti mlčenlivosti by tak došlo k porušení základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v § 3 SŘ – materiální pravdy.

## **2.2 Provedení důkazu**

Jak již bylo uvedeno výše, policista v roli svědka není a dle § 55 odst. 1 SŘ ani nemůže být účastníkem řízení v jeho plném rozsahu. Za účastníka je považován pouze v té části přestupkového řízení, kde je rozhodováno o jeho právech a povinnosti. Tím se rozumí rozhodování o nároku policisty na svědečné, které mu náleží na základě § 79 odst. 1 a 4 SŘ v podobě hotových výdajů a ušlého výdělku spojených s opatřováním podkladu pro rozhodnutí správním orgánem. Všechny uplatňované nároky musí svědek prokázat. Konkrétní výše tohoto nároku je stanovena prováděcím právním předpisem, vyhláškou Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů. Pokud však není nárok uplatněn do osmi dnů poté, co dané náklady vznikly, zaniká a svědek policista se nikdy účastníkem přestupkového řízení v právním smyslu nestane.

Aby k výslechu policisty mohlo vůbec dojít a byl řádně zajištěn účel a hladký průběh řízení, je dle § 58 SŘ v pravomoci příslušného správního orgánu použít zajišťovacích prostředků vůči osobám, jejichž osobní přítomnost je pro projednání věci nezbytná. I když mají všechny osoby zásadně povinnost poskytovat správnímu orgánu součinnost při projednávání přestupku, i zákon zdůrazňuje požadavek zdrženlivosti užívání těchto prostředků pouze na nezbytně nutné případy, jelikož mají silný donucovací charakter. Základním zajišťovacím prostředkem je předvolání upravené v § 59 SŘ. Svědek bude zpravidla předvolán k výslechu

právě jako jeho hlavní aktér, protože bez něj vůbec k žádnému výsledku nemůže dojít. Na základě do vlastních rukou doručeného předvolání má svědek povinnost se k výsledku dostavit. Předvolání musí být svědkovi doručeno tak, aby měl dostatečný časový prostor na přípravu, § 59 SŘ uvádí obecnou minimální pětidenní dobu. Pokud se svědek nemůže k výsledku ve stanovený datum a čas dostavit, musí se správnímu orgánu s dostatečným předstihem a s uvedením závažného důvodu omluvit. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2009, č. j. 7 As 9/2009-66 může ve výjimečných případech dojít i k následné omluvě, ale o to ze závažnějších důvodů, které bránily i samotné omluvě. Takovým důvodem může být např. náhlá hospitalizace a upoutání na lůžko. Pokud se předvolaný bez omluvy nebo bez závažných důvodů k řízení nedostaví a byl s takovou možností již v předvolání seznámen, může být k úkonu správním orgánem už po prvním nedostavení se předveden. Předvedení dle § 60 SŘ je tedy subsidiárním zajišťovacím prostředkem, který nastupuje po neúspěšném, ale řádném a včasném předvolání. K přestupkovému řízení lze předvést pouze jeho účastníky a svědky. Proti jiným osobám jako např. znalcům tohoto prostředku užít nelze. Jelikož se jedná již o závažnější zásah do práv daných osob, musí příslušný správní orgán o tomto procesním úkonu vydat usnesení, proti kterému existuje možnost odvolat se. Tento opravný prostředek však dle § 76 odst. 5 SŘ nemá odkladný účinek, a i pokud ho předváděná osoba podá, má stále povinnost k úkonu se dostavit. Předvedení provádí buď Policie ČR nebo, zejména v případech, kdy usnesení vydal orgán obce, preferovaně místní obecní policie. Vedle usnesení o předvedení nebo případně samostatně po neúspěšném předvolání může být dle § 62 odst. 1 písm. a) SŘ vůči předvolanému svědkovi, který svým nedostavením se závažně ztěžuje postup přestupkového řízení, vydáno rozhodnutí o udělení pořádkové pokuty až do výše 50 000 Kč. Toto rozhodnutí je vůbec prvním úkonem v řízení o pořádkové pokutě. Řízení o pořádkové pokutě je určitým vloženým řízením do toho hlavního o přestupku a jeho účastníkem je pouze neúspěšně předvolaný.<sup>29</sup> Proti rozhodnutí o pořádkové pokutě § 62 odst. 5 SŘ připouští odvolání, které má tentokrát odkladný účinek.

Svědek se tedy dostaví k příslušnému správnímu orgánu, aby vypovídal. Ještě než může ale výslech začít, musí správní orgán svědka dle § 55 odst. 5 SŘ poučit o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán a pro které může odeprít výpověď poskytnout, o povinnosti svědka vypovídat úplnou pravdu a následcích neúplné nebo nepravdivé odpovědi, tedy možnosti dopuštění se přestupku dle § 2 odst. 2 písm. e) ZNP. Absence takového poučení nebo jeho následné doplnění až při nebo dokonce po provedení výsledku způsobuje hrubou vadu důkazu,

---

<sup>29</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 208.

jeho neúčinnost a porušení základního práva svědka na spravedlivý proces. To je zároveň procesní vadou celého přestupkového řízení, na základě které může být rozhodnutí v něm zrušeno odvolacím orgánem. Právo odepřít výpověď má dle § 55 odst. 4 SŘ zásadně svědek, jehož výpověď by jemu nebo jeho osobě blízké mohla způsobit nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Definice osoby blízké se nachází ve zcela ojediněle k SŘ subsidiárně používaném zákoně č. 89/2012 Sb., občanské zákoníku. Dle § 22 odst. 1 občanského zákoníku je osobou blízkou příbuzný v řadě přímé, sourozenec, manžel nebo partner podle jiného zákona a další osoby v rodinném nebo obdobném poměru ke svědkovi za zvláštních podmínek. Nepřipouští se, aby osobou blízkou byla pro svědka právnická osoba.<sup>30</sup> Strážník obecní policie tak nemůže odepřít výpověď z toho důvodu, že by jí mohl stíháním z trestného činu ohrozit obec jako svého zaměstnavatele. Kromě poučení v úvodním stádiu výslechu zároveň dojde k neopomenutelným formalitám jako jsou ověření totožnosti svědka, zjištění jeho vztahu k projednávané věci, účastníkům nebo dalším relevantním osobám a jeho seznámení ses předmětem výslechu.

Samotný výslech se skládá ze dvou částí. Svědek nejprve dostane možnost sám a bez přerušování svým monologem vyslychajícímu vyložit, co o projednávané věci ví. Vysvětlí mu, co sám svými smysly a za jakých podmínek vnímal, což může sloužit jako přímý důkaz o dané skutečnosti. Jako nepřímý důkaz může zmínit i to, co se pouze dozvěděl od třetí osoby. Tu je dobré následně přesně identifikovat, aby ji bylo možno případně také předvolat k výslechu a získat od ní další přímý důkaz. Ten totiž vykazuje vyšší důkazní sílu oproti nepřímému důkazu, protože pochází ze zdroje blíže k dokazované skutečnosti. Vyslychající by neměl svědka při monologu přerušovat, za vhodné se ale považuje navrátit vyslychanou osobu k jádru věci, pokud se ve svém příběhu již příliš odchýlila. Po monologu svědka následuje stádium otázek a odpovědí, tedy dialogu mezi vyslychajícím a vyslychanou osobou. V tomto rozhovoru si vyslychající především ujasňuje výroky svědka z monologu a snaží se odstranit všechny skutkové rozpory. Pro odkrytí nejvíce detailů je nejlepší pokládat co nejotevřenější otázky, v odpovědích na které se vyslychaný ideálně opět velmi rozpovídá. Vždy je důležité je ale klást určitě, jasně a v logickém sledu. Nepřijatelné jsou otázky kapciózní a sugestivní.<sup>31</sup>

Jak již bylo zmíněno výše, dokazování se zásadně provádí v rámci ústního jednání za přítomnosti účastníků řízení. Mohou však nastat situace, kdy provedení důkazu výslechem při

---

<sup>30</sup> HURDÍK, Jan, DOBROVOLNÁ, Eva. In LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 121 (§ 22 občanského zákoníku).

<sup>31</sup> NOVOTNÝ, Jan. Výslech v přestupkovém řízení. In KOŠLÍKOVÁ, Anna (ed). *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe, sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, 175-176 s.

ústním jednání nebude možné. Jedná se zejména o neodkladné anebo neopakovatelné důkazy, které je třeba zajistit již před zahájením řízení. O výslechu konaném mimo ústní jednání se dle § 18 odst. 1 SŘ sepisuje protokol, který je co do obsahu stvrzen podpisy osoby protokol vyhotovující a osoby vyslechnuté. Ta ho ale může odepřít podepsat a proti jeho obsahu vznést námitky, které do něj musí být zaznamenány. Protokol je považován za veřejnou listinu, čímž se presumuje pravdivost v něm zachyceného záznamu průběhu výslechu, nikoli ale pravdivost samotných tvrzení svědka.<sup>32</sup> Takový protokol je pak možné provést jako listinný důkaz při ústním jednání.

---

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, č. j. 7 As 146/2016-29.

### 3 Volné hodnocení důkazu svědeckou výpovědí policisty

Po provedení důkazu svědeckou výpovědí policisty musí být tento důkaz příslušným správním orgánem, který vede dané správní řízení, zhodnocen co do významu a důkazní síly pro meritorní rozhodnutí ve věci. Hodnocení důkazů je proto nejstěžejnější fází pro rozhodnutí ve správním řízení. Dle § 50 odst. 4 SŘ je primárně vedeno zásadou volného hodnocení důkazů, v souladu s níž správní orgán posuzuje podklady pro rozhodnutí, a tedy i důkazy, podle své úvahy. Přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Takto hodnotit lze navíc pouze podklady ve správním řízení předem provedené, není přípustné je nejdříve hodnotit a poté je na základě takové úvahy buď provést nebo ne.<sup>33</sup> Judikatura NSS popisuje volné hodnocení důkazů jako racionální myšlenkový proces odpovídající požadavkům formální logiky, v jehož rámci je důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň v jeho vzájemné souvislosti s ostatními provedenými důkazy.<sup>34</sup> Libovůle správního orgánu je přitom bezvýjimečně vyloučena. Z této definice zásady volného hodnocení důkazů vyplývají dva základní závěry. Žádný z podkladů pro vydání rozhodnutí nemá přednost ani vyšší váhu v porovnání s jiným a jeho věrohodnost může být na základě zdravého rozumu zpochybněna i účastníkem řízení bez ohledu na jeho odbornou znalost v daném konkrétním oboru. Veškeré úvahy v rámci volného hodnocení důkazů a vypořádání se s námitkami účastníků proti důkazům musí být následně dle § 68 odst. 3 SŘ vždy zahrnuty v odůvodnění rozhodnutí tak, aby se s nimi všichni účastníci mohli řádně seznámit a případně je rozporovat.

Zákon nikde nestanoví pro důkaz svědeckou výpovědí policisty výjimku z volného hodnocení důkazů, jak ji předpokládá § 50 odst. 4 SŘ. Nelze na něj tedy aplikovat legální teorii důkazní. Neexistuje pro něj ani žádná zákonná domněnka pravdivosti. Není tedy ani důvod ho ve správním řízení považovat za absolutní a nevyvratitelný. I když v daném případě není jiného důkazu, mohou nastat pochybnosti o jeho věrohodnosti. Například ohledně časové posloupnosti, když logicky není možné řidiče nejdříve pokutovat za řízení pod vlivem návykové látky a až poté zjišťovat, jestli se pod vlivem návykové látky nachází, jak to třeba policista ve své výpovědi tvrdí. Pokud existují vedle výpovědi policisty ještě další důkazy, které se jí přičítají, nelze je bez řádného zhodnocení a odůvodnění upozadit pouze kvůli určité fiktivní nadřazenosti výpovědi policisty vykonstruované správním orgánem ad hoc.

---

<sup>33</sup> HEJČ, David. In POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 307 (§ 50 správního řádu).

<sup>34</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2012, č. j. 5 Azs 2/2012-49.

ÚS opačné názory jasně prohlásil za protiústavní pro rozpor s jednou ze základních zásad demokratického právního státu, a to se zásadou rovnosti lidí jako takových dle čl. 1 Listiny: „*Ústavní soud dále podotýká, a to nejen se zřetelem k projednávanému případu, že v demokratickém právním státě, v němž jsou si všichni lidé rovni, nelze obecně bez dalšího přikládat vyšší váhu výpovědím policistů jako příslušníků mocenských složek oproti výpovědím jednotlivců, vůči nimž jsou policejní či jiné státní pravomoci vykonávány.*“<sup>35</sup> Uzavřel tak za situace, kdy proti sobě stály dvě výpovědi, obviněného a policistů. V řízení před obecnými soudy byl tento obviněný uznán vinným ze zločinu křivého obvinění na základě jediného přímého usvědčujícího důkazu – výpovědi dotčených policistů. Obecné soudy jí posoudily jako věrohodnou proto, že byla podána pod hrozbou sankce v případě křivé výpovědi. Opomenuly však objektivně přítomnou pochybnost o nezainteresovanosti policistů na výsledku řízení. To podle Ústavního soudu nelze s ohledem na princip presumpce neviny a právo na spravedlivý proces akceptovat.

I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. ledna 2017, č. j. 4 As 216/2016-34 dospěl k závěru, že výpovědi policisty nelze automaticky přiznat větší věrohodnost než výpovědi jiného „obecného“ svědka. Posouzení věrohodnosti výpovědi svědka se má odvíjet od všech okolností toho konkrétního případu. V projednávané věci opět nastala situace, kdy proti sobě stály výpovědi obviněného a jím navržených svědků a výpovědi policistů. Orgány nižších stupňů se přiklonily k výpovědím policistů s odůvodněním, že svědci byli zaměstnanci obviněného, což dokládá jejich zájem na výsledku řízení, a jimi uvedený popis skutkového stavu se jeví jako nepravděpodobný. NSS, vědoma si výše zmíněného nálezu Ústavního soudu, argumentoval pro větší věrohodnost výpovědi policistů takto. Policisté jsou ze zákona úředními osobami a zásadně tedy nemají zájem na výsledku přestupkového řízení. V daném případě ani nevyšly najevo žádné konkrétní skutečnosti svědčící opaku. Dotčení policisté obviněného ani další jím navržené svědky neznali, jejich jednání bylo prostým výkonem služby nijak nemotivované odměnami za úspěšné stíhání přestupků. Hrozba kárné odpovědnosti, i kdyby byla schopna narušit nestrannost policistů, je pak spíše pozitivní motivací k pravdivé výpovědi a je proto pro otázku věrohodnosti jejich výpovědi irelevantní.

V konečném důsledku je tedy tento rozsudek NSS v přímém rozporu s výše citovaným nálezem Ústavního soudu. I když na něj sám odkazuje. ÚS jasně stanoví, že u policistů nelze a priori vyloučit jakýkoli zájem na výsledku řízení. To ale NSS přímo porušuje, když říká, že policista jako úřední osoba zásadně nemá žádný zájem na výsledku řízení, dokud není prokázán

---

<sup>35</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2016, sp. zn. I. ÚS 520/16.

opak. Dle mého názoru lze však za tento zájem na výsledku řízení považovat i kárnou odpovědnost, kterou sám NSS označuje za pozitivní motivaci k pravdivé výpovědi. S pozitivním vlivem hrozby kárné odpovědnosti na výpověď policistů nelze nesouhlasit, nemusí však vždy vést pouze k její pravdivosti. Pokud v rámci popisovaného skutku policista spáchal nějaké jiné kárné provinění, navíc ještě s hrozbou vyšší sankce než té za křivou výpověď, je velmi snadné představit si tuto hrozbu spíš jako negativní motivaci k nepravdivé výpovědi. Výpovědi, která nepovede ke kárné odpovědnosti za dané jednání, jelikož se o něm příslušné orgány nikdy nedoví. To NSS zcela opomenul a dále v odůvodnění argumentoval jenom pro nevěrohodnost výpovědi na straně obviněného. Konstatoval, že osoba, které hrozí postih za jí údajně spáchaný přestupek bude přirozeně ve své výpovědi tvrdit pouze skutečnosti ku svému prospěchu a nemůže tak být nestranná. Obdobně to má pak platit i o osobách blízkých nebo ve vztahu závislosti k obviněnému.

### **3.1 Příklad z Ostravy**

Uvedený rozsudek NSS je nepochybně reakcí na výše též citovaný nálezný ÚS a potvrzením dosavadní rozhodovací praxe správních soudů. Protože jak sám NSS přiznává, zejména v přestupkových řízeních na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích je obvyklé, že proti sobě stojí odlišné výpovědi zasahujících policistů a obviněného z přestupku.<sup>36</sup> A výsledek volného hodnocení důkazů bývá v jejich rámci zpravidla stejný, ve prospěch výpovědi policisty. Dalším příkladem této zavedené praxe správních orgánů a soudů je případ žalobce F. W., který byl dne 30. března 2010 uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, kterého se dopustil řízením vozidla s hovorovým zařízením v ruce a nesignalizováním změny směru jízdy vozidla, kterému navíc chyběla povinná výbava.

Po neúspěšných řízeních před příslušnými správními orgány podal F. W. žalobu proti rozhodnutí o přestupku ke Krajskému soudu v Ostravě. Namítal v ní, že nebylo prokázáno, že by se přestupku dopustil, že nebyl správními orgány spolehlivě zjištěn skutkový stav věci, a uložená pokuta je proto neoprávněná. Správní orgán totiž ve věci rozhodl výhradně na základně dle žalobce pochybných výpovědí zasahujících policistů, kteří měli s žalobcem při zastavení vozidla jednat šikanózním způsobem. Výpovědi žalobce nepřiznal vůbec žádnou důkazní sílu a o přestupku neexistoval žádný další důkaz fotografií či videozáznamem. Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 11. srpna 2011, č. j. 58 A 55/2010-32 žalobu F. W. zamítl.

---

<sup>36</sup> Bod 19 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2017, č. j. 4 As 216/2016-34.

Podle něj bylo zcela logické zjišťovat skutkový stav na základě výpovědi zasahujících policistů, protože právě oni byli osobně přítomni prováděné hlídkové službě. Jejich jednání bylo zároveň pouhým výkonem jejich služebních povinností a nijak nenaplnilo znaky šikany.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce kasační stížnost, ve které opakovaně poukazoval na nedostačující a nesprávné hodnocení svědeckých výpovědí policistů. NSS v rozsudku ze dne 2. května 2012, č. j. 8 As 100/2011-70 nejdříve zdůraznil, že věrohodnost výpovědi policisty jako úřední osoby je a priori nezpochybnitelná. Připustil ale, že v konkrétních případech na základě konkrétních důvodů může být dán zájem policisty na výsledku řízení a založena tak pochybnost o jeho nestrannosti. Pokud předchozí orgány veřejné moci rozhodly pouze na základě výpovědi policistů a verzi skutkového stavu předestřenou obviněným zcela odmítly pro rozpor s nimi, musí být tato dle NSS zvláště přesvědčivá. V projednávané věci by policisté museli být ve svých výpovědích schopni přesně popsat mobilní telefon, jeho typ, barvu nebo design, který měl obviněný údajně držet v ruce při řízení. K tomu ale nedošlo. Výpovědi policistů v daném případě tudíž nemohly být považovány za nezpochybnitelný fakt a věc se vrátila správním orgánům k dalšímu řízení.

NSS v tomto případě neshledal jednání policistů při provádění kontroly šikanózním, nad rámec jejich služebních oprávnění, jak ho žalobce také napadal. Nemělo totiž dosáhnout takové intenzity, že by svědčilo o pomstychtivém a úmyslném vyhledávání porušení zákona, a tedy o podjatosti zasahujících policistů. Obzvlášť v porovnání s argumentací v rozsudku NSS ze dne 17. června 2011, č. j. 7 As 83/2010-63, na kterou odkazoval žalobce. V něm dospěl NSS právě k tomu závěru, že policisté při dopravní kontrole překročili meze svých služebních oprávnění, když projeví neobvyklou horlivost a důkladnost při prověřování řidiče a jeho vozidla vzhledem k jím údajně spáchanému přestupku. I to může dle NSS vyvozovat pochybnosti o nezájatosti policisty jako svědka. NSS tedy věc uzavřel s tím, že policista může být nestranným svědkem pouze neexistuje-li žádná jeho motivace pro dosažení určitého výsledku řízení, ve kterém má podat svědectví. Takovou motivací může být i hodnocení na základě úspěšnosti při řešení přestupků, ať už oficiální nebo v nějaké jiné naturální podobě. To znamená v podobě odměny nebo trestu navázané např. na počet dopadených pachatelů přestupků. Dle mého názoru si lze jako takovou motivaci představit i dozor nadřízené osoby, i když spíše psychickou a možná i podvědomou. Policista se totiž může manipulací své výpovědi, a tak výsledku řízení, snažit svému nadřízenému zalíbit nebo si získat jeho důvěru či podpořit svůj kariérní růst. Zřejmě nejabstraktnější motivací může být i zcela subjektivní smysl pro službu státu, jelikož policisté chrání veřejný pořádek a tím i stát jako takový.



Všechny tyto motivace, jak je nazývá NSS, mohou být jak pozitivního, tak negativního charakteru. Mohou policistu vést k pravdivé výpovědi, ale i ke lživé. Vždy záleží na konkrétních okolnostech případu. Proto je třeba najít nějaké objektivní vodítko ke zjištění pravého skutkového stavu věci. Ideální důkaz, který ukáže buď na výpověď policisty nebo obviněného a dá jedné z nich za pravdu na základě skutečně nevyvratitelných faktů. Popřípadě nastavit jasná pravidla pro hodnocení dvou protichůdných výpovědí v podstatě nerovně postavených subjektů jako je policista v pozici úřední osoby a obviněný v pozici soukromého subjektu.

### **3.2 Alternativní důkazní prostředky**

Mohlo by se zdát, že nejjednodušším řešením konfliktu dvou výpovědí je výpověď třetí, která jednu vyvrací a druhou potvrzuje. Z výše citovaných rozhodnutí však plyne spíš opak. Ukazuje se totiž, že většina dostupných výpovědí třetí osoby, tedy ani zasahujícího policisty ani obviněného z přestupku, také není nestranná. Pro důvody se můžeme vrátit k příkladu přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Na místě zasahující hlídka policie bude složená nejméně ze dvou policistů. Oba dva budou mít stejnou motivaci jak k pravdivé, tak ke lživé výpovědi, protože se oba zásadně stejnou měrou podílejí na dopravní kontrole. To znamená, že budou oba odpovědní za případné pochybení. Zároveň budou téměř určitě patřit do stejného oddílu pod stejným nadřízeným, a tedy budou mít stejné podmínky pro pochvaly, odměny a pokárání. Je tudíž velmi nepravděpodobné, že by si jejich výpovědi odporovaly. Dalšími možnými svědky kontroly budou spolujezdci obviněného řidiče. Pokud vynecháme řidiče taxislužby při výkonu jejich povolání, v drtivé většině se bude jednat o osoby řidiči blízké nebo na něm závislé. O jeho rodinné příslušníky, přátele, zaměstnance aj. Ti už z povahy věci nemohou být zcela nestranní, jelikož z jejich vzájemné vazby vyplývá zájem na výsledku řízení. Ať už pozitivní, když nechtějí usvědčit svému známého řidiče, nebo negativní, když se chce zaměstnanec svému zaměstnavateli pomstít za nějakou křivdu v práci a usvědčit ho. Ideální třetí výpověď tak může přijít pouze od náhodné kolemjdoucí osoby. V tom se však skrývá hned několik komplikací. U většiny přestupků, především těch dopravních, zkrátka neexistuje náhodný kolemjdoucí, který by sledoval průběh kontroly a mohl o něm vypovědět. A i kdyby existoval, bude jeho identifikace, pokud se sám k výsledku nepřihlásí, velmi obtížná. Policisté totiž nemohou tzv. „pro jistotu“ zjišťovat totožnost kolemjdoucích jenom pro případ, kdyby vyvstaly ohledně spáchaného přestupku pochybnosti. To by bylo zcela absurdním následkem řešeného problému.

Zcela jistě nestranným důkazním prostředkem je videozáznam skutkového stavu. Kamera jako neživý objekt bezesporu zájem na výsledku řízení mít nemůže. Pokud hledáme videozáznam určité události, existují zásadně tři možnosti. Zaprvé mohl být přestupek zachycen kamerou z veřejného kamerového systému, který má právě za úkol sledovat dodržování veřejného pořádku na ulicích měst a obcí. Nebo pak dopravní kamerou na dálnicích. S rozšiřováním kamerového systému napříč celou republikou se šance takového záznamu stále zvyšuje, ale i přesto je spíš více slepých míst, kam kamery nevidí. Především v menších městech a obcích a na silnicích nižších tříd. Nejvíce kamer eviduje hlavní město Praha s 2 000 kamerami, následuje Ostrava téměř se třemi stovkami a Ústí nad Labem s celkovým počtem 171 kamer.<sup>37</sup> Druhou možností zdroje nahrávky je záznam zachycený přímo kamerou policistů, ať už tzv. body kamerou na těle policisty nebo dash kamerou na palubní desce služebního vozu. Dle Policie ČR je každý její příslušník kamerou vybaven, je však zcela na něm kdy a jak ji použije. Český právní řád neupravuje, co má policista zaznamenávat a jak takové záznamy archivovat.<sup>38</sup> Další možností je pak nahrávka pořízená samotným obviněným z přestupku, např. mobilním telefonem. Dle mého názoru si však lze i v dnešním moderním světě jen těžko představit třeba právě řidiče, jehož prvním instinktem při zastavení policejní hlídkou by bylo vytáhnout svůj mobilní telefon a začít průběh silniční kontroly nahrávat. Takových nahrávek proto také neexistuje mnoho.

Vrátíme-li se k nestrannosti policisty v přestupkovém řízení, pochybnosti o ní lze najít i v souvislosti s videozáznamem skutkového stavu přestupku. Jestliže je zcela na něm, co, kdy a jak nahraje, je možné si představit situaci, kdy již předem ví, že řešení přestupku neproběhne zcela dle předpisů, a záznam radši nepořídí, nebo si následně uvědomí své pochybení a učiněný záznam smaže. Pokud obviněný v následujícím řízení tuto nahrávku navrhne jako důkaz a policista ji nebude schopen předložit, může tato skutečnost založit pochybnosti o věrohodnosti výpovědi policisty. Stejně platí i pro nahrávku pořízenou obviněným. Pokud nebude bez objektivních důvodů příslušnému orgánu zpřístupněna, i když existuje, poukazuje to na možnost inkriminujícího obsahu vůči obviněnému. Další komplikací spojenou vůbec s použitím nahrávky skutkového stavu jako důkazu je střet s ochranou práv třetích osob na ní zachycených, především základního práva na ochranu soukromí, jehož součástí je i ochrana osobních údajů. Kolize veřejného zájmu na správném zjištění skutkového stavu přestupku

---

<sup>37</sup> PACLÍKOVÁ, Adéla, ŠVEC, Pavel. *V ulicích největších měst přibudou kamery. Praha proinvestuje až miliardu* [online]. iDNES.cz, 14. května 2017 [cit. 14. února 2024]. Dostupné na <[https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/ulice-velka-mesta-kamery-miliardy.A170509\\_2323837\\_domaci\\_jav](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/ulice-velka-mesta-kamery-miliardy.A170509_2323837_domaci_jav)>.

<sup>38</sup> ŽÁRSKÁ, Lucie. *Kamery* [online]. Policie ČR, 5. prosince 2019 [cit. 13. února 2024]. Dostupné na <<https://www.policie.cz/clanek/kamery.aspx>>.

a zájmu na ochraně soukromí automaticky nestaví důkaz dotčenou nahrávkou mimo zákon, ale příslušný správní orgán je povinen zhodnotit ho pomocí testu proporcionality.<sup>39</sup> NSS na posouzení proporcionality použití záznamů z kamerových systémů aplikuje klasický třístupňový test proporcionality na základě kritérií vhodnosti, potřeby a porovnání závažnosti obou kolidujících základních práv. I když kamerový systém není schopen páchat přestupků zabránit, představuje velmi významný odstrašující prvek, preventivní opatření proti nežádoucímu jednání a v případě spáchání přestupku nabízí objektivní náhled na věc. Splňuje tak kritérium vhodnosti. Potřebným je kamerový záznam pouze v případě, že ostatní méně invazivní opatření prokazatelně selhala v prevenci a objasňování reálné hrozby.<sup>40</sup> Jedná se proto zejména o případy, kdy vyvstanou pochybnosti o pravdivosti výpovědi policisty, který se podílel na namátkové kontrole dodržování právních předpisů jako méně invazivním prostředku sledující stejný cíl prevence a objasnění kriminality. Užší kritérium proporcionality, tedy považování dvou kolidujících práv bude vždy záležet na konkrétních okolnostech daného případu. Převážení základního práva na ochranu soukromí a nemožnost použití kamerového záznamu jako důkazního prostředku si lze např. představit za situace, kdy se na nahrávce objevují citlivé informace o nezletilém dítěti.

V podstatě v totožném postavení se nachází i audio záznam skutkového stavu. Hlasová nahrávka konverzace policistů a obviněného však nebude mít takovou důkazní sílu, jelikož mnoho aspektů skutkového stavu zůstane skryto. I když z ní bude možno rozpoznat hrubý průběh konfrontace a emoční rozpoložení aktérů z jejich tónin hlasu, nikdy nebude zcela jisté, co se přesně odehrálo. Dva lidé na sebe mohou velmi hlasitě a sprostě nadávat, ale to ještě neznamená, že dochází k porušování zákona. Navíc šance, že některá z dotčených osob bude mít po ruce diktafon, je ještě menší než u kamery. Na druhou stranu se u audio nahrávky snižuje možnost zásahu do práv třetích osob.

---

<sup>39</sup> STRAKOŠ, Jan. Použitelnost záznamu z kamerového systému jako důkazu v řízení o přestupku. *Správní právo*, 2020, roč. 53, č. 7, s. 332.

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2017, č. j. 10 As 245/2016–41.

## 4 Zahraníční poměry

Jak již bylo předesláno v úvodu, při řešení komplexní otázky jako je problematika výslechu policisty jako důkazního prostředku je vhodné inspirovat se i v zahraničí. V zahraniční právní úpravě nebo judikatuře je totiž častokrát možné najít řešení, které bylo v našich poměrech dosud zcela opomíjeno. Aby však bylo takové bádání co nejhodnotnější, je potřeba správně zvolit předmětné cizí země. Skutečnost, zda se v nich vyskytuje stejný problém jako v České republice, není v první řadě zcela relevantní. Jestliže v cizí zemi příslušné orgány nehodnotí výslech policisty jako absolutní fakt, nebo ho tak hodnotí, ale s řádnými zárukami spolehlivosti, může to indikovat správné řešení problému. A právě z něj je pak možné se inspirovat. Naopak je-li hodnocen stejným způsobem jako v České republice, můžou zde pomoci názory (vysokoinstančních) soudů či jiných příslušných orgánů na věc. Kritériem pro vhodnou volbu zahraniční úpravy ke komparaci jsou na druhou stranu zcela jistě tamní právně politické podmínky. Především na jejich základě je v práci ke komparaci zvoleno Německo a Polsko. Český právní řád je historicky silně ovlivněn německou právní úpravou. Zákodáři ji používají jako příklad vyspělejšího a liberálnějšího přístupu. Toho je výsledkem i „nový“ český občanský zákoník z roku 2012. I proto je pravděpodobné, že právě tam bude možné najít optimální přístup k hodnocení výslechu policisty jako důkazního prostředku. Naopak polský právní řád se řadí ke spíše konzervativním a v některých aspektech až kontroverzním vzorům. Jedním takovým kontroverznějším polským institutem je zakotvení Nejvyšší kontrolní komory Polské republiky. Funkčně i vnitřní strukturou je sice zásadně identická s českým Nejvyšším kontrolním úřadem, na rozdíl od něj je však přímo podřízena polskému zákonodárnému orgánu a vyvolává tak otázky narušování dělby moci.<sup>41</sup>

### 4.1 Situace v Německu

Právní základ pro přestupkové řízení v Německu tvoří tamní přestupkový zákon, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), ve znění vyhlášeném dne 19. února 1987 (BGBl. I S. 602), naposledy novelizovaný čl. 5 zákona ze dne 14. března 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 73), a dále jednotlivé zvláštní zákony, které specifikují přestupky co do podoby jejich konkrétních skutkových podstat. Na rozdíl od českého ZOP odkazuje § 46 odst. 1 OWiG v neřešených otázkách, místo na subsidiárně použitelnou úpravu správního řádu, na obecné trestněprocesní předpisy. Definice přestupku v § 1 OWiG se od té české také fundamentálně liší, když za

---

<sup>41</sup> POUPEROVÁ, Olga, FOLTÝNOVÁ, Romana. Nejvyšší kontrolní komora Polské republiky. *Správní právo*, 2012, roč. XLV, č. 4, s. 236–248.

přestupek označuje v konečném důsledku všechna jednání splňující znaky zákonné skutkové podstaty, bez ohledu na jejich zavrženíhodnou povahu, která lze dle zákona sankcionovat správní pokutou. § 21 OWiG navíc zakotvuje princip přednosti trestněprávních předpisů pro případy, kdy jedno protiprávní jednání naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku i trestného činu zároveň. Této definici příznačné je i vymezení orgánů příslušných k projednávání přestupků. Zásadně jím je dle § 35 OWiG přestupkový správní úřad. Z tohoto pravidla však zákon může stanovit výjimky, kdy bude k projednání přestupku nebo k jednotlivým úkonům v řízení příslušný státní zástupce nebo dokonce soudce. Ohledně vedení německého přestupkového řízení se dle § 47 OWiG plně uplatní zásada oportunity. Je tedy zcela na úvaze příslušného orgánu, jestli přestupek bude stíhat a sankcionovat. Jeli přestupkové řízení zahájeno, odpovědnost za úplné a správné zjištění skutkového stavu v něm nese dle § 53 odst. 1 OWiG orgán příslušný k projednání věci. Důkazy k tomu potřebné, jejich věrohodnost a důležitost pro meritum věci, posuzuje na základě § 261 Strafprozeßordnung (StPO), ve znění vyhlášeném dne 7. dubna 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), naposledy novelizovaný čl. 6 zákona ze dne 21. února 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 54) dle zásady volného hodnocení důkazů, stejně jako v českém přestupkovém řízení. Drobná přestupková činnost může dle § 56 OWiG vyústit v pouhou výstrahu nebo sníženou pokutu od 5 do 55 €. Kromě příslušného správního orgánu může takovou výstrahu a pokutu zároveň uložit příslušník policie, který přestupek na místě odhalil. Jedná se o obdobu českého institutu příkazu. V ostatních případech se za přestupek zásadně ukládá pokuta. O opravných prostředcích proti rozhodnutím v přestupkovém řízení rozhoduje vždy soud.<sup>42</sup>

Příslušné orgány, policie a její příslušníci, mají dle § 53 OWiG povinnost vyšetřovat přestupky dle svého nejlepšího uvážení tak, aby nedošlo k prodlení a z toho důvodu neodhalení relevantních skutečností. Ze subsidiárně použitelného ustanovení § 136 odst. 1 StPO vyplývá právo, nikoli povinnost součinnosti obviněného při odhalování skutkového stavu. Tomu odpovídá i § 55 OWiG, když příslušnému orgánu uděluje povinnost umožnit obviněnému se před ukončením vyšetřování přestupku vyjádřit k obvinění. Stejně jako v českém prostředí obviněný však může zůstat zcela nečinný a nesmí z toho pro něj plynout žádné negativní důsledky. Ohledně možnosti výslechu policisty o jemu známých okolnostech krytých mlčenlivostí odkazuje § 54 odst. 1 StPO na služební zákon, Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG), ve znění vyhlášeném dne 17. června 2008 (BGBl. I S. 1010), naposledy novelizovaný čl. 5

---

<sup>42</sup> OWiG výslovně hovoří o opravném prostředku proti opatřením správního orgánu v § 62 a námitce v § 67 a násl.

zákona ze dne 20. prosince 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389). Policisté podléhají dle § 37 odst. 1 BeamStG povinnosti mlčenlivosti o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli v rámci výkonu své státní služby. K výpovědi v přestupkovém řízení musí být této povinnosti zbaveni, jinak se dopustí trestného činu porušení služebního tajemství dle § 353b trestního zákoníku, Strafgesetzbuch, ve znění vyhlášeném dne 13. listopadu 1998 (BGBl. I S. 3322), naposledy novelizovaný čl. 1 zákona ze dne 26. července 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 203). Úprava samotné zákonnosti výpovědi policisty je tak v Německu v porovnání s tou českou významně přísnější. Na rozdíl od obviněného se policista zároveň může dopustit trestného činu křivé výpovědi dle § 153 trestního zákoníku. V tomto ohledu se oba trestní řády neliší.

Tuto přísnost ale nakonec určitým způsobem zmírňuje § 256 odst. 1 StPO, když příslušnému orgánu v rámci jednání umožňuje číst protokoly a úřední záznamy učiněné v průběhu vyšetřování za předpokladu, že neobsahují soupis výsledku. § 46 odst. 3–5 OWiG dále vymezuje okruh zajišťovacích institutů a důkazních prostředků v přestupkovém řízení nepřipustných anebo přípustných jen za zvlášť stanovených podmínek oproti StPO. Asi nejzásadnější výjimku zde představuje úprava odběrů vzorků krve. V rámci přestupkového řízení je totiž lze provést i bez svolení soudu, pokud existuje podezření na obsah alkoholu v krvi daného obviněného. To bezpochyby usnadňuje důkazní situaci u mnoha přestupků v silniční dopravě, protože se tím zrychluje a zefektivňuje proces získání nevyvratitelného přímého důkazu o stěžejním znaku skutkové podstaty přestupku.

#### 4.1.1 Názory z judikatury

Zřejmě i protože je německé přestupkové řízení nerozlučně spjato s tanním řízením trestním, zabývají se soudy otázkou věrohodnosti výpovědi policisty častěji a mnohem podrobněji než v České republice. To samé platí o odborné veřejnosti. Německá praxe si dobře uvědomuje vliv psychologických a neuropsychologických jevů na chování a vnímání člověka a objektivní poznatky z hojných výzkumů v těchto oborech přímo aplikuje na hodnocení důkazu svědeckou výpovědí. Tedy i na zkoumání věrohodnosti výpovědi svědka policisty.<sup>43</sup> K řešení přispívají i speciální školicí kurzy zřízené pro policisty za účelem nácviku jednání z pozice svědka. Tato školení zejména varují policisty na jejich nešvary při podávání výpovědi, čímž je přirozeně povzbuzují k lepším výkonům.<sup>44</sup>

Speciální problémy s výpovědí policisty jako důkazu vyvstávají ze samotného charakteru policisty. Policista v průběhu celé své kariéry postihuje protiprávní činnost. Tvoří si

---

<sup>43</sup> HOF, Clemens. Polizeizeugen – Zeugen im Sinne der StPO? *HRRS*, 2015, roč. 15, č. 7, s. 278.

<sup>44</sup> Tamtéž, s. 279.

tak stereotypy a instinkty v souladu s co nejefektivnějším výkonem služby. Běžnému člověku se v hlavě automaticky nerozezná varovný signál ohledně nezákonné aktivity, když na ulici mine dvě osoby v kapucích. Policista bude ale na základě svých zkušeností a dalších okolností jako je např. blízkost drogového obchodního centra vnímat scénu jinak. Takové osoby si automaticky zařadí do skupiny podezřelých a pokud o nich bude v budoucnu vyslýchán, nelze vyloučit, že na základě svých podvědomě zmanipulovaných vzpomínek vypoví nepravdivě. I když tak německá judikatura podporuje školení a rozvoj praktických dovedností policistů, protože policistu pozitivně motivují k lepšímu výkonu služebních úkonů, výše uvedené naznačuje spíše opačný závěr.<sup>45</sup> Zároveň platí, že čím častěji se policista setkává s obdobnými případy, tím menší je pravděpodobnost, že si všimne a zapamatuje každý jejich detail. Náhodný kolemjdoucí pravděpodobně nikdy nezapomene, jak zloděj přes ulici vyběhl z obchodu s taškou peněz, pro policistu jsou ale takové události vzhledem k jeho povolání mnohem všednější a nebude jim tak věnovat stejnou míru pozornosti. K totožnému závěru dospěl i Nejvyšší spolkový soud.<sup>46</sup> Dalo by se předpokládat, že objektivnější náhled na popisovaný skutek poskytne úřední záznam sepsaný o něm policistou. Reálná praxe ale opět za ideálem absolutní pravdy zaostává. Tyto záznamy jsou často pořizovány se značným časovým odstupem od popisované události. Nelze tak ani vyloučit, že se danému policistovi vzpomínky na události celého dne smísí dohromady. Kromě svých vlastních poznatků má navíc obvykle k dispozici i další informace o věci, na základě kterých svůj záznam může zkreslit. V rámci policejního kolektivu může o vyšetřovaných událostech navíc probíhat i diskuze, která nakonec vyústí spíše v kompromis ohledně vnímané události než individualizovaný výstup konkrétního svědka.<sup>47</sup> V neposlední řadě nad úředními záznamy bdí také nadřízený policista, který se ne vždy omezuje pouze na gramatickou správnost, ale někdy i významně zasahuje do samotného obsahu, např. kvůli své podjatosti v dané věci.<sup>48</sup>

## 4.2 Situace v Polsku

Polská právní úprava přestupků je rozdělena do několika předpisů. Přestupkové právo hmotně zachycuje zákon o přestupcích, zákon ze dne 20. května 1971 – Kodeks wykroczeń (Dz.U. 1971 nr 12 poz. 114). Ten obsahuje v čl. 1 § 1 obecnou definici přestupku jako společensky škodlivého činu, který je podle zákona platného v době jeho spáchání zakázán

---

<sup>45</sup> HOF, Clemens. Polizeizeugen, s. 279.

<sup>46</sup> BGH, usnesení ze dne 27. března 1996 - 3 StR 518/95

<sup>47</sup> Jev nazývaný „skupinová paměť“ a jeho negativní důsledky na pravdivost policejních záznamů již zaznamenala i německá judikatura, např. OLG Kolín, usnesení ze dne 20. prosince 1988 - Ss 656/88 (B) - 700.

<sup>48</sup> HOF, Clemens. Polizeizeugen, s. 282.

pod hrozbou trestu odnětí svobody, omezení svobody, pokuty nebo důtky. Určuje tak poměrně široký výčet možných sankcí za přestupky, který by v českém právním prostředí narážel na ústavněprávní limity omezování osobní svobody. Procesní část se pak nachází samostatně v zákoně o řízení ve věcech přestupkových, zákoně ze dne 24 srpna 2001 – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U.2022.1124 t.j.), a stejně jako OWiG odkazuje na přiměřené použití trestního řádu. Dle čl. 9 § 1 a následně čl. 14 § 1 ZVP jsou k projednání věci v přestupkovém řízení i navazujícím odvolacím řízení věcně příslušné zásadně okresní soudy. Ustanovení čl. 95–102 ZVP ale dále odkazují i na obdobu českého institutu příkazu na místě, ve kterém rozhodují příslušníci policie. Jinak se ale polské přestupkové řízení blíží spíše řízení trestnímu, kde na jedné straně sporu stojí státní zástupce. Dle čl. 17 § 1 ZVP je jím obvykle policie. Státní zástupce zahajuje přestupkové řízení podáním žádosti o potrestání proti obviněnému. Policie je zároveň dle čl. 54 § 1 ZVP zodpovědná za zjištění skutkového stavu. Má tak v přestupkovém řízení velmi významnou roli. Příslušný soud pak předložené důkazy o skutkovém stavu volně hodnotí dle čl. 8 ZVP ve spojení s čl. 7 trestního řádu, zákonem ze dne 6 června 1997 – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555), s přihlédnutím k zásadám správného uvažování a náznakům znalostí a životních zkušeností. I v polském přestupkovém řízení se tak uplatňuje zásada volného hodnocení důkazů.

Nejvyšší soud Polska v usnesení sp. zn. II KRN 178/95 jednoznačně odsoudil hodnocení důkazu svědeckou výpovědí policisty v souvislosti s jeho specifickým společenským a profesním postavením, které vyplývají z jeho pozice vykonavatele veřejné moci. V praxi se to však běžně děje. Stojí-li proti sobě svědectví obviněného a policisty, soudy tomu druhému téměř automaticky a vždy dají za pravdu. Zdůvodňují to např. tím, že veřejnost v policisty jako ochránce veřejného pořádku věří, a tudíž by se mělo věřit i jejich výpovědím.<sup>49</sup> Bez ohledu na zájem o zjištění materiální pravdy výpověď policistů nezpochybňují, protože policisté obviněného před údajně spáchaným přestupkem neznali a nemohli mít ani zájem na jeho odsouzení. Často tak odhlížejí od jasných věcných nesrovnalostí, výpověď policisty považují za věrohodnou a logickou i přes faktickou nemožnost popisovaných událostí.<sup>50</sup> Za stávající polské úpravy přestupkového řízení se však takový postup jeví jako absurdní. Vyslýchaný policista bude totiž nevyhnutelně zároveň tím policistou, který se účastnil

---

<sup>49</sup> KRZYŻANOWSKA, Anna. *Latwiej uwierzyć policjantowi. Czy zeznania funkcjonariusza mają wyższą rangę?* [online]. Dziennik Gazeta Prawna, 20. prosince 2013 [cit. 9. března 2024]. Dostupné na <<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/766905,latwiej-uwierzyc-policjantowi-czy-zeznania-funkcjonariusza-maja-wyzsza-range.html>>.

<sup>50</sup> MEZGLEWSKI, Artur. *Policjant jako świadek – jaka jest wartość jego zeznań?* [online]. Stowarzyszenie Prawo na Drodze, 21. ledna 2011 [cit. 9. března 2024]. Dostupné na <<https://prawonadrodze.org.pl/policjant-jako-swiadek-jaka-jest-wartosc-jego-zeznania/>>.



vyšetřování případu a připravoval žádost o potrestání obviněného. Svou výpovědí tak bude obhajovat tento svůj návrh na zahájení přestupkového řízení. Lze si jen těžko představit, že by za takových okolností přiznal nějaké své pochybení. V rámci profesionální solidarity se stejně bude chovat jeho kolega, druhý člen hlídky přítomné u údajně spáchaného přestupku. Mezi jejich výsledky navíc zbývá obvykle dost času na to, aby svoje výpovědi sladili.<sup>51</sup>

### 4.3 Vyvozovaná inspirace

Jednoznačně lze konstatovat, že subsidiární použití trestněprávních předpisů nemá na problematiku věrohodnosti výpovědi policisty žádný pozitivní vliv. Spíš se ukazuje, že má vlivy negativní. Pro obviněného to může znamenat hrozbu vyšší sankce za údajně spáchaný přestupek, a tudíž citlivější zásah do jeho práv a svobod v případě nesprávného uznání viny na základě nepravdivého skutkového stavu. Je-li samotná výpověď policisty podmíněna souhlasem nebo rozhodnutím příslušného orgánu veřejné moci, neprojevuje se to nijak na její preciznosti, ale může to vyústit v průtahy v přestupkovém řízení a zvýšený nátlak ze strany nadřízené osoby. Potenciálně největší překážkou zákonnosti a důvěryhodnosti výpovědi policisty se pak zdá být situace, kdy přestupkové řízení probíhá obdobně jako to trestní s vyslychanými policisty zároveň v roli vyšetřovatelů. Jestliže se podílejí na přípravě návrhu na potrestání obviněného, aktivně se ho snaží usvědčit a už nemohou být dle mého názoru považováni za nestranného svědka. Jako krok správným směrem se naopak jeví usnadnění provádění určitých důkazních prostředků v rámci přestupkového řízení, jak tomu je např. u odebrání vzorků krve u přestupků v silniční dopravě v Německu. Čím flexibilnější je úprava získávání daných důkazů, tím častěji budou opatřovány a používány ke zjištění pravdivého skutkového stavu věci. Nelze to však ponechat zcela bez právní úpravy, protože přílišné rozvolnění postupu získávání důkazů by se mohlo odrazit na jejich kvalitě.

I když se ukazuje, že zkušenější policisté s dlouhodobější služební kariérou mají sklony k podvědomé stereotypizaci určitých jednání a popisných znaků osob, není dle mého názoru nutné zcela zavrhnout jejich školení k lepšímu a efektivnějšímu výkonu služby. Skrz ně je naopak možné policisty na tyto jevy upozornit, aby se jim v budoucnu měli možnost vyhnout. Zároveň mohou na toto téma případně upozornit i odbornou veřejnost a dát jí tak podnět k výzkumu možných řešení. Zevšednění nejčastější protiprávní činnosti a otupění smyslu pro detail zřejmě nelze předejít. Logisticky ani prakticky není možné sledovat a usměrňovat, ke

---

<sup>51</sup> MEZGLEWSKI, Artur. *Policjant jako świadek – jaka jest wartość jego zeznań?* [online]. Stowarzyszenie Prawo na Drodze, 21. ledna 2011 [cit. 9. března 2024]. Dostupné na <<https://prawonadrodze.org.pl/policjant-jako-swiadek-jaka-jest-wartosc-jego-zeznania/>>.

kterým přestupkům bude který policista přivolán. Tzv. skupinové paměti není ani žádoucí zcela bránit. Konverzace mezi kolegy často odhaluje a odstraňuje nedostatky jednotlivce. Jestliže však časový odstup od předmětného skutku zkresluje věrohodnost výpovědi, bylo by vhodné výsledk provádět co nejrychleji, přednostně, a ideálně u obou (všech) členů zasahující hlídky policistů ve stejný čas, aby spolu verzi skutkového stavu nemohli dodatečně konzultovat. Je ale pravdou, že každý konkrétní přestupek a řízení o něm není jedinou náplní práce policistů ani jedinou agendou správního orgánu příslušného k projednání věci. Není proto jednoduché sladit rozvrh řízení tak, aby bylo potřebné rychlosti dosaženo. Možná snazším by bylo zakotvení povinnosti sepisovat protokoly o úkonu bezprostředně po něm, aby se co nejvíc zamezilo právě zapominání a mísení poznatků. Pokud ale hrozba kázeňským trestem není dostatečná k odrazení nadřízeného policisty od ovlivňování obsahu výpovědi nebo protokolů, nepomůže v tomto směru zřejmě nic.

## Závěr

Potvrzuje se tak, že důkaz svědeckou výpovědí policisty přináší do přestupkového řízení víc potíží, než by obyčejný člověk od důkazu pocházejícího z úst veřejného činitele očekával. V drtivé většině případů bude jedním ze dvou důkazů dostupných ke zjištění skutkového stavu věci. Tím druhým bude vedle něj výpověď obviněného z přestupku. Pokud budou v hlavních rysech totožné, obviněný nebude namítat pochybení v postupu policistů ani vyvracet samotné spáchání přestupku, žádný problém nenastane. Příslušný správní orgán vydá rozhodnutí o vině pachatele a uloží mu správní trest. Nikoli neobvyklým je ale spíš věcný nesoulad těchto dvou výpovědí, velmi často pozorovaný u přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Policista podá svědectví o téměř učebnicovém příkladu silniční kontroly, za který v nejbližší době očekává zasloužené prémie. Obviněný na druhou stranu s tímto průběhem jejich konfrontace zásadně nesouhlasí. Namítá šikanózní výkon služebních povinností ze strany policistů, faktickou nemožnost popisovaného sledu událostí a další méně či více zjevné nesrovnalosti v policistově verzi skutkového stavu věci. A pak je zcela na příslušném správním orgánu, jak se s takovou situací vypořádat.

Dokazování při ústním jednání, v rámci kterého dochází k popisovanému problému, je jednou ze stěžejních fází pro rozhodnutí ve věci v přestupkovém řízení. Přesto není jeho součástí obligatorně vždy a jeho provádění závisí na formě přestupkového řízení. Např. v řízení o vydání příkazu na místě je z povahy věci vyloučeno. Obecně se dá říci, že dokazování bude v řízení v prvním stupni probíhat jen v těch přestupkových řízeních, kde jsou skutečnosti známé příslušnému správnímu orgánu z jeho úřední činnosti neúplné, nedostatečné nebo zpochybněné účastníkem řízení. V rámci opravných prostředků se s ním ale setkáváme prakticky vždy, protože se v nich účastník zásadně snaží napravit nesprávné rozhodnutí v předchozím stupni, jehož vady musí prokázat. Hlavními subjekty dokazování a celého přestupkového řízení jsou správní orgán příslušný k projednání věci, který vede řízení a je odpovědný za zjištění skutkového stavu věci, a obviněný v pozici účastníka řízení, který disponuje právem na obhajobu a povinností součinnosti, omezenou však zákazem sebeobviňování. Jakkoli se jedná o jeho základní práva, jejichž význam je nepochybně klíčový pro jeho ochranu před libovůlí veřejné moci, dá se jim zároveň přičíst část viny za řešenou tíživou důkazní situaci. Správní orgán totiž nemá žádnou kontrolu nad tím, jestli obviněný pomůže se zjišťováním relevantních okolností skutkového stavu, a protože zásadně může ve své výpovědi i lhát, nemá žádnou záruku její pravdivosti.

Důkazy získané v procesu dokazování jsou jedním z druhů podkladů pro vydání rozhodnutí. Těmito podklady může být v konečném důsledku cokoli, co může přispět k naplnění zásady materiální pravdy, tedy ke zjištění skutkového stavu, a zároveň bylo získáno zákonným způsobem. SŘ obsahuje demonstrativní výčet podkladů pro vydání rozhodnutí a ZOP upravuje už jen specifické odlišnosti od této obecné úpravy. Nejfrekventovanějšími podklady pro vydání rozhodnutí jsou důkazy listinou a poté svědeckou výpovědí, kterou se ve vztahu k policistovi jako jejímu zdroji zabývá tato práce. I když se na skutečnosti, se kterými se policista seznámil při plnění svých služebních úkolů nebo v souvislosti s nimi, vztahuje povinnost mlčenlivosti, platí, že je jí před správním orgánem projednávajícím přestupek zbaven, a může tak o údajně spáchaném přestupku vypovídat. Jeho právo odepřít výpověď na základě zákonem stanovených důvodů tím není dotčeno. V žádném případě však není zbaven případné odpovědnosti za přestupek proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy spáchaný podáním nepravdivé nebo neúplné svědecké výpovědi. To může být na rozdíl od situace obviněného vodítkem pro větší věrohodnost této výpovědi. Potřebný rozsah podkladů, které musí správní orgán obstarat pro rozhodnutí ve věci, je udáván zásadou materiální pravdy. Musí být zjištěny tak, aby ve skutkovém stavu již neexistovaly žádné nejasnosti. Myšlenkový proces hodnocení jednotlivých důkazů je pak veden zásadou volného hodnocení důkazů. Podle ní správní orgán všechny podklady pro rozhodnutí, včetně návrhů účastníků, hodnotí na základě své vlastní úvahy o věrohodnosti, pravdivosti a důkazní síle jednotlivých důkazních prostředků zvlášť a v jejich vzájemných souvislostech tak, aby bylo zároveň dostáno jejich zákonnosti a přípustnosti. Jestliže je tedy zcela na vnitřním přesvědčení příslušného správního orgánu, jak zhodnotit jednotlivé důkazy, a skutkový stav musí před vydáním meritorního rozhodnutí zjistit nade vší pochybnost, v konečném důsledku mu často zkrátka nezbyvá nic jiného než jednu ze dvou podaných výpovědí před tou druhou upřednostnit.

A tou upřednostněnou bývá právě mnohem častěji výpověď policisty, přestože pro ni zákon nestanoví žádná speciální pravidla důkazní síly na základě legální teorie důkazní. ÚS takový postup apriori odmítá pro rozpor s jednou ze základních zásad demokratického právního státu, a to se zásadou rovnosti lidí jako takových dle čl. 1 Listiny. I navzdory tomu ale NSS trvá na své rozhodovací praxi, ve které policista jako úřední osoba zásadně nemá žádný zájem na výsledku řízení, dokud není prokázán opak. Právní názory na věc se tak u těchto dvou vrcholných článků soudní soustavy fundamentálně liší. To je jasně v rozporu se zásadou legitimního očekávání a právní jistoty adresátů práva. Je proto nezbytné najít takové řešení, které by umožnilo zamezit tíživé důkazní situaci v předmětných přestupkových řízeních a sjednotit tak příslušnou judikaturu. Na základě mého rozboru možných alternativních

důkazních prostředků, které by bylo vhodné používat vedle výsledků policisty a obviněného, a nahlédnutí do zahraničních poměrů v Německu a Polsku, takových řešení nepochybně existuje hned několik.

Přestože je zásada volného hodnocení důkazů volena zvláštními předpisy převážně, není ani legální teorie důkazní správnímu právu zcela cizí. Určitě tak přichází v úvahu řešení v podobě zákonného zakotvení obecného pravidla pro hodnocení výpovědí policistů a obviněného, respektive obecného pravidla pro situace, kdy si tyto výpovědi v přestupkovém řízení protirečí. Zákonná priorita jedné z nich by byla poměrně radikální, i judikatura již ovšem nachází objektivní kritéria věrohodnosti výpovědi policisty jako jsou např. horlivost a důkladnost při prověřování obviněného v poměru k údajně spáchanému přestupku. Správné nastavení takových kritérií se ale zdá velmi obtížným. Pravděpodobně jednodušší změna v právní úpravě, která by mohla pomoci řešené situaci, se týká audiovizuálních nahrávek pořizovaných o průběhu policejního zásahu kamerou, která je nedílnou součástí výstroje policisty. Český právní řád aktuálně nijak neupravuje, kdy a co má policista služební kamerou zaznamenávat a jak takové záznamy archivovat. Zakotvení povinného nahrávání všech zásahů u podezření na protiprávní jednání a povinné archivace takových záznamů alespoň do okamžiku materiální právní moci rozhodnutí ve věci, i když zřejmě z počátku velmi nákladné na realizaci, by v přestupkových řízeních stabilně garantovalo nestranný důkazní prostředek pro zjištění pravdivého skutkového stavu projednávané věci, čímž by se jednou provždy vyřešily rozpory mezi výpovědi policisty a obviněného. Zároveň by bylo vhodné pro přestupková řízení usnadnit opatřování některých důkazních prostředků, jak to funguje v Německu např. ohledně vzorků krve.

I když odměny za úspěšné stíhání přestupků nebo tresty za nezákonný výkon služby mohou působit jako motivace ke lživé nebo zkreslené výpovědi policisty, jejich zrušení je neúčelné kvůli jejich nespornému významu naopak pro žádoucí řádný výkon povolání policisty. Téměř kontraproduktivním se zdá i přiblížení přestupkového řízení k řízením trestním, kde má policista mnohem silnější postavení a rozhodování, především v případě pravomoci soudů k projednání věci, je mnohem rigidnější. Přestože jsou s profesionálním výcvikem policistů také spojeny pochybnosti o pozitivním přínosu pro věrohodnost výpovědi policisty, mohou jejich školení napomoci k lepšímu a efektivnějšímu výkonu služby. Skrz ně je možné policisty před negativními jevy varovat, aby se jim tak policisté v budoucnu mohli vyhnout. Zároveň mohou na toto téma případně upozornit i odbornou veřejnost a dát jí tak podnět k výzkumu možných řešení.

Diplomová práce téma nezpracovává vyčerpávajícím způsobem. Je však možno uzavřít, že se potvrdily obě hypotézy výzkumu. Důkazu svědeckou výpovědí policisty je příslušným orgánem navzdory vůdčí zásadě volného hodnocení důkazů přiznávána vyšší důkazní hodnota než výpovědi obviněného, dalších subjektů nebo i jiným důkazům. Není tak ojedinělé, že prvoinstanční rozhodnutí správního orgánu efektivně neochrání oprávněné zájmy obviněného a ten se pro dosažení spravedlnosti musí obrátit k vyšším instancím a správním soudům. Ani tam ale není uspokojivý výsledek jistý, protože se rozhodovací praxe jednotlivých institucí rozchází. Je proto zcela na místě zabývat se řešením problému u zdroje a hledat obecné pravidlo pro naložení s výpovědí policisty a alternativní způsoby dokázání skutkového stavu nade vší pochybnost.

## Zdroje

### a. Primární literatura

JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 1050 s.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. 448 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. 533 s.

ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání podle platného stavu k 1. 9. 2011. Praha: Linde Praha, 2011. 758 s.

MINISTERSTVO VNITRA České republiky. *Přehled přestupků, které je strážník obecní policie oprávněn projednat uložením správního trestu pokuty příkazem na místě v roce 2022* [online]. mvcr.cz [cit. 28. listopadu 2023]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/soubor/prehled-prestupku-ktere-je-straznik-obecni-policie-opravnen-projednat-ulozenim-spravniho-trestu-pokuty-prikazem-na-miste.aspx>>.

NOVOTNÝ, Jan. Výslech v přestupkovém řízení. In KOŠLÍKOVÁ, Anna (ed). *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe, sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, s. 173–179.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, č. j. 7 As 146/2016-29.

PROVAZNÍK, Jan. *Trestněprávní meze lži při obhajobě v trestním řízení* [online]. Advokátní deník, 27. března 2019 [cit. 29. února 2024]. Dostupné na <<https://advokatnidenik.cz/2019/03/27/trestnepravni-meze-lzi-pri-obhajobe-v-trestnim-rizeni/>>.

HOF, Clemens. Polizeizeugen – Zeugen im Sinne der StPO? *HRRS*, 2015, roč. 15, č. 7, s. 277–286.

KRZYŻANOWSKA, Anna. *Łatwiej uwierzyć policjantowi. Czy zeznania funkcjonariusza mają wyższą rangę?* [online]. Dziennik Gazeta Prawna, 20. prosince 2013 [cit. 9. března 2024]. Dostupné na <<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/766905,latwiej-uwierzyc-policjantowi-czy-zeznania-funkcjonariusza-maja-wyzsza-range.html>>.

MEZGLEWSKI, Artur. *Policjant jako świadek – jaka jest wartość jego zeznań?* [online]. Stowarzyszenie Prawo na Drodze, 21. ledna 2011 [cit. 9. března 2024]. Dostupné na <<https://prawonadrodze.org.pl/policjant-jako-swiatek-jaka-jest-wartosc-jego-zeznania/>>.

## **b. Sekundární literatura**

Metodika pro orgány I. stupně příslušné k projednávání přestupků podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, vydaná dne 1. září 2020.

Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, aktualizovaný ke dni 1. února 2022.

Příloha k č. j. MV-60168-6/LG-2018 vydalo Ministerstvo vnitra dne 18. března 2019 také metodické doporučení k vadám příkazových bloků, jejich důsledkům a jejich možné nápravě.

STRAKOŠ, Jan. Použitelnost záznamu z kamerového systému jako důkazu v řízení o přestupku. *Správní právo*, 2020, roč. 53, č. 7, s. 329–349.

JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s.

KOPECKÝ, Martin. Příslušnost v řízení o přestupcích. *Správní právo*, 2017, ročník L, č. 6, s. 297–313.

VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 483 s.

HURDÍK, Jan, DOBROVOLNÁ, Eva. In LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 121 (§ 22 občanského zákoníku).

POUPEROVÁ, Olga, FOLTÝNOVÁ, Romana. Nejvyšší kontrolní komora Polské republiky. *Správní právo*, 2012, roč. XLV, č. 4, s. 236–248.

HEJČ, David. In POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 307 (§ 50 správního řádu).

PACLÍKOVÁ, Adéla, ŠVEC, Pavel. *V ulicích největších měst přibudou kamery. Praha proinvestuje až miliardu* [online]. iDNES.cz, 14. května 2017 [cit. 14. února 2024]. Dostupné na <[https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/ulice-velka-mesta-kamery-miliardy.A170509\\_2323837\\_domaci\\_jav](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/ulice-velka-mesta-kamery-miliardy.A170509_2323837_domaci_jav)>.

ŽÁRSKÁ, Lucie. *Kamery* [online]. Policie ČR, 5. prosince 2019 [cit. 13. února 2024]. Dostupné na <<https://www.policie.cz/clanek/kamery.aspx>>.

## **c. Právní předpisy**

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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



Zákon č. 250/2016 sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2000 sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, ve znění zákona č. 89/1983 Sb. účinném ke dni 1. října 1983.

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

Sdělení č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod).

Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně některých dalších 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. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), ve znění vyhlášeném 19. února 1987 (BGBl. I S. 602), naposledy novelizovaný čl. 5 zákona ze dne 14. března 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 73).

Strafprozeßordnung (StPO), ve znění vyhlášeném dne 7. dubna 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), naposledy novelizovaný čl. 6 zákona ze dne 21. února 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 54).

Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG), ve znění vyhlášeném dne 17. června 2008 (BGBl. I S. 1010), naposledy novelizovaný čl. 5 zákona ze dne 20. prosince 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389).

Strafgesetzbuch, ve znění vyhlášeném dne 13. listopadu 1998 (BGBl. I S. 3322), naposledy novelizovaný čl. 1 zákona ze dne 26. července 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 203).

Zákon ze dne 20. května 1971 - Kodeks wykroczeń (Dz.U. 1971 nr 12 poz. 114).

Zákon ze dne 24 srpna 2001 - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U.2022.1124 t.j.).

Zákon ze dne 6 června 1997 – kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555).

#### **d. Judikatura**

##### **i. Nejvyšší správní soud**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012 č.j. 8 As 100/2011-70.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004, č. j. 6 As 49/2003-46.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2009, č. j. 2 As 60/2008-111.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2011, č. j. 1 As 33/2011-58.

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2009, č. j. 1 As 44/2009-101.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2012, č. j. 7 As 4/2012-32.

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

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2017, č. j. 4 As 216/2016-34.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, č. j. 8 As 100/2011-70.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2011, č. j. 7 As 83/2010-63.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2017, č. j. 10 As 245/2016-41.

ii. Ústavní soud

Nález Ústavního soudu ze dne 22. února 2006, sp. zn. I. ÚS 671/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2016, sp. zn. I. ÚS 520/16.

iii. Ostatní

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. prosince 2010, č. j. 17 A 48/2010-50.

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

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva Lutz proti Německu ze dne 25. srpna 1987, č. 9912/82.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2013, č. j. 7A 37/2010 - 39-45.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. srpna 2011, č. j. 58 A 55/2010-32.

BGH, usnesení ze dne 27. března 1996 - 3 StR 518/95Např. BGHSt 42, 107.

OLG Kolín, usnesení ze dne 20. prosince 1988 - Ss 656/88 (B) - 700VRS 81 (1991), 201.

Usnesení Nejvyššího soudu Polska sp. zn. II KRN 178/95.

## **Abstrakt**

Diplomová práce zpracovává problematiku výpovědi policisty a jejího hodnocení jako důkazu v přestupkovém řízení, jelikož je běžnou praxí přiznávat jí v rámci volného hodnocení důkazů vyšší váhu než ostatním důkazům, zejména výpovědi obviněného. Často navíc bez objektivního důvodu, který by poukazoval na její větší věrohodnost nebo na opravdové nesrovnalosti ve výpovědi obviněného.

V první části se práce zaměřuje na přestupkové řízení samotné. Jeho podrobná teoretická analýza poukazuje na procesní instituty a subjekty, které ovlivňují hodnocení důkazu svědeckou výpovědí policisty. Zároveň se práce věnuje úpravě výslechu policisty jako důkazního prostředku, z níž je patrné, co má vliv na věrohodnost a kvalitu výsledné výpovědi. V druhé části pojednává o procesu volného hodnocení důkazu svědeckou výpovědí policisty a jeho praktickým dopadům na výsledek daného přestupkového řízení. Vyvrcholením je pak nalézání alternativní důkazních prostředků, které by mohly být používány vedle výpovědi tak, aby pomohly odhalit skutečný skutkový stav věci.

## **Abstract**

This thesis deals with the issue of a police officer's testimony and its evaluation as evidence in administrative infraction proceedings, as it is common practice to give it a higher value compared to other evidence, especially the testimony of the accused, within the framework of free evaluation of evidence. Often without any objective reason pointing to its greater credibility or to genuine inconsistencies in the other testimony.

The first part of the thesis focuses on the administrative infraction procedure itself. Its detailed theoretical analysis highlights the procedural institutes and subjects that affect the evaluation of evidence of a police officer's testimony. At the same time, the thesis focuses on the regulation of the police officer's interrogation as a means of evidence, which shows what influences the credibility and quality of the resulting testimony. In the second part, it discusses the process of free evaluation of the evidence of a police officer's testimony and its practical implications for the outcome of a given administrative infraction proceeding. It then culminates in the identification of alternative evidence that could be used alongside the testimony to help reveal the true facts of the case.

## **Klíčová slova**

Přestupek, přestupkové řízení, účastníci řízení, podklady pro vydání rozhodnutí, důkazy, dokazování, výslech, policista, zásada volného hodnocení důkazů.

## **Key words**

Administrative infraction, administrative infraction procedure, parties to procedure, grounds for the issuance of a decision, evidence, testimony, police officer, principle of free evaluation of evidence.