

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

**Vanessa Ráčková**

**Dokazování ve správním řízení se zaměřením na znalecké  
posudky**  
**Diplomová práce**

**Olomouc 2020**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Znalecké dokazování se zaměřením na znalecké posudky* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 24. března 2020

.....  
Vanessa Ráčková

# Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Správní řízení</b> .....	<b>7</b>
1.1 Základní pojmy .....	7
1.2 Základní zásady činnosti správních orgánů .....	8
1.3 Průběh řízení .....	11
<b>2 Dokazování</b> .....	<b>15</b>
2.1 Vymezení .....	15
2.2 Jednotlivé důkazy .....	17
2.2.1 Důkaz listinou.....	17
2.2.2 Důkaz ohledáním.....	19
2.2.3 Důkaz svědeckou výpovědí .....	20
2.2.4 Znalecký posudek .....	21
2.2.5 Jiné důkazní prostředky .....	22
<b>3 Znalecké posudky a jejich nedostatky</b> .....	<b>26</b>
3.1 Obecně ke znaleckým posudkům .....	26
3.2 Osoby vytvářející znalecké posudky .....	29
3.2.1 Znalec .....	29
3.2.2 Znalecké ústavy .....	33
3.3 Absence adekvátní kontroly.....	34
3.4 Revizní znalecké posudky .....	36
3.5 Nesprávné zadávání otázek správními orgány.....	38
3.6 Nová právní úprava s účinností od 1. 1. 2021 .....	39
<b>4 Zahraniční právní úprava</b> .....	<b>41</b>
4.1 Rakousko .....	41
4.2 Slovensko.....	42
<b>Závěr</b> .....	<b>44</b>

<b>Literatura .....</b>	<b>46</b>
<b>Abstrakt.....</b>	<b>50</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>50</b>
<b>Klíčová slova .....</b>	<b>51</b>
<b>Key words.....</b>	<b>51</b>

## Úvod

Ve své diplomové práci jsem se rozhodla věnovat dokazování ve správním řízení se zaměřením na znalecké posudky. Toto téma jsem zvolila především proto, že ve správním řízení, ale nejen v tomto, roste potřeba řešit stále odbornější otázky, přičemž znalecká činnost a znalecké posudky, které mají být odpovědí na tyto odborné otázky, jsou častým terčem kritiky. Důvodem je jejich častá nesprávnost, kdy současně fakticky neexistuje odpovídající kontrola ze strany státu, která by tomuto zabránila. To může mít negativní vliv na samotný výsledek správního řízení, kdy soudy a správní orgány jako jeden z podkladů pro rozhodování užívají právě tyto, v mnoha případech nedostatečně kvalitní, znalecké posudky.

Vzhledem k tomu, že v postavení účastníka správního řízení se snadno může ocitnout každý z nás, domnívám se, že je důležité zabývat se problematikou dokazování, neboť v praxi se v rámci této fáze správního řízení za použití znaleckých posudků objevují výrazné nedostatky. Tyto nedostatky jsou výsledkem nedostatečně zpracované právní úpravy a současně neadekvátní kontroly znalecké činnosti ze strany státu. Cílem mé práce je zjistit, které konkrétní faktory zapříčiňují nesprávnost a nízkou kvalitu znaleckých posudků a jaké jsou důsledky absence kontroly nad činností znalců. Pokusím se také o nastínění toho, jak by se aktuální nedostatky ve znalecké činnosti daly vyřešit.

V diplomové práci nejdříve uvedu obecné pojednání o správním řízení, kdy detailněji popíši základní pojmy s tímto řízením spojené, jakými jsou např. subjekty správního řízení či rozhodnutí. Následují zásady činnosti správních orgánů, které se prolínají celým správním řízením, přičemž budu konkretizovat ty nejdůležitější. Postupně se od zásad správního řízení dostanu k samotnému průběhu správního řízení zahrnujícího hned několik fází. Všechny tyto pojmy jsou významné pro proces dokazování, a i z těchto je třeba vycházet při rozhodování správních orgánů, na základě čehož mám za to, že je nesmím ve své práci opomenout.

Dále se zaměřím již na samotný proces dokazování, v rámci kterého jsou potvrzeny či vyvráceny rozhodné skutečnosti. K tomuto dochází na základě provádění důkazů, které se realizují užitím důkazních prostředků. Demonstrativní výčet důkazních prostředků obsahuje správní řád, kdy mezi ně řadíme listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Kromě těchto může správní orgán užít i důkazních prostředků dalších, správním řádem výslovně neupravených. Všechny tyto důkazní prostředky budou v mé práci podrobněji přiblíženy.

Poté se dostanu již k samotnému jádru mé práce, kterým jsou znalecké posudky i s jejich nedostatky. Tyto nedostatky mohou vznikat např. kvůli osobám, které znalecké posudky vytvářejí, absenci adekvátní kontroly nad činností znalců či kvůli nesprávnému zadávání

otázek znalcům správními orgány. Pokusím se o vysvětlení, které konkrétní aspekty mohou být těmi problematickými při vytváření znaleckých posudků, a nastínění možných řešení jednotlivých problémů.

Následuje závěr o problematice znaleckého dokazování ve správním řízení, ve kterém shrnu problémy spojené se znaleckou činností a jejich možné řešení.

Při psaní své diplomové práce jsem se pokusím čerpat z co největšího množství zdrojů, jako je komentářová literatura, odborné články, odborná vědecká monografie, judikatura a odborné internetové stránky, a to z důvodu co nejhlubšího proniknutí do problematiky znaleckého dokazování ve správním řízení se zachováním největší možné objektivity. Téma diplomové práce je tématem často zpracovávaným, kdy kromě názorových rozporů v judikatuře se většina odborníků v jednotlivých názorech dané problematiky shoduje.

V této diplomové práci využiji především metodu dedukce, kdy z obecného závěru, kterou je nedostatečná kvalita znaleckých posudků, jsou postupně nastíněny jednotlivé aspekty, které mohou tento nedostatek zapříčínovat.

Diplomová práce vychází a je zpracována z právního stavu ke dni 24. března 2020.

# 1 Správní řízení

## 1.1 Základní pojmy

Dle zákonné úpravy se správním řízením rozumí takový postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, kterým se v konkrétní věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti konkrétně určené osoby (tzv. konstitutivní rozhodnutí), nebo kterým se v konkrétní věci prohlašuje, že tato osoba určitá práva nebo povinnosti má či nemá (tzv. deklaratorní rozhodnutí).<sup>1</sup> Z výše uvedeného lze dovodit, že mezi definiční znaky správního řízení patří konkrétní okruh účastníků řízení, kteří budou ve správním řízení vystupovat, konkrétní předmět řízení a výstup správního řízení, kterým je správní rozhodnutí.

Důležitým pojmem, se kterým se ve správním řízení setkáme, jsou subjekty správního řízení. Těmito jsou označováni nositelé procesních práv a povinností, jež disponují rozhodujícím vlivem nejen na průběh, ale i samotný výsledek řízení. Tyto subjekty můžeme dělit do dvou skupin. Mezi tzv. hlavní subjekty správního řízení patří správní orgány (někdy označovány též jako nositelé pravomocí či vykonavatelé veřejné správy), a účastníci řízení, vůči kterým je tato pravomoc vykonávána a o jejichž záležitostech je v řízení rozhodováno (někdy též označováni jako adresáti veřejnoprávního působení).<sup>2</sup>

Druhou skupinou vystupující vedle subjektů hlavních mohou ve správním řízení být také další subjekty, které jsou označovány jako tzv. dotčené osoby. Dotčenými osobami se rozumí subjekty, o jejichž právech a povinnostech není v řízení přímo rozhodováno, ale vydaným rozhodnutím mohou být na svých právech a povinnostech přímo dotčeny. Dotčené osoby hájí specifický veřejný zájem. Zpravidla mezi tyto řadíme jednotky územní samosprávy, tedy obce a kraje, nebo některé odborné orgány, a to například ve stavebním řízení nebo při opravě veřejné památky.

Správní řád současně počítá s další skupinou osob, kdy tyto osoby sice nejsou účastníky řízení, avšak i s nimi je spojena existence určitých procesních oprávnění a povinností, díky kterým ovlivňují průběh a výsledek správního řízení. Tato skupina se označuje jako tzv. osoby na řízení zúčastněné. Konkrétně se jedná o svědky, znalce, tlumočníky, případně jde o osobu disponující listinou nebo věcí, která má být předmětem úředního ohledání.<sup>3</sup>

Pokud se vrátíme zpět k pojmu účastník řízení, pak je třeba uvést, že bez těchto nemůže správní řízení existovat. Jsou to právě konkrétní adresáti, o jejichž právech a povinnostech je v rámci správního řízení rozhodováno. Dle zákona můžeme účastníky dělit na tzv. hlavní

---

<sup>1</sup> § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 76 s.

<sup>3</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 76 s.

(neopomenutelné), kdy v řízení o žádosti je jím žadatel, a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V řízení z moci úřední jsou jimi dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti. Účastníky mohou být dále osoby, o kterých to tak stanoví zvláštní zákon.<sup>4</sup>

Účastníky řízení jsou rovněž vedlejší (dotčené) osoby, pokud mohou být vydáním rozhodnutí přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, a také osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Mezi účastníky hlavní i vedlejší můžeme dle § 28 správního řádu současně řadit osobu, která tvrdí, že takovýmto účastníkem je.<sup>5</sup>

Pokud se týká správního rozhodnutí, pak tímto se označuje individuální správní akt, který je výsledkem předcházejícího správního řízení. Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě, pokud zákon nestanoví jinak.

Meritorně, tedy o konkrétních právech a povinnostech účastníků správního řízení, se ve věci rozhoduje tzv. „rozhodnutím“, jehož úpravu zakotvuje ustanovení § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.<sup>6</sup> V některých případech je ovšem možné o meritu věci rozhodnout také příkazem (§ 150 správního řádu), vydáním dokladu (§ 151 správního řádu), či mezi sebou mohou účastníci uzavřít smír, ovšem i ten se schvaluje formou rozhodnutí.<sup>7</sup>

O procesních otázkách se rozhoduje zpravidla ve formě tzv. usnesení, kdy zákonnou úpravu nalezneme v ustanovení § 76 a násl. správního řádu. O usnesení platí, že touto formou je rozhodováno v případech, kdy je tak zákonem výslovně uvedeno, případně pokud zákon výslovně neuvádí, jakou formou má správní orgán rozhodovat.<sup>8</sup>

## 1.2 Základní zásady činnosti správních orgánů

Právní úpravu základních zásad činnosti správních orgánů nalezneme v úvodních ustanoveních správního řádu, a to konkrétně v ustanoveních § 2 až § 8, které obsahují zásady obecné, a dále v ustanovení § 177 odst. 1. Tyto zásady představují pomyslné stavební kameny správního řádu, které slouží především k výkladu ustanovení správního řádu, případně

---

<sup>4</sup> § 27 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2017. 103 s.

<sup>6</sup> Dále jen „*správní řád*“.

<sup>7</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2017. 218-219 s.

<sup>8</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2017. 252 s.

obsahují obecné povinnosti účastníků správního řízení, které jsou samy o sobě právně závazné.

Základní zásady činnosti správních orgánů se objevují v celém zákoně, a to jak explicitně, tak i implicitně. Na rozdíl od předchozí právní úpravy se tyto zásady vztahují nejen na klasické správní řízení, v rámci kterého se rozhoduje o právech a povinnostech osob, ale rovněž i na veškerou ostatní činnost orgánů veřejné správy, kterou správní řád upravuje.<sup>9</sup>

Správní řád nepojmenovává jednotlivé zásady, tyto jsou pouze vyjádřeny svým obsahem. Mezi základní zásady činnosti správních orgánů řadíme zásadu legality, zákazu zneužití správního uvážení, ochrany práv nabytých v dobré víře, subsidiarity, ochrany veřejného zájmu, individuálního posouzení každé věci, legitimního očekávání, materiální pravdy, pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti, poučovací, povinnosti poskytování informací předem, slyšení dotčených osob, preference smírného odstranění rozporů, rychlosti, hospodárnosti, procesní rovnosti účastníků, nestrannosti správních orgánů, souladnosti postupů správních orgánů a zásadu spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy.<sup>10</sup>

Kromě těchto zásad obsahuje zákon ještě obecné zásady řízení, které vyplývají z některých ustanoveních správního řádu. Jedná se zejména o zásadu písemnosti správního řízení (§ 15 odst. 1), neveřejnosti správního řízení (§ 15 odst. 3, § 49), jednotnosti řízení (§ 36 odst. 1), dispoziční (§ 44, § 45 odst. 4), oficiality (§ 46), vyšetřovací (§ 50 odst. 2, 3), volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4), dvojinstančnosti správního řízení (§ 81 odst. 1), koncentrace řízení (§ 82 odst. 4) a zásadu projednací (§ 141 odst. 4, § 142 odst. 3).<sup>11</sup>

K nejdůležitějším zásadám činnosti patří zásada zákonnosti, která je upravena v ustanovení § 2 odst. 1 a 2 správního řádu. Tato v sobě obsahuje požadavek na všechny subjekty práva chovat se a postupovat v souladu s právními normami účinného právního řádu, přičemž tímto sleduje zachování právního státu. I přesto, že tato zásada je primárně orientována na procesní ustanovení, nelze ji oddělit od požadavku dodržovat současně hmotněprávní úpravu, neboť obsah hmotněprávních norem je v daných postupech aplikován.<sup>12</sup>

Pro dotčené správní orgány se tato zásada projevuje tak, že mohou činit jen to, k čemu je výslovně opravňuje zákon, ostatní právní předpisy či mezinárodní smlouvy, které jsou

---

<sup>9</sup> VEDRAL, Josef., HEXNEROVÁ, Ivana. *Komentář: Správní řád*. Praha: POLYGON, 2006. 45-46 s.

<sup>10</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Komentář: Správní řád*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. 2015. 28-29 s.

<sup>11</sup> VEDRAL, Josef., HEXNEROVÁ, Ivana. *Komentář: Správní řád*. Praha: POLYGON, 2006. 47 s.

<sup>12</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2017. 30 s.

součástí právního řádu, zatímco u dotčených osob platí, že naopak mohou činit vše, co není zákonem zakázáno.<sup>13</sup>

Další velmi důležitou zásadou pro správní řízení je zásada legitimního očekávání, někdy též označována jako princip předvídatelnosti nebo nepřekvapivosti. Tuto zásadu nalezneme v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, který zní následovně: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“

Tato zásada souvisí s požadavkem právní jistoty adresátů veřejnosprávního působení, který nemá být spojován pouze s rozhodováním soudů či správních orgánů, nýbrž také s oblastí postupů, které s rozhodováním souvisejí. K zásadě legitimního očekávání se vyjádřil také Ústavní soud, dle kterého: „*...ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty, jehož neopomenutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánu veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.*“<sup>14</sup>

Zásada výslovně stanovuje požadavek veřejné správy na vytváření ustálené rozhodovací praxe, přičemž to neznamena její absolutní neměnnost. Existuje-li vhodnější řešení daného případu a současně je-li tato změna řádně zdůvodněna, může, resp. musí dojít k odchylce v rozhodovací praxi, díky které bude vyvážení zájmů dotčených osob dokonalejší a přílehavější.<sup>15</sup>

Dále je třeba zmínit zásadu, která je provázena celým správním řízením. Jedná se o zásadu omezené materiální pravdy. Tato zásada je obsažena v § 3 správního řádu a stanovuje: „*Nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*“

Na základě výše uvedeného lze tedy říci, že k naplnění zásady je třeba, aby došlo k dostatečnému zjištění skutkového stavu jednotlivého případu, kdy není třeba poznání úplné pravdy, nýbrž postačí jen subjektivní přesvědčení správního orgánu o tom, jaký je skutečný stav věci, o kterém současně nejsou žádné pochybnosti.<sup>16</sup>

Obecně platí, že příslušný správní orgán není všemi návrhy účastníků vázán, ovšem je jeho povinností vždy provést ty důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu, a zároveň

<sup>13</sup> Čl. 2 odst. 3 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03.

<sup>15</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 58 s.

<sup>16</sup> HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges. 2008. 37 s.

z vlastního podnětu vyšetřovat ty okolnosti, které jsou potřebné ke zjištění skutkového stavu věci, neboť tento stav umožňuje správnímu orgánu bez pochybností rozhodnout.

Poslední zásadu, kterou více přiblížím, je zásada volného hodnocení důkazů. Dle této platí, že pokud zákon nestanoví pro některý podklad, že je pro správní orgán závazný, pak hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, dle své úvahy. Musí přitom pečlivě přihlížet ke všem okolnostem, které v rámci řízení vyšly najevo. Zásada volného hodnocení důkazů se neuplatní u veřejných listin, kterými jsou např. pravomocná rozhodnutí či závazná stanoviska.

K této zásadě se velice výstižně vyjádřil Nejvyšší soud, který ve svém usnesení uvedl následující: *„Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by soud ve svém rozhodování měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli, nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry opře a které opomene. Procesnímu právu účastníka navrhopat důkazy odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit proč a z jakých důvodů tak činí. Neakceptování důkazního návrhu účastníka řízení lze založit pouze třemi důvody. Prvním je argument, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, podle kterého důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencií. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, podle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností s praktickou jistotou ověřeno nebo vyvráceno.“<sup>17</sup>*

### 1.3 Průběh řízení

Jak již bylo výše uvedeno, tak správním řízením se rozumí postup správních orgánů, jehož účelem je vydání rozhodnutí zakládající, měnící či rušící práva anebo povinnosti konkrétní osoby nebo jímž se v určité věci deklaruje právo či povinnost.

K vydání správního rozhodnutí je tedy třeba, aby správní řízení prošlo několika fázemi. Těmi jsou zahájení řízení, dále zajištění podkladů pro vydání rozhodnutí a případná realizace prostředků sloužících k zajištění průběhu, účelu a ukončení řízení.

Ve fázi před zahájením správního řízení, která je označována jako postup před zahájením správního řízení, může v zákonem stanovených případech dojít k uplatnění některých institutů, které představují kvalifikované úkony. Tyto jsou užívány např. za situace,

---

<sup>17</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 5 Tdo 31/2010.

kdy je třeba prověřit, zda existují skutečnosti odůvodňující zahájení řízení, resp. důkazy pro možné budoucí řízení, případně zda jsou splněny podmínky pro zahájení takového správního řízení.<sup>18</sup>

V rámci postupu před zahájením řízení správní orgán přijímá podněty k zahájení řízení (§ 42 správního řádu), zabývá se odložením věci (§ 43 správního řádu), opatřuje vysvětlení (§ 137 správního řádu), zajišťuje důkazy (§ 138 správního řádu) a poskytuje předběžnou informaci (§ 139 správního řádu).

Pokud se týká samotného zahájení řízení, pak obecně platí, že se zahajuje buď dle zásady dispoziční nebo dle zásady oficiality. Pokud je řízení zahájeno dle zásady dispoziční, míní se tím zahájení na základě žádosti nebo jiného návrhu na zahájení řízení, přičemž rozhodným je den dojití tohoto návrhu příslušnému správnímu orgánu. V případě, že je řízení zahájeno na základě oficiality, pak je zahájeno z moci úřední, tzv. ex offo. V některých případech je možné řízení zahájit oběma způsoby. V ostatních případech záleží na povaze předmětu řízení, který je upraven ve zvláštních právních předpisech.<sup>19</sup>

K zahájení řízení ex offo správní orgán využívá vlastních poznatků, které získal z kontrolní činnosti, veřejných zdrojů, nebo k němu dochází na základě podnětů právnických či fyzických osob, případně jiných orgánů veřejné moci.<sup>20</sup>

V případě zahájení řízení dle zásady oficiality, dojitím podnětu k zahájení řízení příslušnému správnímu orgánu nedochází automaticky k zahájení správního řízení, neboť na toto osoba podávající podnět nemá právní nárok, pouze se iniciuje uvážení správního orgánu, zda řízení zahájí či nikoliv.

Ve správním řízení se lze setkat se situací, kdy z důvodu existence určitých překážek není možné řízení zahájit či vést. K těmto překážkám musí správní orgán přihlížet z úřední povinnosti, přičemž mohou být důvodem odložení věci či zastavení řízení. Jednou z těchto překážek je tzv. litispendence, tedy případ, kdy již bylo zahájeno řízení o konkrétní věci s konkrétními účastníky. Druhou z nich je překážka rei iudicatae, kterou se rozumí situace, kdy o konkrétní věci s konkrétními účastníky již bylo rozhodnuto.<sup>21</sup>

Po zahájení řízení správní orgán opatřuje potřebné podklady pro vydání rozhodnutí, kdy dle judikatury vyplývá, že *„za zjištění skutkového stavu věci je...primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení...a tento správní orgán je také primárně povinen opatřit*

---

<sup>18</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Komentář: Správní řád*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 30 s.

<sup>19</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 151-153 s.

<sup>20</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Komentář: Správní řád*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015. s. 235.

<sup>21</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 156 s.

*podklady pro vydání rozhodnutí.*<sup>22</sup> Demonstrativní výčet podkladů pro vydání rozhodnutí nalezneme v ustanovení § 50 správního řádu, kdy se jedná zejména o návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci a rovněž skutečnosti obecně známé.

Dle zákona je povinností účastníků při opatřování těchto podkladů poskytnout správnímu orgánu potřebnou součinnost, ovšem to neplatí v případě správních řízení z oblasti správního trestání, kdy je třeba respektovat princip zákazu sebeobviňování.

Dne 1. 2. 2020 nabyl účinnosti zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů. Na základě tohoto došlo ke změně ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu, dle kterého nově platí, že správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup, a podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, pokud tak stanoví zákon. Tato nová právní úprava má zajistit rychlejší a komfortnější komunikaci mezi orgány veřejné moci na straně jedné a fyzickými či právnickými osobami na straně druhé.<sup>23</sup>

Pokud zákon nestanoví jinak, případně pokud správní orgán nestanoví konkrétní lhůtu pro činění návrhů účastníky, pak mají účastníci právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu, kdy probíhá řízení, a to až do vydání rozhodnutí. Dle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu má správní orgán povinnost uvést v odůvodnění rozhodnutí, jak a proč naložil s jednotlivými důkazy účastníků.

Nejenom ve výše uvedeném ustanovení, ale současně v ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu se promítá zásada tzv. volného hodnocení důkazů. Dle této záležitosti na úvaze správního orgánu, které skutečnosti bude v řízení považovat za rozhodující a jakou váhu provedeným důkazům přizná, přičemž musí brát v potaz vše, co v řízení vyšlo najevo a co uvedli účastníci.

K zásadě volného hodnocení důkazů, konkrétně k závěrům správního orgánu, které by mohly být výsledkem libovůle správního orgánu, se vyjadřuje rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu, dle které tyto závěry: *„musejí...vyplýnout z racionálního myšlenkového procesu odpovídajícího požadavkům formální logiky, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou veškeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti<sup>24</sup>...z odůvodnění rozhodnutí pak musí být jednoznačné, jaké důkazy byly provedeny, jak byly hodnoceny nebo proč byly odmítnuty<sup>25</sup>“.*

---

<sup>22</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2012, č. j. 6 Ads 61/2012-15.

<sup>23</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů [online] beck-online.cz, 28. 3. 2019. Dostupné z <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgiyf6mjsl5shu&rowIndex=0>>.

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2008, č. j. 5 Afs 5/2008-75.

<sup>25</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2012, č. j. 5 Azs 2/2012-49.

V případě potřeby může správní orgán užít procesní nástroje, které slouží k řádnému průběhu řízení, prevenci některých komplikací, a tedy i k snadnému vydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Tyto nástroje jsou správním řádem souhrnně označovány jako prostředky sloužící k zajištění průběhu, účelu a ukončení řízení. Mezi ně správní řád řadí dožadání (§ 13), předvolání (§ 59), předvedení (§ 60), předběžné opatření (§ 61), pořádkovou pokutu (§ 62), vykázaní z místa jednání (§ 63) a záruku za splnění povinnosti (§ 147).

Výše uvedené prostředky užívá správní orgán především z důvodu ochrany veřejného zájmu, kdy naopak účastníci řízení chrání své vlastní zájmy a správnímu orgánu nemusí vždy poskytovat potřebnou součinnost. Jedná se tak o určitou „pojistku“ pro případy, kdy absentuje součinnost ze strany účastníků řízení, a správní orgán si takto může součinnost vynutit, případně jinak zajistit žádoucí průběh a sledovaný účel řízení.<sup>26</sup>

Správní orgán může těchto prostředků využít pouze s přihlédnutím k zásadě legality a proporcionality, tedy jen v případech, když to umožňuje zákon a jen v tom rozsahu, v jakém to průběh a účel řízení vyžaduje. Je tedy na správním orgánu, aby zvážil vhodnost, přiměřenost a nutnost užití těchto prostředků vzhledem ke sledovanému cíli.

Po této fázi správního řízení vydá správní orgán rozhodnutí, přičemž o tomto detailněji pojednává předchozí kapitola mé diplomové práce. Pokud ovšem vydané rozhodnutí trpí takovými vadami, na základě kterých je třeba správní rozhodnutí změnit nebo zrušit, mohou účastníci řízení využít tzv. opravných prostředků, díky kterým dojde k přezkoumání a případné nápravě rozhodnutí správního orgánu.

Opravné prostředky můžeme rozdělit do dvou skupin – řádné a mimořádné. Řádnými opravnými prostředky se rozumí ty, které směřují proti nepravomocnému rozhodnutí, kdy do této skupiny spadá odvolání a rozklad. Mimořádnými opravnými prostředky jsou ty, jejichž uplatnění přichází v úvahu zásadně proti rozhodnutím, které již nabyly právní moci, a tedy je nelze napadnout řádnými opravnými prostředky. Mezi tyto řadíme obnovu řízení a řízení přezkumné.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 196 s.

<sup>27</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 262-264 s.

## 2 Dokazování

### 2.1 Vymezení

Část správního řízení, která se týká dokazování, lze považovat za tu nejdůležitější, a to především z toho důvodu, že v této fázi dochází k potvrzení či vyvrácení rozhodných skutečností, tedy těch, na základě kterých správní orgán vytváří svá rozhodnutí. Dokazování se tedy vždy vztahuje ke skutkovému stavu posuzované a rozhodované věci.

Samotný proces dokazování je možné rozdělit na tři části. První z nich je navrhování důkazů, dále jejich opatřování a provádění, a poslední fází je hodnocení opatřených a provedených důkazů.

Ještě před započítáním správního řízení je možné v rámci postupu před zahájením řízení užít možnosti zajištění důkazů, kdy účelem tohoto je zajištění možného budoucího správního řízení, ochrana práv a zájmů případných budoucích účastníků a v neposlední řadě také posílení procesní ekonomie řízení.

Požadavkem k uplatnění tohoto postupu je důvodná obava, že později nebude možno důkaz provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a také to, že provedení tohoto důkazu může podstatně pomoci při řešení otázky, která se nabízí jako možný předmět řízení. O takto zajištěném důkazu se sepisuje protokol, kdy při provádění tohoto důkazu se postupuje stejně, jako při provádění důkazu listinou.<sup>28</sup>

V rámci první fáze dokazování, kterou je navrhování důkazů účastníky řízení, je třeba rozlišovat mezi pojmy „důkaz“ a „důkazní prostředek“. Za důkaz se považuje každá dokládaná či doložená skutečnost, která potvrzuje, vyvrací, případně jen přibližuje dokazovanou skutečnost. Je povinností správního orgánu opatřit si důkazy potřebné pro přesné a úplné zjištění skutkového stavu.

Kromě důkazů, které jsou jedním z podkladů pro vydání správního rozhodnutí, uvádí správní řád demonstrativní výčet dalších v úvahu přicházejících podkladů, které mohou pomoci pro vydání rozhodnutí. Jsou jimi skutečnosti obecně známé, skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, dále podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci a návrhy účastníků.<sup>29</sup>

Co se týká důkazních prostředků, pak tyto představují věcného nositele dokládané skutečnosti, a jsou tak prostředkem k provedení důkazu.<sup>30</sup> Mezi ty, které jsou upravené správním řádem, náleží listiny, ohledání, svědecká výpověď a znalecký posudek. Jedná se o

<sup>28</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 148-149 s.

<sup>29</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 160 s.

<sup>30</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2017. 177 s.

výčet demonstrativní, kdy správní orgán může užívat i prostředků dalších, a těmito naplnit zásadu materiální pravdy. K této druhé skupině důkazních prostředků můžeme zařadit např. audio a videozáznamy, odborná vyjádření, rekognici atd.

Dle správního řádu současně platí povinnost, že všechny tyto důkazní prostředky mají být vhodným pokladem ke zjištění stavu věci a nesmí být získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.

V rámci druhé fáze dokazování, tedy při opatřování a provádění důkazů, nejdříve dochází ke shromáždění důkazů, předvolání svědků, zajištění znaleckých posudků apod. Obecně platí, že důkazy jsou v závislosti na typu řízení prováděny v rámci ústního jednání či mimo něj. Při ústním jednání jsou vyslýcháni svědci, čtou se listiny důležité pro řízení, provádí se znalecké posudky, případně dochází k výsledku znalce. Pokud ovšem samotný proces dokazování probíhá mimo ústní jednání, tedy účastník nemá reálnou možnost se provádění důkazů zúčastnit, musí o něm být alespoň včas vyrozuměn správním orgánem, ovšem to pouze za předpokladu, že nehrozí nebezpečí z prodlení. O tomto se provádí zápis do protokolu.<sup>31</sup>

Pokud se týká smyslu této povinnosti správního orgánu, pak k němu se vyjádřil Nejvyšší správní soud: „...umožnit účastníkům řízení, aby mohli být přítomni při provádění důkazů, nebylo-li k jejich provedení nařízeno ústní jednání. Díky přítomnosti při provádění důkazů se mohou účastníci lépe seznámit s jejich obsahem (komplexně všemi vjevy vnímat výpověď svědka, ohledávaný předmět apod.) a v návaznosti na to se detailněji vyjádřit k důkazu. Účastník řízení tak může beze zbytku realizovat svá procesní práva, včetně toho, že je oprávněn klást vyslýchánému svědku otázky, a konfrontovat ho tak se svoji skutkovou verzí.“<sup>32</sup>

Pokud se účastník řízení při dokazování svého práva na vyrozumění vzdal, pak správnímu orgánu odpadá povinnost účastníka o ústním jednání vyrozumět.<sup>33</sup>

V rámci poslední fáze, tedy při hodnocení opatřených a provedených důkazů, je příslušným k hodnocení důkazů správní orgán, který vede dané správní řízení. Dle zákona má ovšem příslušný správní orgán možnost usnesením dožádat podřízený, nadřízený či jiný věcně příslušný správní orgán o provedení úkonu, pokud by jej sám mohl provést jen s obtížemi, s neúčelnými náklady, nebo by jej nemohl provést vůbec.

---

<sup>31</sup> § 51 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. Azs 2/2013-26.

<sup>33</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 161 s.

Při hodnocení výsledků dokazování se uplatňuje zásada volného hodnocení důkazů, kdy ovšem nesmí dojít k libovůli správního orgánu, a tak je třeba, aby správní orgán své rozhodnutí řádně odůvodnil.

## 2.2 Jednotlivé důkazy

### 2.2.1 Důkaz listinou

#### 2.2.1.1 Obecně

Důkaz listinou upravuje ustanovení § 53 správního řádu. Z důvodu projevu zásady písemnosti správního řízení se jedná o jeden z nejvyužívanějších důkazních prostředků, kdy z důkazního hlediska je významný nejen samotný obsah listin, ale také to, kdo je vydal.<sup>34</sup>

Listiny lze rozdělit dle své povahy na soukromé, tzn. vyhotovené fyzickými či právníckými osobami, a veřejné. Veřejnou listinu vede či vyhotovuje orgán veřejné moci, případně se jedná o další listiny, které za veřejné označuje zvláštní právní předpis. U veřejných listin platí tzv. presumpce správnosti, tedy že se jedná o prohlášení orgánů, které je vydaly, a pokud není prokázán opak, stvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno či potvrzeno. Tato skutečnost je důležitá především z toho důvodu, že správní orgán v rámci uplatnění zásady volného hodnocení důkazů vychází z předpokladu správnosti veřejné listiny až do doby, než je prokázán opak.<sup>35</sup>

V případech, kdy správní orgán dojde k závěru, že ke zjištění skutkového stavu věci je třeba provést důkaz listinou, vydá o tomto usnesení, které obsahuje povinnost toho, kdo listinu má při sobě, aby ji předložil správnímu orgánu. Proti tomu usnesení může osoba, které správní orgán uložil povinnost předložit listinu, podat odvolání, které ovšem s ohledem na § 76 odst. 5 správního řádu nemá odkladný účinek.

Existují důvody, pro které se výše uvedená osoba může zprostit povinnosti listinu předložit. Tímto důvodem může být např. situace, kdy by takto vystavil sebe nebo osobu blízkou nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Dále se povinnosti může zprostit z důvodu ochrany utajovaných informací chráněných zvláštním zákonem. Posledním zprošťujícím důvodem je situace, kdy by předložením listiny došlo k porušení státem uložené povinnosti mlčenlivosti.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 184 s.

<sup>35</sup> VEDRAL, Josef., HEXNEROVÁ, Ivana. *Komentář: Správní řád*. Praha: POLYGON, 2006. 345 s.

<sup>36</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 162 s.

Důkaz listinou se dle ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu provádí za přítomnosti účastníků správního řízení nebo osob zúčastněných, případně za účasti veřejnosti, a to tak, že se listina přečte nebo je sdělen její obsah. Pokud toto není možné, učiní se o provedení důkazu záznam do spisu.

#### *2.2.1.2 Náhrada důkazu čestným prohlášením*

Dle § 53 odst. 5 správního řádu v případech, když tak stanoví zvláštní zákon, je možné předložení listiny nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpovědí. To se děje především v situacích, kdy určitou skutečnost není možné doložit listinou např. kvůli tomu, že účastník řízení listinou nedisponuje nebo by bylo velmi obtížně či nemožné tuto obstarat.

Zvláštními zákony dle výše uvedeného ustanovení, které počítají s čestným prohlášením namísto listiny, se rozumí např. zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Dle judikatury Nejvyššího soudu platí, že pokud účastník řízení předloží správnímu orgánu písemnost označenou jako „čestné prohlášení“, pak tato skutečnost nebrání správnímu orgánu, aby toto prohlášení považoval za listinný důkaz, a to s ohledem na reálný obsah prohlášení. Je povinností správního orgánu čestné prohlášení přijmout a přihlédnout k němu. Čestné prohlášení se považuje pouze jako jeden z podkladů pro rozhodnutí věci. Relevantní obsah čestného prohlášení ve většině případů pak povede k tomu, že správní orgán bude muset autora prohlášení vyslechnout jako svědka.<sup>37</sup>

Judikatura správních soudů se poměrně často také zabývá otázkou čestného prohlášení v daňových řízeních, ve kterých účastník předkládá čestné prohlášení jako důkaz. Soudy ve svých stanoviscích opakovaně deklarují, že čestná prohlášení nenaplnují charakter důkazního prostředků, a to proto, že se skutečnosti v prohlášeních neprokazují, ale pouze osvědčují.<sup>38</sup>

Již ze samotné podstaty čestného prohlášení vyplývá, že obsahuje pouze informaci o předmětu řízení, kterou osvědčuje a nedokazuje. Na základě tohoto faktu se domnívám, že při hodnocení čestného prohlášení jako podkladu a následném rozhodování ve věci samé by k tomuto měl správní orgán přihlédnout.

---

<sup>37</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2007, č. j. 8 As 12/2006-51.

<sup>38</sup> Viz. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2014, č. j. 9 Afs 139/2013-30.

### 2.2.2 Důkaz ohledáním

Právní úpravu tohoto důkazu zakotvuje ustanovení § 54 správního řádu. Důkaz ohledáním se zakládá na provedení prohlídky, a to jak věci movité, tak i nemovité. Za situace, kdy je ohledání uskutečněno v nemovité věci nebo při prohlídce místa, jedná se o tzv. místní šetření. Prohlídku provádí příslušný správní orgán, a to v případě, kdy skutečný stav věci nelze zjistit jiným způsobem.

Vlastník, uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, má povinnost při provádění důkazu tuto věc předložit správnímu orgánu, případně strpět ohledání předmětné věci na místě. Správní orgán následně vydá usnesení o provedení důkazu, proti kterému mohou výše uvedené osoby podat odvolání. Dle ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu nemá usnesení o provedení důkazu odkladný účinek a je tedy možné v řízení dále pokračovat.<sup>39</sup>

Pokud by hrozilo nebezpečí z prodlení, postupuje se dle ustanovení § 138 odst. 1 správního řádu, tedy: *„Před zahájením řízení lze z moci úřední nebo na požádání toho, kdo by byl účastníkem, zajistit důkaz, je-li důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování. O zajištění důkazu vydá správní orgán usnesení, které se oznamuje osobám, jichž se přímo dotýká. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze usnesení oznámit i dodatečně s výjimkou oznámení osobám, které musí při provádění úkonu poskytnout osobní součinnost.“*

V souladu s ustanovením § 51 odst. 2 správního řádu musí být účastníci řízení informováni o provedení důkazu ohledáním, a to z důvodu jejich práva být přítomni při průběhu ohledání a současně možnosti dohlížet na řádné provedení důkazního prostředku. Dále se o provedení důkazu ohledáním informuje osoba, která je oprávněna s předmětem ohledání nakládat, ovšem ta nemá automaticky právo být účastna při ohledání, toto právo se odvíjí od úvahy správního orgánu. Přizvány mohou být rovněž tzv. nestranné osoby, tyto ale nemají stejná práva a povinnosti jako účastníci řízení, když jejich úkolem je pouze dohlížet na to, že správní orgány při provádění úkonu postupovaly nestranně.

Ohledání nelze provést nebo je odepřeno z důvodu ochrany utajovaných informací, případně z důvodu povinnosti mlčenlivosti, ovšem v obou případech pouze za situace, kdy nedošlo ke zproštění této povinnosti. Dále se jedná o případy, kdy by osoba sobě nebo osobě blízké tímto způsobila nebezpečí trestního stíhání pro trestní čin či správní delikt.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> JEMELKA, Luboš a kol. Komentář: *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 666 s.

<sup>40</sup> HEJDA, Jan., PŘIBYL, Karel. *Správní právo*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2011. 149 s.

Celý průběh ohledání je zaznamenán do protokolu, který je považován za jeden z důkazních materiálů.<sup>41</sup> Náležitosti protokolu upravuje ustanovení § 18 odst. 2 správního řádu, který uvádí: „*Protokol obsahuje zejména místo, čas a označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob, vylíčení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby, která úkony provedla. Údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby se rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona.*“

Protokol podepisují všechny zúčastněné osoby a za situace, kdy by jej některá z těchto osob odmítla podepsat, je třeba i tuto skutečnost zapsat do protokolu, včetně důvodu odmítnutí podpisu.

### **2.2.3 Důkaz svědeckou výpovědí**

Důkaz svědeckou výpovědí může být ve správním řízení poměrně důležitý, a to především kvůli informacím, které lze tímto důkazem získat. Podstatné ovšem je, aby výpověď svědka byla přesná a hodnověrná, čímž naplní svůj účel.

Svědkiem může být pouze fyzická osoba odlišující se od účastníka správního řízení, která je schopna vypovídat o skutečnostech, jež vnímala svými smysly, a které jsou důležité pro řízení.<sup>42</sup>

Pokud se týká samotného výslechu, svědek je nejprve vyzván správním orgánem, aby vypovídal o rozhodných skutečnostech, přičemž tato výzva má zejména podobu předvolání dle § 59 správního řádu. Dle tohoto ustanovení platí, že předvolání k podání svědecké výpovědi musí být písemné a doručuje se svědkovi do vlastních rukou s dostatečným předstihem.

Povinnost svědka vypovídat o rozhodných skutečnostech ovšem není neomezená, a tak se na správní orgán váže povinnost před samotným výslechem poučit svědka o důvodech, pro které může odepřít podání výpovědi. Dle zákona se jedná např. o situaci, kdy by svědek měl vypovídat o utajovaných informacích, aniž by povinnosti držet utajované informace byl příslušným orgánem zproštěn. Dále se může jednat o případ, kdy se na něj váže povinnost mlčenlivosti, případně by výpovědí mohl vystavit sebe nebo osobu sobě blízkou nebezpečí trestního stíhání pro trestný čin nebo správní delikt, čímž by došlo k prolomení zásady zákazu sebeobviňování.

---

<sup>41</sup> ČERNÝ, Jan a kol. *Přestupkové řízení: Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2011. 758 s.

<sup>42</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 164-165 s.

Dále správní orgán svědka poučuje o jeho povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat a o právních následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi. Pokud by svědek nebyl správním orgánem řádně poučen o svých právech a povinnostech, znamenalo by to porušení práva na spravedlivý proces. Absence takového poučení představuje podstatnou procesní vadu, která by s ohledem na okolnosti případu mohla být důvodem pro zrušení výsledného rozhodnutí v odvolacím řízení.<sup>43</sup>

Následně správní orgán k provedení důkazu svědeckou výpovědí nařizuje ústní jednání, o kterém musí uvědomit ostatní účastníky správního řízení. Samotný průběh výslechu svědka správní řád neupravuje, ovšem Nejvyšší správní soud se k tomuto vyjádřil následovně: „*Svědka musí souvisle vylíčit vše, co ví o předmětu výslechu. Teprve následně jsou svědkovi kladeny otázky. Dodržení tohoto postupu je významné při hodnocení věrohodnosti výpovědi svědka.*“<sup>44</sup>

Důkaz svědeckou výpovědí je třeba, stejně jako ostatní důkazy, hodnotit v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů jednotlivě, ale rovněž i ve vzájemné souvislosti s jinými důkazy.

Dle ustanovení § 18 správního řádu se následně o provedení důkazu svědeckou výpovědí sepisuje protokol, který je nedílnou součástí spisu.

#### **2.2.4 Znalecký posudek**

Znaleckým posudkem se rozumí písemné vyjádření znalce, které zachycuje a popisuje průběh znaleckého dokazování, přičemž je možné, aby znalec byl v souvislosti se znaleckým posudkem vyslechnut příslušným orgánem.

Pokud se týká obsahu posudku, pak dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti je třeba, aby znalec v tomto popsal zkoumaný materiál, případně jevy nebo souhrn skutečností, ke kterým při průběhu znaleckého zkoumání přihlížel. Dále posudek obsahuje výčet otázek položených příslušným orgánem, tedy tím, který v řízení znalce ustanovil, přičemž je úkolem znalce na tyto otázky odpovědět.<sup>45</sup>

Další povinností znalce dle § 13 výše uvedené vyhlášky je, aby ke znaleckému posudku připojil znaleckou doložku. Tato obsahuje označení seznamu, ve kterém je znalec zapsán, dále označení oboru, ve kterém je znalec oprávněn vydávat posudky, a číslo položky, pod kterou je možné úkon znalce dohledat v jeho znaleckém deníku. Znalec musí následně

---

<sup>43</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 190 s.

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. září 2010, č. j. 1 As 34/2010-73.

<sup>45</sup> Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnicích.

znalecký posudek sešít, jednotlivé strany očíslovat a poslední stranu znaleckého posudku opatřit znaleckou pečeti.

Dle rozhodnutí Nejvyššího soudu<sup>46</sup> platí, že soudy provádí důkaz znaleckým posudkem v případě, kdy je k posouzení skutečností, které jsou významné pro zjištění skutkového stavu věci, zapotřebí odborných znalostí.

Je povinností soudu, aby ustanovil znalcem odborníka z tohoto oboru, případně z odvětví, do něhož spadá odborné posouzení konkrétní skutečnosti. Pokud by došlo k ustanovení znalce, který by nedisponoval potřebnou kvalifikací, mohl by tento nedostatek vést k vyvolání pochybnosti o správnosti znaleckého posudku.

Pokud se týká hodnocení tohoto důkazního prostředku, pak by soudce měl tento hodnotit ve všech jeho aspektech, tedy nejen konečný výsledek, ale rovněž samotný proces vytváření znaleckého důkazu, a to především z toho důvodu, aby došlo k naplnění účelu řízení – zjištění materiální pravdy.

Při hodnocení znaleckého posudku lze vycházet ze tří kritérií. Prvním z nich je právní korektnost znaleckého posudku, dále důkazní význam znaleckého posudku a posledním z kritérií je jeho věrohodnost. Pokud se týká posledního kritéria znaleckého posudku, tj. věrohodnosti, pak je úkolem soudce, aby zohlednil způsobilost osoby znalce poskytovat věrohodné posudky, dále odbornou odůvodněnost znaleckého posudku a úplnost a bezvadnost materiálů, které slouží jako podklad.<sup>47</sup>

### **2.2.5 Jiné důkazní prostředky**

Vyjma výše uvedených důkazních prostředků, které jsou konkrétně upraveny ve správním řádu, lze užít i dalších důkazních prostředků, které správním řádem výslovně upraveny nejsou. Jak vyplývá ze zásady materiální pravdy, lze užít všech dostupných a legálně získaných prostředků, které mohou sloužit k objasnění rozhodných skutečností, a tedy i k rozhodnutí ve věci.

Jak je tedy výše naznačeno, k tomu, abychom mohli užít i jiných důkazních prostředků pro objasnění konkrétních skutečností, je třeba splnit některé podmínky. Za prvé je třeba, aby byl určitý důkaz získán v souladu se zákonem, tedy v souladu se zásadou legality, a současně je třeba, aby tento důkaz disponoval vypovídající důkazní hodnotou pro dané řízení.

---

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2018, č.j. 30 Cdo 3417/2016-463.

<sup>47</sup> MUSIL, Jan. *Hodnocení znaleckého posudku* [online]. mvcr.cz, březen 2010. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-znaleckehe-posudku.aspx>>.

### 2.2.5.1 Úřední záznamy a protokoly

Pokud se týká protokolu, pak v ustanovení § 138 odst. 4 správního řádu nalezneme úpravu protokolu o zajištění důkazu. Dle tohoto: „*O zajištění důkazu se sepisuje protokol. Provedení důkazu tímto protokolem se řídí ustanovením § 53 odst. 6. Nelze-li zajistit samotnou listinu, pořídí se její kopie, kterou správní orgán opatří ověřovací doložkou. Má-li být zajištěn důkaz znaleckým posudkem, je postup před zahájením řízení omezen na ustanovení znalce s tím, že znalecký posudek bude čten, popřípadě znalec vyslechnut až v průběhu řízení.*“

Tento protokol pak musí splňovat obsahové náležitosti dle § 18 odst. 2 správního řádu. Jedná se zejména o uvedení místa, času, označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob, označení správního orgánu apod.

Jak je výše uvedeno, při provádění důkazu protokolem o zajištění důkazu se postupuje obdobným způsobem jako při provádění důkazu listinou dle § 53 odst. 6 správního řádu, tedy protokol se bude nejčastěji před příslušným orgánem číst nebo se sděli jeho obsah.<sup>48</sup>

Co se týká úředního záznamu jako důkazního prostředku, pak tento Nejvyšší správní soud shledal jako nepřipustný, když ve svém rozsudku uvedl následující: „*Úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej však považovat za důkazní prostředek (§ 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). K dokazování průběhu událostí popsanych v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam sám.*“<sup>49</sup>

### 2.2.5.2 Zvukový či zvukově-obrazový záznam

Pojem zvukový či audiovizuální záznam není správním řádem výslovně definován, ovšem tuto definici můžeme najít v ustanovení § 75 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o znění některých zákonů.<sup>50</sup> Dle tohoto je zvukový záznam výlučně sluchem vnímatelný záznam zvuků výkonu výkonného umělce či jiných zvuků, nebo jejich vyjádření. Dle komentářové literatury se toto ustanovení týká veškerých zvuků zaznamenaných na příslušném nosiči, tedy nejen záznamů, jejichž obsahem je autorské dílo.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Komentář: Správní řád*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 666 s.

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, čj. 1 As 96/2008–115.

<sup>50</sup> Dále jen „AutZ“.

<sup>51</sup> CHALOUPKOVÁ, H. *Komentář: Autorský zákon*. 4. vydání. Praha: Nakladatelství: C. H. Beck. 2012. 131 s.

Obdobná úprava se vztahuje také na zvukově obrazové záznamy, jejichž definici nalezneme v ustanovení § 79 AutZ: „*Zvukově obrazový záznam je záznam audiovizuálního díla nebo záznam jiné řady zaznamenaných, spolu souvisejících obrazů vyvolávajících dojem pohybu, ať již doprovázených zvukem, či nikoli, vnímatelných zrakem, a jsou-li doprovázeny zvukem, vnímatelných i sluchem.*“

Pokud se týká samotné problematiky vytváření zvukových či zvukově-obrazových záznamů, pak tato je upravena nejen na úrovni zákonné, ale také ústavní a evropské. Na evropské úrovni nalezneme právní úpravu v čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dle kterého může být do práva na ochranu proti nezákonnému pořizování zvukových a zvukově obrazových záznamů zasaženo, ovšem to pouze za předpokladu, že při zásahu nedošlo k porušení vnitrostátních právních předpisů, zásah do práva na soukromí směřoval k legitimnímu cíli, a současně je třeba zkoumat, zda byl zvolený postup nevyhnutelný v demokratické právní společnosti. Pokud pořizovaný záznam splní výše uvedené požadavky, pak ho lze považovat za získaný v souladu se zákonem, a tedy i způsobilý k tomu, aby byl použit v řízení jako důkaz.

Na úrovni ústavní nalezneme právní úpravu v Listině základních práv a svobod, konkrétně v jeho čl. 10, 13 a též 7. Dle Ústavního soudu v případech, kdy dojde ke střetu dvou základních práv, je tato otázka řešena prostřednictvím tzv. testu proporcionality.

Na úrovni zákonné je tato problematika řešena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto předpisu obecně platí, že rozšiřování podoby člověka bez jeho svolení je zakázáno, kdy současně bez svolení osoby či neexistence některého ze zákonných důvodů není možné zasahovat do soukromí osob pořizováním zvukových či obrazových záznamů o soukromém životě osoby, a tyto následně využívat či šířit.

Výjimkou je tzv. zákonná licence, kterou je např. zákonná licence k úředním účelům. Této musí být užito přiměřeně a v souladu s oprávněnými zájmy osoby, kdy k výkonu nebo ochraně práv nebo právem chráněných zájmů lze pořídit pouze ty záznamy, jejichž účelem je jejich využití v soudním či správním řízení. Jak již vyplývá z povahy záznamů, budou tyto následně sloužit jako důkazní prostředky.

Ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu není možné užít samostatně jako podklad pro pořizování zvukových či obrazových záznamů správními orgány, neboť neobsahuje konkrétní podmínky, které by správní orgány měly dodržovat, a současně neupravuje žádné záruky proti svévolnému zneužívání správními orgány. Z tohoto důvodu na toto ustanovení navazují další

zákony, které se danou problematikou zabývají. Jedná se např. o zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR či zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.

Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že pokud se týká pořizování zvukových a audiovizuálních záznamů při výkonu kontroly, kdy tyto by měly být následně sloužit jako důkazní prostředky ve správním řízení, pak právní úprava je nejednotná a roztržštěná v mnoha právních předpisech.

#### 2.2.5.3 *Výslech účastníka*

Důkaz výsledkem účastníka je upraven v ustanovení § 141 odst. 6 správního řádu. Je užíván pouze jako krajní řešení, a to za situace, kdy ve sporném řízení nelze dokazovanou skutečnost prokázat jiným způsobem. Účastníkem se v tomto případě rozumí navrhovatel a odpůrce.

Za situace, kdy se správní orgán uchýlí k výslechu účastníka, postupuje obdobně jako u výslechu svědka, tedy uplatní se ustanovení § 55 správního řádu, což tedy znamená, že se uplatní také podmínky pro odepření výpovědi a povinnost účastníka vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat.<sup>52</sup>

#### 2.2.5.4 *Rekognice*

Důkazním prostředkem ve správním řízení může být dále rekognice, tedy uvědomění si dříve poznaného. Tento důkazní prostředek ovšem správní řád podrobněji neupravuje, a tedy ani podmínky jejího provedení, které musíme dovozovat z judikatury.

K provedení důkazu rekognicí dle fotografie se ve svém rozhodnutí vyjadřuje např. Nejvyšší správní soud a to následovně: „*Přestože správní řád z roku 2004 podrobněji neupravuje podmínky provedení důkazu rekognicí podle fotografie, lze ji jako důkazního prostředku ve správním řízení použít. Je však nezbytné trvat na objektivně rovných podmínkách provedení důkazu, zejména na shodné velikosti a kvalitě předložených fotografií, jakož i na zachycení vyfotografovaných osob zepředu, s přímým pohledem a obličejovou částí zabírající větší část plochy fotografie.*“<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Komentář: Správní řád*. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. 2019. 747-753 s.

<sup>53</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, č. j. 7 Azs 22/2008-107.

## 3 Znalecké posudky a jejich nedostatky

### 3.1 Obecně ke znaleckým posudkům

Slovy doktora Otakara Motejla: *„Případy, kdy soudní znalci pochybili, mívají často za následek zpackaný lidský život, jejich odpovědnost je ale téměř nulová. Nekonečné průtahy při vypracování posudků, jejich velmi sporná kvalita, ale také jejich nadužívání, téměř žádné postihy za nepravdivé, špatné nebo pozdě dodané posudky, to všechno je třeba akutně řešit.“*

V první řadě je třeba pro lepší pochopení dané problematiky vymezit pojem „znalecká činnost“. Současná právní úprava tuto definici neobsahuje, ale můžeme ji naleznout ve vládním návrhu nového zákona o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, který tento výkon vymezuje jako *„provádění znaleckých úkonů, zejména zpracování a podání znaleckého posudku, jeho doplnění nebo vysvětlení, a činnost, která bezprostředně směřuje k podání znaleckého posudku, jeho doplnění nebo vysvětlení“*.<sup>54</sup>

Jak již bylo v předcházející kapitole uvedeno, znaleckým posudkem se rozumí písemné vyjádření znalce, které zachycuje a popisuje průběh znaleckého dokazování, přičemž je možné, aby znalec byl v souvislosti se znaleckým posudkem vyslechnut příslušným orgánem.

Dle zákonné úpravy se důkaz znaleckým posudkem uplatňuje subsidiárně, neboť se vychází z obecného předpokladu, že úřední osoby mají dostatečné odborné znalosti pro posuzování otázek souvisejících s vedením správního řízení.<sup>55</sup> Důkaz znaleckým posudkem se tedy uplatňuje až v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu závisí na posouzení skutečností, k nimž je zapotřebí určitých odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a pokud odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu. Současně je třeba upozornit, že dle judikatury znalec neposuzuje otázky právní ani otázky, k jejichž řešení není třeba odborných znalostí.<sup>56</sup>

Znalecké posudky mohou v rámci správního řízení opatřit a předkládat rovněž účastníci řízení. Dle judikatury Nejvyššího soudu platí, že pokud posudek předložený účastníkem splňuje náležitosti znaleckého posudku dle § 127 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, postupuje správní orgán při provádění tohoto důkazu stejně, jako při provádění znaleckého posudku znalce, kterého ustanovil správní orgán.<sup>57</sup> Neakceptování takového důkazního návrhu ovšem dle judikatury Nejvyššího soudu nepřichází v úvahu, pokud tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost. Druhým případem pro neakceptování je situace, kdy důkaz není schopen tvrzenou skutečnost ověřit ani

<sup>54</sup> Zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, účinný od 1. 1. 2021.

<sup>55</sup> § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2010, č. j. 1 Afs 71/2009-113.

<sup>57</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2015, č. j. 9 As 206/2014-48.

vyvrátit. Posledním případem je situace, kdy určité tvrzení, k jehož ověření či vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností a s praktickou jistotou ověřeno či vyvráceno.<sup>58</sup>

K metodickým vadám, které často způsobují nesprávnost znaleckého posudku, se vyjádřil prof. Ing. Albert Bradáč, DrSc. Dle něj mezi tyto vady lze řadit situace, kdy znalec vychází z neúplných nebo technicky nepřijatelných podkladů, přičemž na tyto skutečnosti neupozornil a nesnažil se je doplnit. Další vadu shledává v situaci, kdy znalec nepřihlédl ke všem skutečnostem, které mají důležitý význam pro podání znaleckého posudku. Jednu z nejčastějších vad spatřuje v nejasnosti posudku, např. z důvodu nepřesvědčivého odůvodnění, vnitřních rozporů či nejasnosti stanoviska, které znalec k dané věci zaujímá. Dále k vadám znaleckých posudků dle prof. Bradáče dochází, pokud je znalecký posudek neúplný, resp. odpovědi na položené otázky jsou neúplné, či pokud znalec ke zkoumané problematice nepřistupoval komplexně a systémově. Znalec by ani neměl v posudcích užívat své hodnotové soudy k dané věci.<sup>59</sup>

Pokud se týká hodnocení znaleckého posudku, tak i přes ojedinělé snahy nedošlo dosud k vytvoření jakéhokoli jednotného etického kodexu znalce či kritérií pro hodnocení posudků, a tak se uplatňují pouze poměrně vágní pravidla stanovená v § 6 odst. 2 a § 9 zákona o znalcích, tedy že znalec má povinnost vykonávat znaleckou činnost řádně a dle svého nejlepšího vědomí.

Subsidiárně může pro hodnocení znaleckých posudků pomoci judikatura Nejvyššího soudu, dle které hodnocení důkazu znaleckým posudkem spočívá v posouzení, zda závěry posudku jsou náležitě odůvodněny, zda jsou podloženy obsahem nálezu, zda bylo přihlédnuto ke všem skutečnostem, s nimiž se bylo třeba vypořádat, zda závěry posudku nejsou v rozporu s výsledky ostatních důkazů a zda odůvodnění znaleckého posudku odpovídá pravidlům logického myšlení.<sup>60</sup>

Na nedostatečnou právní úpravu, pokud se hodnocení znaleckých posudků týká, reagovala Liga lidských práv, která se analýzou právní úpravy, odborné literatury a zahraničních zdrojů pokusila alespoň o vytvoření šesti základních kritérií, dle kterých by měly být znalecké posudky a jejich kvalita hodnoceny.<sup>61</sup>

Prvním zvoleným kritériem dle Ligy lidských práv by měl být rozsah kvalifikace znalce, který se vztahuje k zadanému úkolu. Dle tohoto by měl znalec v úvodu každého svého

<sup>58</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 5 Tdo 31/2010.

<sup>59</sup> BRADÁČ, Albert a kol.: *Soudní znalectví*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2010. 125 s.

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1810/2009.

<sup>61</sup> LIGA LIDSKÝCH PRÁV. *Problémy v činnosti soudních znalců z oboru zdravotnictví*. [online]. llp.cz, červenec 2008. Dostupné na <<https://llp.cz/publikace/problemy-v-cinnosti-soudnich-znalcu/>>.

posudku uvést rozsah své profesní kvalifikace, která by měla odpovídat zadanému úkolu, kdy pro soud by neměla být dostačující pouze teoretická znalost, ale rovněž praktické zkušenosti v dané oblasti.

Druhé kritérium se týká odlišného názoru znalce, tedy v případě, kdy znalec podporuje menšinový názor na posuzovanou otázku, měl by uvést nejen tento názor, ale i názor většinový, čímž dojde k vyjádření neutrálního a nestranného postavení znalce.

Třetím kritériem pro hodnocení kvality znaleckého posudku by dle Ligy lidských práv měla být nestrannost. Tento požadavek vyplývá z aktuální právní úpravy, a to nejen ze samotného slibu znalce, ale i z ustanovení § 11 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.<sup>62</sup> Dle toho má znalec povinnost neprodleně oznámit skutečnosti, pro které by mohl být znalec vyloučen. Dle Ligy lidských práv by znalec měl soudu oznámit ty skutečnosti, které by mohly mít vliv na jeho objektivitu, např. pokud by existoval vztah k posuzované osobě, k věci či k orgánům provádějící řízení. Z tohoto důvodu by znalec měl uvést výslovně ve vypracovaném znaleckém posudku, že neví o skutečnostech, pro něž by mohl být vyloučen.

Čtvrtým kritériem by měl být kompletní soupis zdrojů, ze kterých znalec při své činnosti vycházel. Znalec by dle tohoto měl uvést, zda se přímo setkal s posuzovaným nebo zda při vypracování posudku užil pouze získanou dokumentaci. Dále by měl sepsat veškerou literaturu, ze které vycházel, nevyjímaje té zahraniční. Znalec by současně měl uvést i to, zda při vypracování znaleckého posudku vychází z vlastní znalecké zkušenosti a znalosti, jaký postup zvolil a který naopak ne a toto odůvodnit.

Pátým kritériem dle Ligy lidských práv by mělo být vhodné zodpovídání otázek. Tento požadavek směřuje především k přesným a přiléhavým odpovědím znalce vůči správnímu orgánu, kdy by znalec ani neměl mít strach říci, že odpověď na položenou otázku nezná. V praxi tomu je přesně naopak, a tak znalci povětšinou odpovídají nejednoznačně nebo odpověď vůbec nesměřuje na položenou otázku.

K tomuto se vyjádřil též prof. Ing. Albert Bradáč, DrSc., který uvádí: „*Nedílnou součástí znaleckého posudku jsou otázky a odpovědi. Zde znalec postupně cituje otázky, jak mu byly položeny, a ke každé vždy uvádí odpověď, jak vyplývá z rozboru provedeného výše v posudkové části. Přitom je třeba dbát toho, že znalci nepřísluší hodnotit právní otázky. ... Odpověď musí být úplná, tzn. že musí odpovídat v celém rozsahu, na který je znalec tázán; nestačí odpověď neúplná, ne vždy však je také vhodná odpověď přeplněná. Pokud na danou otázku není možno odpovědět (např. pro nedostatek vstupních údajů nebo neexistenci*

---

<sup>62</sup> Dále jen „zákon o znalcích“.

metody), je potřeba, aby znalec tuto skutečnost i s důvody konkrétně uvedl. Je nutné se také vystrídat kategorických odpovědí v případech, kdy současný stav poznání neumožňuje jednoznačný závěr, a také naopak zbytečně opatrných formulací.“<sup>63</sup>

Poslední kritérium pro hodnocení znaleckých posudků a jejich kvality se dle Ligy lidských práv týká závěrů, ke kterým znalec došel. V těchto by znalec měl odpovídat zcela jednoznačně na otázky zadané soudem či správním orgánem bez použití právních pojmů, které by mohly vést k právnímu hodnocení znalcem, přičemž k tomuto je oprávněn pouze příslušný státní orgán. Znalec by neměl využívat příliš vědeckých pojmů, a v případě jejich užití je dostatečně vysvětlit, aby byl posudek jasný a srozumitelný i pro laika.

Dle mého názoru je takto vytvořený katalog kritérií Ligou lidských práv zcela v pořádku a domnívám se, že při dodržení těchto kritérií by byla zaručena objektivita a zároveň by se zvýšila kvalita znaleckých posudků. Jedinou poznámku mám k prvnímu kritériu, kterou bych doplnila o uvedení osob, které se na vypracování znaleckého posudku podílely.

## **3.2 Osoby vytvářející znalecké posudky**

### **3.2.1 Znalec**

Legální definici pojmu „znalec“ naše právní úprava překvapivě neobsahuje, avšak subsidiárně lze využít judikaturu Nejvyššího soudu, dle které: „znalec je osoba, která prostřednictvím svých odborných znalostí posuzuje skutečnosti, které byly soudem určeny, a ve znaleckém posudku soudu sděluje subjektivní výsledek tohoto posouzení.“<sup>64</sup>

Dle § 2 a § 21 znaleckého zákona mohou znaleckou činnost vykonávat zásadně jen znalci zapsaní do seznamu znalců a tlumočnicků, kdy tito jsou zapisováni dle jednotlivých oborů, odvětví a specializací. Ustanovení § 24 zákona o znalcích stanovuje z tohoto pravidla výjimku, když uvádí, že orgán veřejné moci může znalcem ustanovit také osobu, která sice není zapsána v seznamu, ovšem má potřebné odborné předpoklady pro to, aby posudek podala a zároveň se svým ustanovením vyslovila souhlas. Jedná se o situace, kdy není pro některý obor znalec do seznamu zapsán, dále pokud znalec zapsaný v seznamu nemůže úkon provést či pokud by provedení úkonu zapsaným znalcem bylo spojeno s nepřiměřenými obtížemi nebo náklady.

---

<sup>63</sup> BAŠTECKÝ, Jaroslav. a kol: *Základy soudní psychiatrie – I. Obecná část*. Praha: Institut postgraduálního vzdělávání ve zdravotnictví, 1997. 91 s.

<sup>64</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. května 2007, sp. zn. 33 Odo 324/2005.

Dle komentářové literatury je osoba znalce odlišná od účastníků řízení, svědků, ale i od samotného správního orgánu. Pokud se týká rozdílu mezi svědkem a znalcem, pak hlavní rozdíl mezi těmito osobami spočívá v tom, že svědek vnímá určité skutečnosti mimo řízení, aniž by si uvědomoval, že o takto získaných poznatcích bude někdy v budoucnu vypovídat, zatímco znalec se seznamuje s danými skutečnostmi v rámci řízení, a tyto má následně odborně posoudit. Hlavním rozdílem je tedy způsob nabytí znalostí o rozhodných skutečnostech.<sup>65</sup>

### 3.2.1.1 Jmenování a odvolání znalce

Vedle zápisu do seznamu znalců je jmenování znalce dalším z předpokladů pro výkon znalecké činnosti. Znalcem, resp. osobou vykonávající znaleckou činnost, se stává osoba jmenováním ministrem spravedlnosti, zpravidla však bývá znalec jmenován předsedou krajského soudu. Musí se jednat o občana České republiky nebo za splnění ostatních podmínek občana členského státu Evropské unie, či jiného státu. Musí disponovat potřebnými znalostmi a zkušenostmi, dále také takovými osobními vlastnostmi, které budou představovat záruku řádného výkonu znalecké činnosti.

Je třeba zmínit, že i při splnění všech výše uvedených zákonných podmínek není v současné právní úpravě na jmenování znalcem právní nárok.<sup>66</sup>

Ustanovení znalce ke konkrétnímu případu pak dochází na základě usnesení správního orgánu, kdy toto usnesení se oznamuje pouze určenému znalci a vhodným způsobem jsou o ustanovení, resp. o zamýšleném záměru ustanovit znalce, vyrozuměni rovněž účastníci řízení.

Pokud se týká odvolání, resp. zániku práva vykonávat znaleckou činnost a vyškrtnutí znalce ze seznamu, pak k tomuto úkonu je oprávněno ministerstvo spravedlnosti či předseda krajského soudu. Konkrétní důvody zániku upravuje ustanovení § 20a zákona o znalcích, mezi které patří smrt znalce, prohlášení za mrtvého, zbavení způsobilosti k právním jednáním, pravomocné odsouzení za úmyslný trestný čin nebo odsouzení za nedbalostní trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem činnosti znalce, pravomocným uložením správního trestu vyškrtnutí ze seznamu znalců či na základě písemné žádosti o vyškrtnutí se seznamu znalců podané ministerstvu spravedlnosti nebo předsedovi krajského soudu, a to uplynutím kalendářního měsíce, ve kterém byla žádost o vyškrtnutí příslušnému orgánu doručena.

---

<sup>65</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Komentář: Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. 2016. 960 s.

<sup>66</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. září 2010, sp. zn. III. ÚS 2245/10.

### 3.2.1.2 Práva a povinnosti znalce

Práva a povinnosti znalců nejsou uvedeny v zákoně o znalcích a ani jeho prováděcí vyhlášce vyčerpávajícím způsobem, a proto tyto nalezneme také v dalších právních předpisech, kterým je např. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád nebo zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád.

Výše uvedená právní úprava stanovuje znalci hned několik povinností, které souvisí s hlavním úkolem jeho činnosti, a tím je poskytnutí nezávislého a neutrálního hodnocení soudem či správním orgánem dané skutečnosti, které je založeno na jeho odborných znalostech.

Mezi základní povinnosti patřící k tomuto úkolu je vykonávat znaleckou činnost řádně a ve stanovené lhůtě, dále osobní výkon činnosti, právo a povinnost nepodat posudek v případě pochybnosti o podjatosti, povinnost posudek podat v případě ustanovení státním orgánem, právo podat posudek v souvislosti s právními úkony dalších osob, povinnost autorizace znaleckých posudků, právo využívat prostředků zaměstnavatele a povinnost vést znalecký deník.<sup>67</sup>

Obecně platí, že pokud správní orgán uloží znalci povinnost, aby znalecký posudek vypracoval písemně, současně mu určí lhůtu, do které má znalec povinnost tento posudek předložit správnímu orgánu. Zákonná úprava současně nabízí správnímu orgánu možnost znalce vyslechnout.

Pokud se týká práv znalce, pak ten má např. právo na odměnu a na náhradu nákladů (§ 17, 18 znaleckého zákona, § 15a vyhlášky k znaleckému zákonu), právo přibrat si konzultanta (§ 10 odst. 2 znaleckého zákona), právo odepřít podání posudku (§ 11 odst. 3 znaleckého zákona), právo vykonávat činnost i mimo obvod krajského soudu, v jehož obvodu je zapsán (§ 9 odst. 1 znaleckého zákona).

### 3.2.1.3 Odbornost znalce

Jedním z často kritizovaných ustanovení v zákoně o znalcích se týká odbornosti znalců, kdy současná právní úprava nekonkretizuje vymezení odbornosti znalců, a ti následně často vykonávají znaleckou činnost v jiném odvětví v rámci stejného oboru. Nová právní úprava by toto měla změnit, kdy dle této platí: *„Znalec je povinen vykonávat znaleckou činnost pouze v oboru a odvětví a případně specializaci, pro které má oprávnění vykonávat*

---

<sup>67</sup> § 8 a násl. zákona č. 36/1976 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

*znaleckou činnost, s odbornou péčí, nezávisle, nestranně a ve sjednané nebo stanovené době.*<sup>68</sup>

Pojem „*odborná péče*“ definuje občanský zákon, dle kterého se jedná o nejvyšší možný standard péče, který dosahuje vyššího stupně než běžná péče či péče řádného hospodáře.<sup>69</sup>

Pokud se týká pojmu „*nestranný*“ a „*nezávislý*“ výkon znalecké činnosti, pak by bylo též vhodné, aby i u těchto došlo k bližšímu vymezení jejich aspektů, a to ve vztahu ke zpracování a podání znaleckého posudku. Je třeba mít na paměti, že míra participace znalců při rozhodování soudů či správních orgánů je velmi vysoká, a tak by ani tento prvek neměl být opomíjen.

#### 3.2.1.4 *Odpovědnost znalce*

Pokud se týká správní odpovědnosti znalce, pak k jejímu uplatnění dochází zejména při porušení základních povinností znalců zakotvených ve znaleckém zákoně.

V současné době znalec běžně vykonává znaleckou činnost s přispěním konzultanta či jiných osob, např. administrativních pracovníků. Následně je pak těžké rozlišit, jakou mírou se tyto další osoby na vypracování znaleckého posudku podílely, což ovšem nemění nic na faktu, že znalec odpovídá za vypracování celého znaleckého posudku, tedy i za ty části znaleckého posudku, o kterých bylo konzultováno.

#### 3.2.1.5 *Odměňování znalce*

Právní úpravu odměňování znalců nalezneme v zákoně o znalcích, vyhlášce č. 37/1967 Sb., vyhláška ministerstva spravedlnosti k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, zákoně č. 141/1941 Sb., trestní řád, a v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Odměna znalce za odvedenou práci se označuje jako tzv. znalečné. Při stanovení výše odměny se vychází z dohody sjednané mezi stranou vyžadující posudek a znalcem. Pokud se však jedná o znalecký posudek vyžádaný státním orgánem, stanoví se výše odměny dle počtu hodin, kterých bylo zapotřebí k vypracování znaleckého posudku, a dle náročnosti odborných znalostí, které musel znalec vynaložit na vyhotovení posudku. Odměnu znalce je také možné zvýšit, případně snížit, a to opět v souvislosti s náročností prováděných úkonů.

---

<sup>68</sup> § 1 odst. 3 zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>69</sup> § 5 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Kromě samotné odměny má znalec rovněž právo na úhradu nákladů, které vynaložil v souvislosti s vypracováním znaleckého posudku. K těmto nákladům patří cestovní a hotové výdaje, odměna za dobu strávenou před státním orgánem, pokud znalec podává ústní znalecký posudek, a dále náklady, které musel znalec vynaložit při přibrání pomocných pracovníků či odborného konzultanta.

### 3.2.2 Znalecké ústavy

Právní úpravu znaleckých ústavu nalezneme v § 21 a násl. zákona o znalcích. Dle této je znaleckým ústavem právnická osoba, která se buď zabývá znaleckou činností, případně vzhledem ke svému odbornému, vědeckému nebo univerzitnímu charakteru disponuje možností zpracovat stanovisko či posudek v soudním nebo správním řízení, který se týká obtížných odborných problémů.

Při zápisu ústavů do seznamu se tyto dělí do dvou oddílů. V prvním oddíle jsou zapisována odborná pracoviště a ústavy se specializací na znaleckou činnost. Jedná se o znaleckou činnost právnických osob, které byly vytvořeny právě za účelem provádění znalecké činnosti. Do druhého oddílu se pak zapisují vědecké, vysokoškolské nebo jiné instituce, kdy jejich úkolem je rovněž podávání posudků a provádění znalecké činnosti, ovšem tyto znalecké činnosti nejsou hlavním předmětem jejich činnosti. Tyto instituce bývají často povolány k vypracování revizních znaleckých posudků, pokud v řízení vyvstanou pochybnosti o přesnosti či věrohodnosti závěrů ustanoveného znalce, případně když závěry znaleckých posudků jsou ve vzájemném konfliktu.<sup>70</sup>

V případě, že v určitém oboru vystupují znalecké ústavy nebo specializovaná pracoviště, pak dle ustanovení § 21 odst. 1 zákona o znalcích je povinností státního orgánu, aby od tohoto vyžadoval znalecký posudek.

Ústavy vypracovávají své posudky písemně, přičemž v tomto má ústav povinnost uvést osobu nebo osoby podílející se na jeho vypracování, kdy tyto mohou být následně vyslechnuti jako znalci.

Odpovědnost za zpracování a řádné odevzdání posudku nese ústav, nikoli jednotlivá osoba, která se na vypracování posudku podílela.

Pokud se týká odměny, pak tuto rovněž obdrží ústav, kdy je pak zcela na jeho rozhodnutí, zda bude odměna rozdělena mezi pracovníky podílejících se na vypracování posudku, případně zda odměna zůstane v plném rozsahu ústavu.

---

<sup>70</sup> DÖRFL, Luboš. *Komentář: Zákon o znalcích a tlumočnících*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 140-143 s.

V České republice existuje několik institucí zabývajících se znaleckou činností, o kterých se vede seznam, přičemž k nejznámějším z nich můžeme zařadit např. Komoru soudních znalců České republiky, Znalecký ústav Praha s. r. o., a Institut oceňování majetku při Vysoké škole ekonomické v Praze. Seznam institucí uveřejňuje ministerstvo spravedlnosti v Ústředním věstníku, který je přístupný na jeho webových stránkách. Znalecké ústavy jsou zapisovány dle oborů a stanoví se jim rozsah znaleckého oprávnění.

Činnost znaleckých ústavů je jedním z nejčastěji diskutovaných problémů. Jejich počet v posledních letech výrazně vzrostl, a i přesto, že znalecké posudky vytvářejí odborníci daného oboru, nejedná se často o znalce, na základě čehož dochází k produkci velkého množství posudků s rozdílnou odbornou úrovní. Problém vzniká z toho důvodu, že existuje nedostatečné množství kontrolních prostředků, zejm. pokud jde o kontrolu znaleckých deníků či kontrolu při výběru osob, které znalecké posudky zpracovávají. Toto ohrožuje samotnou znaleckou činnost a vede k prolomení požadavku nestrannosti, odbornosti a osobní odpovědnosti znalce za jeho znaleckou činnost.<sup>71</sup>

Novela zákona rozlišuje ústavy dle charakteru na ústavy veřejnoprávní a soukromoprávní. Soukromoprávní znalecké ústavy, které budou usilovat o zapsání do seznamu, budou muset splňovat řadu požadavků, díky kterým by měla být zaručena jejich odbornost pro vypracování posudků v tom oboru, ve kterém bude daný ústav zapsán. Mezi tyto požadavky má patřit např. existence osoby odpovědné za výkon znalecké činnosti pro každý obor a odvětví, které je předmětem návrhu na zápis, kdy tato osoba musí být zapsána v seznamu jako znalec v daném oboru, a dále např. vyšší limit pojištění odpovědnosti za škodu.<sup>72</sup>

### 3.3 Absence adekvátní kontroly

Za jednu z největších slabin v současné znalecké praxi lze považovat nefungování, případně někdy i neexistenci podpůrných mechanismů, díky kterým by docházelo k výběru kvalitních znalců a současně jejich soustavné kontroly, co se jejich odborné úrovně týká.

V současné době je možno ze strany orgánů veřejné moci, fyzických i právních osob podat stížnosti či podněty orgánům státní správy, které se týkají pochybení znalců a jimi

---

<sup>71</sup> DÖRFL, Luboš. *Komentář: Zákon o znalcích a tlumočnících*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 140-143 s.

<sup>72</sup> DÖRFL, Luboš. *Komentář: Zákon o znalcích a tlumočnících*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. s. 140-143.

vypracovaných posudků. Tyto osoby tak činí nejčastěji v rámci již běžícího správního řízení, kdy je znalecký posudek užit jako důkazní prostředek.<sup>73</sup>

Aktuálně účinný zákon o znalcích reguluje činnost soudních znalců, a jsou v něm vymezena některá kritéria kontroly, ovšem jde povětšinou o pojmy dosti vágní. Příkladem může být samotné jmenování znalců, kdy tuto činnost provádí ministr spravedlnosti, případně předseda krajského soudu. Dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. f) zákona o znalcích platí, že jmenovat znalcem lze toho, kdo má takové osobní vlastnosti, které dávají předpoklad pro to, že bude znaleckou činnost vykonávat řádně.

Inspiraci pro řešení této problematiky lze nalézt např. v Rakousku, kdy tamní zákon č. 137/1975, o obecně přísežných a soudně certifikovaných znalcích a tlumočnících, ve znění zákona č. 44/2019, stanovuje, že uchazeč musí nejen splnit obecné požadavky, ale předseda soudu vedoucí seznam znalců si pro hodnocení uchazeče vyžádá posudek zvláštní komise, kterou tvoří soudci i kvalifikovaní odborníci daného oboru. Jedním z oprávnění této komise je přezkoušet žadatele ústně, případně i požadavek na žadatele písemnou formou vypracovat zadání komise, kdy žadatel vytvoří zkušební posudek.<sup>74</sup>

Zápis znalce v seznamu je omezen na dobu pěti let, kdy tato doba může být na žádost znalce prodloužena vždy o deset let, přičemž před prodloužením doby zápisy je přezkoumána způsobilost znalce.<sup>75</sup> K tomuto rakouská zákonná úprava stanovuje: „*Rozhodovací orgán musí přezkoumat vhodnost odborníka na základě předložených zpráv a důkazů o dalším školení. Toto přezkoumání musí v každém případě také zahrnovat přezkoumání důvěryhodnosti znalce (oddíl 2 odst. 2 bod 1 písm. E)), rozhodovací orgán může provést další šetření a následně vydá odůvodněné stanovisko Komise (oddíl 4a)...*“<sup>76</sup>

Dle aktuální zákonné úpravy, konkrétně dle § 16 zákona o znalcích, mají být v oborech, u nichž je to odůvodněno jejich povahou, zřízeny poradní orgány ministerstva spravedlnosti, kdy jejich úkolem je zejména spolupůsobit při jmenování znalců, stanovit odborné předpoklady nutné pro jmenování znalce a péče o zdokonalování zvláštní kvalifikace znalců.

Problém ovšem je, že i přes tuto právní úpravu nebyly ve velkém množství oborů tyto sbory ani ustaveny, a pokud ano (např. sbor pro písmoznalectví a u některých krajských soudů

---

<sup>73</sup> FERFECKÝ, Jan. *Dohled nad znalci: věcný přezkum znaleckých posudků, aneb na kterém bojišti tuto bitvu bojovat* [online]. epravo.cz, 25. 5. 2018. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/dohled-nad-znalci-vecny-prezkum-znaleckych-posudku-aneb-na-kterem-bojisti-tuto-bitvu-bojovat-107595.html?mail>>.

<sup>74</sup> § 4a odst. 2 zákona č. 137/1975 BGBl, o obecně přísežných a soudně certifikovaných znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>75</sup> LIGA LIDSKÝCH PRÁV. *Problémy v činnosti soudních znalců z oboru zdravotnictví*. [online]. llp.cz, červenec 2008. Dostupné na <<https://llp.cz/publikace/problemy-v-cinnosti-soudnich-znalcu/>>.

<sup>76</sup> § 6 odst. 3 zákona č. 137/1975 BGBl, o obecně přísežných a soudně certifikovaných znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

sbory pro ekonomiku a dopravu), aktivita těchto sborů je velmi nízká. Zároveň ministerstvo spravedlnosti provádí průběžné kontrolní činnosti znalců, ovšem tyto jsou spíše zaměřeny na formální aspekty znalecké činnosti, než na kontrolu odborné úrovně.<sup>77</sup>

### 3.4 Revizní znalecké posudky

V případech, kdy k objasnění důležitých skutečností pro správní řízení postačuje odborné posouzení, případně běžné znalosti a zkušenosti získané vzděláním a výchovou, není třeba z důvodu hospodárnosti třeba vypracovávat znalecký posudek. Odborné předpoklady může mít jak osoba fyzická, tak i právnická, popřípadě sám státní orgán. Vyhotovení znaleckého posudku je tedy subsidiárním řešením pro zodpovězení odborné otázky, kdy pro složitost posuzované otázky výše uvedený postup není možný.

Pokud se týká znaleckého posudku, pak u toho očekáváme, že bude vypracován osobou se speciálními odbornými znalostmi a vědomostmi v určitém oboru (např. agenda sociálního zabezpečení, stavební řízení), která tyto používá k objasnění skutečností důležitých pro řízení.

Ke vztahu mezi odborným posouzením a znaleckým posudkem v daňovém řízení se svým rozsudku vyjádřil Nejvyšší správní soud, který uvádí: „*posudek SZPI použitý v dané věci byl tedy vydán v rámci pravomoci udělené SZPI citovaným zákonem. Jeho použití v daňovém řízení zásadně nic nebrání, neboť podle § 31 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků lze jako důkazních prostředků užít všech prostředků, jimiž lze ověřit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti a které nejsou získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Jde zejména o různá podání daňových subjektů (přiznání, hlášení, odpovědi na výzvy správce daně apod.), o svědecké výpovědi a znalecké posudky, veřejné listiny, zprávy o daňových kontrolách, protokoly a úřední záznamy o místním šetření a ohledání, povinné záznamy vedené daňovými subjekty a doklady k nim apod. ... Jednotlivé skutečnosti rozhodné pro daňové řízení se prokazují v rámci důkazního řízení. Provedené důkazní řízení pak osvědčí, které z předložených důkazních prostředků se staly skutečně důkazem. Je tedy nerozhodné, zda se jedná o posudek označený jako znalecký či odborný, podstatné je, co je jeho obsahem, kdo jej vyhotovil, za jakým účelem a jak jej prováděl.*“<sup>78</sup>

Problematickou pak může být situace, kdy se v řízení objeví dva zcela protichůdné znalecké posudky. Dle judikatury správních soudů nepřísluší správnímu orgánu, aby upřednostnil některý z rovnocenných posudků na základě vlastní přezkumné činnosti.

---

<sup>77</sup> MUSIL, Jan. *Hodnocení znaleckého posudku* [online]. mvcr.cz, březen 2010. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-znaleckeho-posudku.aspx>>.

<sup>78</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2009, č. j. 7 Afs 26/2008-69.

Povinností správního orgánu je, aby se nejdříve pokusil rozporů mezi znaleckými posudky odstranit výsledkem znalce či znalců nebo jejich konfrontací. Pokud ani přesto k odstranění rozporů nedojde, přichází na řadu další znalecké zkoumání nebo vyhotovení revizních znaleckých posudků. Revizní posudky vyhotovuje jiný znalec, vědecký ústav nebo jiná instituce.<sup>79</sup>

Podobná situace nastala i ve výše citovaném rozsudku, kdy správce daně disponoval dvěma znaleckými posudky, které se týkaly téhož předmětu zkoumání, přičemž tyto měly v zásadě zcela stejnou důkazní hodnotu. Za této situace si nemůže správce daně sám autoritativně určit, který posudek je správný a který nikoliv, neboť na to nemá správní orgán potřebné odborné znalosti. Naopak jak je výše uvedeno, je povinností správce daně, aby se nejdříve pokusil o odstranění nesrovnalostí prostřednictvím výsledku znalce či obou znalců. V případě, že toto jednání nevede k objasnění rozporů, pak teprve přichází na místo další znalecké zkoumání nebo revizní znalecký posudek. V tomto konkrétním případě soud dále uvedl, že se stěžovatel mylí, pokud se domnívá, že správce daně v důkazním řízení rozhoduje jaký „důkazní prostředek bude důkazem a jaký nikoliv“, neboť tento má oprávnění za řádného odůvodnění odmítnout provedení důkazu, nikoli důkaz provést a následně rozhodnout, který podklad se považuje za důkaz a který nikoli.<sup>80</sup>

Pokud existuje pochybnost o věcné správnosti znaleckého posudku, konkrétně co se týká jeho úplnosti či pokud je v některých aspektech nejasný, pak dle ustanovení § 127 odst. 2 o. s. ř. je nutno požádat znalce o vysvětlení, případně aby posudek doplnil či jinak odstranil jeho nedostatky. Pokud by toto jednání ze strany soudu či správního orgánu nevedlo ke zdárnému výsledku, pak tento nechá znalecký posudek přezkoumat znalcem jiným. Soud ani správní orgán tak nejsou oprávněni v případě nedostatků znaleckého posudku tento sami nahradit vlastním názorem.

Jak je výše uvedeno, tak v případě, kdy vysvětlení podané znalcem nevede k nápravě nedostatků, může nechat soud či správní orgán zpracovat revizní znalecký posudek. Revizním posudkem se rozumí kontrola závěrů jiného znalce, kdy se nechává vypracovat především za tím účelem, aby došlo k potvrzení, vyvrácení, upřesnění jednotlivých závěrů znalce či pouhé doplnění znaleckého posudku, aby následně mohlo dojít k rozhodnutí ve věci samé.<sup>81</sup> Je třeba

---

<sup>79</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. července 2010, č. j. 7 Afs 50/2010-60.

<sup>80</sup> Tamtéž.

<sup>81</sup> DRAŽKA, Štěpán. *Přezkum znaleckých posudků* [online]. epravo.cz, 11. ledna 2016 [cit. 11. ledna 2016]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/prezkum-znaleckych-posudku-99994.html>>.

rovněž zmínit, že samotný nesouhlas účastníka řízení se závěry znaleckého posudku není důvodem pro vypracování revizního znaleckého posudku.<sup>82</sup>

### 3.5 Nesprávné zadávání otázek správními orgány

Problematika nesprávného vypracování znaleckého posudku může mít původ již v samotném postupu správního orgánu, který zadává povinnost vypracovat znalecký posudek. V řadě případů dochází k předčasnému zadávání znaleckého posudku, a to aniž by došlo k předchozímu úplnému zjištění skutkového stavu.

Další problém může také nastat, pokud správním orgánem položené otázky vedou k právnímu posouzení znalcem, které mu ovšem nepřísluší.<sup>83</sup> K tomuto se ve svém nálezu vyjádřil Ústavní soud, a to následovně: „*Postup soudů v tomto posuzovaném případě nese rysy typické pro postup soudů v těchto věcech. Je charakterizován formálním, schématickým pohledem na projednávaný případ, bez snahy o individuální přístup ke každému jednotlivému případu a naprosto nekritickým přejímáním závěrů znaleckých posudků v nichž jsou formulovány odpovědi na dotazy soudů, které překračují meze odborného posouzení a zasahují přímo do rozhodování soudů tím, že dávají přímý návod, jak má soud ve věci rozhodnout. Soudní rozhodnutí pak není rozhodnutím nezávislého soudu, ale soudního znalce.*“<sup>84</sup>

Znalec v případě nesprávného zadání otázek disponuje právem i povinností, aby na chybně položené otázky neodpovídal, ovšem praxe vypovídá o opačné reakci znalců. Znalec by měl následně upozornit soud či správní orgán, který mu otázky zadal, že je jím položená otázka formulována nesprávně, a případně doporučit takovou formulaci otázky, na kterou již znalec bude schopný odpovědět. V případě, že by znalec sám přeformuloval položenou otázku, způsobilo by toto jednání vadu posudku a jeho nepoužitelnost v probíhajícím řízení.<sup>85</sup>

Řešením této problematiky by mohlo být např. poskytnutí možnosti ze strany správního orgánu vůči stranám, aby se k navrhovaným otázkám vyjádřily ještě před samotným zadáním znaleckého posudku, neboť se domnívám, že to by mohlo vést ke zrychlení správního řízení a dodatečnému uložení povinnosti doplnit znalecký posudek.

---

<sup>82</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2008, č. j. 3 Ads 20/2008-141.

<sup>83</sup> MITÁŠ, Richard. *Význam znaleckého posudku v trestním řízení*. Brno. 2008. Bakalářská práce na Masarykově univerzitě v Brně. Katedra trestního práva. Vedoucí bakalářské práce prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc., Univ. Priv. Prof.

<sup>84</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2007, č. j. II. ÚS 2630/07-2.

<sup>85</sup> DRAŽKA, Štěpán. *Přezkum znaleckých posudků* [online]. epravo.cz, 11. ledna 2016 [cit. 11. ledna 2016]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/prezkum-znaleckych-posudku-99994.html>>.

### **3.6 Nová právní úprava s účinností od 1. 1. 2021**

Aktuálně je výkon znalecké činnosti upraven převážně v zákonu č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, dále vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů a od roku 2015 též vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 123/2015 Sb., kterou se stanoví seznam znaleckých oborů a odvětví pro výkon znalecké činnosti.

Zákon o znalcích a tlumočnících z roku 1967 tak patří k nejstarším a stále účinným právním předpisům České republiky, který je silně spjat se sociálním a ekonomickým prostředím společnosti. Z toho lze snadno dovodit, že daná právní úprava trpí mnohými nedokonalostmi, obsahuje nesystémová řešení a je značně zastaralá, kdy neodpovídá aktuální situaci, např. se v něm nereflektuje to, že hlavními zadavateli se po změně režimu staly převážně soukromé subjekty.

To samé lze říci o jeho prováděcím předpisu, vyhlášce č. 123/2015 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neboť tato vymezuje seznam oborů a odvětví, kdy mnohá z nich jsou v současnosti nepotřebná či nadbytečná, přičemž naopak nová právní odvětví vznikající vědecko-technologickým vývojem tento seznam neobsahuje.

Od 1. 1. 2021 vejde v účinnost nový zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, který nahradí zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Cílem nového zákona je zpřísnit pravidla, která mají následně vést ke zkvalitnění práce znalců a jejich posudků.

Jedna z novinek v zákoně 254/2019 Sb. o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, se týká jmenování znalců. Nově již nebude záležet na vůli předsedů krajských soudů, zda z žadatele znalce učiní či nikoli (v některých případech se doteď např. stávalo, že předseda krajského soudu znalce nejmenuje, neboť se domnívá, že pro daný obor a odvětví je již naplněn potřebný počet znalců), ale zájemci má automaticky vzniknout právní nárok na jmenování, pokud úspěšně složí vstupní zkoušku. Tato zkouška se skládá z obecné a zvláštní části, kdy za účast na těchto musí zájemce zaplatit poplatek s tím spojený. Zákon také stanovuje povinnost znalce mít alespoň pětiletou praxi v oboru.

Další novinka se týká odměňování znalců. Dosud se hodinová odměna mohla pohybovat mezi 100,- Kč až 350,- Kč za hodinu, a to dle náročnosti a míry odborných znalostí, které znalec musel pro vypracování znaleckého posudku vynaložit. V případě, kdy se jednalo o zvlášť závažný případ nekvalitního znaleckého posudku, mohla být odměna zcela odepřena. Nově se odměna může pohybovat mezi 500,- Kč až 700,- Kč za hodinu. Odměna se nově nebude uvádět v evidenci znaleckých posudků.

Změnu lze také zaznamenat ohledně osob, které mohou znaleckou činností vykonávat. Znaleckou činnost budou nově vykonávat znalci, znalecké ústavy a znalecké kanceláře. Pojem znalecká kancelář je zcela nový a rozumí se jím možnost znalců, aby se spojili a společně vykonávali znaleckou činnost, nehledě na to, zda budou mít stejná či zcela rozdílná znalecká oprávnění. Jedinou podmínkou v tomto případě je, že znalec si musí vybrat, zda bude vykonávat znaleckou činnost samostatně nebo jako zaměstnanec či člen znalecké kanceláře, neboť tyto dvě možnosti jsou s ohledem na možný střet zájmů neslučitelné.

Pokud se týká kontroly nad znalci, tak bude posílena role ministerstva díky jeho poradním sborům, které by měly být tvořeny předními odborníky na danou problematiku. Poradní sbory by měly dávat svá stanoviska ke správnosti znaleckých posudků, nebo se podílet na přezkušování žadatelů v rámci vstupní zkoušky. Ministerstvo tak bude disponovat možnostmi přezkoumat znalecké posudky nejen po stránce formální, ale také věcné správnosti.

Současně je dle nového zákona možné spáchání správního deliktu znalcem, za které může být pokutován či mu může být zakázán výkon činnosti, případně může dojít k uložení výstrahy. Za pochybení znalců byla dosud ukládána sankce, která dosahovala maximální výše 400.000,- Kč. Dle nové právní úpravy by sankce za pochybení znalce mohla dosáhnout výše až 500.000,- Kč.

Dále došlo ke zpřísnění požadavků na znalecké posudky, kdy na otázky správního orgánu musí znalci reagovat jednoznačnými odpověďmi, které vylučují různý výklad.

Kritickým nedostatkem současné právní úpravy se jeví nedostatečná úprava jak způsobu podání znaleckého posudku, tak i jeho náležitosti a evidence. Nový zákon umožňuje znalecký posudek podat nejen v listinné podobě, ale také v podobě elektronické, případně ústně do protokolu. Stejnopis znaleckého posudku vypracovaného v listinné podobě bude třeba uchovávat po dobu minimálně 10 let ode dne podání znaleckého posudku. To samé platí pro posudek podaný v podobě elektronické.

Novinkou je stanovení náležitostí znaleckého posudku, který musí být pravdivý, úplný a přezkoumatelný. Posudek musí obsahovat titulní stranu, zadání, výčet podkladů, nález, posudek, závěr, přílohy potřebné k zajištění přezkoumatelnosti znaleckého posudku, znaleckou doložku a otisk znalecké pečeti.

## 4 Zahraniční právní úprava

### 4.1 Rakousko

Důvod pro srovnání české a rakouské právní úpravy týkající se znalecké činnosti spočívá především v tom, že právní řád Rakouské republiky historicky výrazně ovlivnil právní řád České republiky. I nadále rakouská úprava představuje do jisté míry vzor, a to především kvůli vyšší úrovni právní kultury, kdy oba státy současně sdílejí společný právní systém. Znalecká činnost Rakouské republiky je upravena spolkovým zákonem č. 137/1975, o obecně přísežných a soudně certifikovaných znalcích a tlumočnících, ve znění zákona č. 44/2019.<sup>86</sup>

Pokud se týká koncepce, pak ta je v obou státech ve své podstatě totožná, kdy oba znaleckou činnost chápou jako činnost ve veřejném zájmu. Pro výkon znalecké činnosti ovšem dle rakouské úpravy platí přísnější pravidla, když dle této je např. třeba mít pojištění pro případ vzniku škody.

Obecnou povinností znalce je ihned po zadání povinnosti soudem vypracovat znalecký posudek posoudit, zda může tento spolehlivě a ve stanovené lhůtě zpracovat. Pokud v průběhu vypracovávání posudku znalec zjistí, že tento nestihne ve stanovené lhůtě vypracovat, pak musí soud před uplynutím lhůty o této skutečnosti informovat a podat soudu odůvodněnou žádost o prodloužení lhůty.

Rozsah a obsah znaleckého posudku stanovuje soud. V případě, že by došlo k nejasnostem týkajících se rozsahu a obsahu, pak musí znalec soud požádat o objasnění.

Samotný znalecký posudek pak nejdříve obsahuje informaci o odborné způsobilosti znalce k vytvoření znaleckého posudku. Následují odpovědi znalce na otázky položené soudem. Znalec uvede, které úkony vykonal osobně, a které vykonali jeho pomocní zaměstnanci. Dále znalec uvádí, která šetření provedl a která se mu provést nepovedlo, jaké informace mu byly poskytnuty zúčastněnými stranami a uvede i další dokumenty, které byly znalci poskytnuty, a ze kterých vycházel. Pokud znalec nezískal některé informace, které bylo pro vytvoření znaleckého posudku třeba, musí uvést i tuto skutečnost. Následují závěry znalce, které musí být srozumitelné a ověřitelné.<sup>87</sup>

Odměny znalců v Rakouské republice za výkon činnosti pro orgány veřejné moci odpovídají smluvním cenám, což má zaručit to, že ani ti nejlepší znalci nebudou odmítat své ustanovení.

---

<sup>86</sup> BĚLOHLÁVEK, Alexander. HÓTOVÁ, Renáta. *Znalci v mezinárodním prostředí*. Praha: C. H. Beck. 2011. 323-341 s.

<sup>87</sup> RANT, Matthias. *Verhalten bei Erstattung von Befunden und Gutachten*. [online]. gerichts-sv.at, duben 2014. Dostupné na <[https://www.gerichts-sv.at/sr\\_verhalten\\_befund.html](https://www.gerichts-sv.at/sr_verhalten_befund.html)>.

Pokud se týká prezentace znalců, pak tamější úprava pracuje s elektronickými médii, neboť dle této je třeba uvádět odkazy na webové stránky znalce v seznamu, a také otázku relevantnosti údajů na nich zveřejněných, přičemž porušením této povinnosti může dojít až k vyškrtnutí znalce ze seznamu.

## 4.2 Slovensko

I přes to, že česká a slovenská právní úprava je díky podobným společenským podmínkám a historii velmi podobná, lze shledat rozdílný přístup mezi českým a slovenským zákonodárcem při řešení vesměs totožných problémů, které se objevily se změnou společenského zřízení.

Právní úpravu týkající se znalecké činnosti nalezneme na Slovensku v zákoně č. 382/2004 Zb.z., o znalcoch, tlmočnících a prekladateľoch. Tento obsahuje některá ustanovení, která se podobají české právní úpravě, ovšem v některých aspektech se jedná o úpravu propracovanější, a tedy i inspirativní. Tento fakt vyplývá především ze stáří slovenského zákona, díky kterému je právní úprava reflektuje aktuální situaci na Slovensku.

Rozdíl můžeme shledat např. v tom, že na Slovensku pokud žadatel splní veškeré podmínky pro výkon znalce činnosti, vzniká mu právní nárok na zápis do seznamu znalců.<sup>88</sup>

Dle slovenské právní úpravy dále platí, že znalecká činnost není shledávána jako podnikání, nýbrž jako zabezpečení práva na spravedlivý proces. Z tohoto důvodu znalecká činnost nemůže být jedinou náplní znalců, ale je třeba tuto vykonávat současně se zaměstnáním. Tato úprava má pak být pojistkou vyšší kvality znalecké činnosti, kdy se znalec nezaměřuje pouze na znaleckou, ale též specializovanou odbornou činnost.<sup>89</sup>

Pokud se týká podmínek pro výkon znalecké činnosti, pak ta se v mnoha ohledech opět shoduje s českou právní úpravou (např. co se týká bezúhonnosti, způsobilosti k právnímu jednání apod.). Rozdíl ovšem spočívá v tom, že dle slovenské úpravy je výslovně třeba, aby znalec disponoval tzv. odborným minimem, tedy zvláštním vzděláním o způsobu výkonu znalecké činnosti. Česká právní úprava tento požadavek podřazuje pod podmínku osobních vlastností nezbytných k výkonu znalecké činnosti.

Lze ještě dodat, že na Slovensku je povinností znalce, aby byl pojištěn pro případ povinnosti nahradit újmu. Aktuální česká právní úprava tento požadavek neobsahuje, ovšem

---

<sup>88</sup>SZILÁGYI, Mikuláš. BARTOŠOVÁ, Viara. *Znalecká činnost v Slovenskej republike*. [online] [pravnicaradce.ihned.cz](https://pravnicaradce.ihned.cz). 26. 1. 2005. Dostupné na <<https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-15548180-znalecka-cinnost-v-slovenskej-republike>>.

<sup>89</sup>Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 382/2004 Zb. z., o znalcoch, tlmočnících a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. [online] [nrsr.sk](https://www.nrsr.sk), 100. 11. 2017. Dostupná na <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=749>>.

to by se mělo od ledna 2021 změnit s příchodem nového zákona o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech.

## Závěr

Hlavním cílem mé diplomové práce bylo zjistit, které konkrétní faktory způsobují nesprávnost a nízkou kvalitu znaleckých posudků, s jakými důsledky absence kontroly nad činností znalců ze strany státu se můžeme ve správním řízení setkat, a zároveň nastínit možná řešení těchto nedostatků, které v současné době nabývají na důležitosti.

K hlubšímu proniknutí do výše uvedené problematiky bylo třeba si nejdříve uvědomit základní pojmy s procesem dokazováním spojené. Správní právo a v rámci něj i právo regulující výkon znalecké činnosti, zajišťuje ochranu veřejného zájmu, když převážná většina právních vztahů se odehrává ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, neboť jedním ze subjektů je nositel veřejné moci. Zařazení výkonu znalecké činnosti jako převážně práva veřejného je možno vyzdvihnout z charakteristiky právních vztahů, které v této oblasti vznikají.

Stěžejní právní úpravou, jejíž hlavním cílem je zajištění řádného výkonu znalecké činnosti, je aktuálně účinný zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o jeden z nejstarších zákonů v České republice, je tedy úzce spjat se sociálním a ekonomickým prostředím společnosti. Na základě tohoto lze dovést, že daná právní úprava je velmi zastaralá a neodpovídá současným společenským potřebám a aktuálním institutům.

Pokud se budeme zabývat jednotlivými nedostatky výše uvedené právní úpravy, pak lze jmenovat např. chybějící definici pojmu znalec, znalecká činnost, chybějící požadavky na osobu znalce, pouhý demonstrativní výčet práv a povinností znalce, nedostatečná specifikace požadavků na nezávislý a nestranný výkon znalecké činnosti, neodpovídající odměna za výkon znalecké činnosti, neregulované náležitosti znaleckého posudku, nedostatečná kontrola nad výkonem znalecké činnosti atd.

Dalším faktorem, který zapříčiňuje nízkou kvalitu znaleckých posudků, je nedostatečná kontrola ze strany státu. Tato se projevuje již při samotném jmenování znalců, kdy by měly spolupůsobit poradní orgány ministerstva spravedlnosti, které by dohlížely na odbornou úroveň znalce, ovšem v praxi se tomu ve většině případů neděje. Dalším úkolem těchto orgánů by měla péče o zdokonalování ve kvalifikaci znalců v průběhu výkonu jejich znalecké činnosti, ovšem ani tento úkol není poradními orgány naplněn.

Důsledkem výše uvedených nedostatků je, že znalecké posudky vytvářejí osoby a instituce, které nedisponují odpovídající odbornou úrovní, tedy se poté dá jen polemizovat o dostatečné kvalitě těchto posudků. Při vypracování znaleckých posudků dochází často k průtahům, neexistují téměř žádné postihy za nepravdivé či špatně dodané posudky a

v některých případech dokonce dochází k nekritickému přejímání názorů znalce správním orgánem, což tedy vede k rozhodování ve věci znalcem a ne nezávislým soudem či správním orgánem.

Pokud se týká řešení v mé práci popsaných a nyní zopakovaných problémů, pak tímto by mohla být změna pokud se týká jmenování znalců, kdy by ministerstvo spravedlnosti mělo zřídit fungující sbory pro znalecké otázky, jejichž úkolem by byla spolupráce při jmenování znalců, stanovování odborných předpokladů pro jmenování znalce a péče o zvyšování kvalifikace znalců.

Dále by se změny měly týkat hodnocení kvality znalecké činnosti znalců, kontroly ze strany státu, pokud se týká průtahů při vypracovávání znaleckých posudků a dalších pochybení, za které by znalci měli být sankcionováni odpovídajícím způsobem.

V úvahu dále přichází povinné členství v profesní komoře, a to v komoře znalců určitého oboru či všeoborového, a pravidelné systematické kontroly znaleckých deníků.

Větší pozornost by měla být také věnována komunikaci mezi znalcem a správním orgánem, který mu zadává otázky, a to z důvodu prevence případných nedorozumění a kladení otázek, které by měly směřovat pouze ke zjištění skutkového stavu věci.

Aktuálně účinná právní úprava týkající se znaleckých posudků ve správním řízení je dle mého názoru nedostatečně propracovaná a v mnoha případech nefunkční, kdy se domnívám, že je třeba rozsáhlejších změn, a to především co se týká jmenování znalců a kontroly jejich znalecké činnosti. K 1. 1. 2021 má v účinnost přijít nový zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, který výše uvedenou problematiku do jisté míry upravuje, a tak dnes můžeme jen polemizovat, zda tato nová právní úprava povede ke kvalitnější znalecké činnosti a znaleckých posudků, či ne.

## Literatura

### Monografie:

1. BAŠTECKÝ, Jaroslav. a kol: *Základy soudní psychiatrie – I. Obecná část*. Institut postgraduálního vzdělávání ve zdravotnictví, Praha 1997. 91 s.
2. BĚLOHLÁVEK, Alexander. HÓTOVÁ, Renáta. *Znalci v mezinárodním prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2011. 323-341 s.
3. BRADÁČ, Albert a kol.: *Soudní znalectví*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2010. 125 s.
4. ČERNÝ, Jan a kol. *Přestupkové řízení: Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 12. vydání. Praha: Linde, 2011. 758 s.
5. HEJDA, Jan. PŘIBYL, Karel. *Správní právo*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2011. 149 s.
6. HORZINKOVÁ, Eva. NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges. 2008. 37 s.
7. MITÁŠ, Richard. *Význam znaleckého posudku v trestním řízení*. Brno, 2008. Bakalářská práce na Masarykově univerzitě v Brně. Katedra trestního práva. Vedoucí bakalářské práce prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc., Univ. Priv. Prof.
8. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 103 s.
9. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 76 s.

### Komentáře:

1. DÖRFL, Luboš. *Komentář: Zákon o znalcích a tlumočnících*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 140-143 s.
2. CHALOUPKOVÁ, H. *Komentář: Autorský zákon*. 4. vydání. Praha: Nakladatelství: C. H. Beck, 2012. 131 s.
3. JEMELKA, Luboš a kol. *Komentář: Správní řád*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 30 s.
4. JEMELKA, Luboš a kol. *Komentář: Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. 960 s.
5. JEMELKA, Luboš a kol. *Komentář: Správní řád*. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019. 747-753 s.

6. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Komentář: Správní řád*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015. 28-29 s.
7. VEDRAL, Josef., HEXNEROVÁ, Ivana. *Komentář: Správní řád*. Praha: POLYGON, 2006. 45-46 s.

### **Právní předpisy:**

1. Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, účinný od 1. 1. 2021.
5. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o znění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 137/1975 BGBI, o obecně přísežných a soudně certifikovaných znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.
8. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících.
9. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 123/2015 Sb., kterou se stanoví seznam znaleckých oborů a odvětví pro výkon znalecké činnosti.

### **Judikatura:**

1. Nález Ústavního soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2007, č. j. II. ÚS 2630/07-2.
3. Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. září 2010, sp. zn. III. ÚS 2245/10.
4. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. května 2007, sp. zn. 33 Odo 324/2005.
5. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1810/2009.
6. Rozsudek Nejvyššího soudu, ze dne 26. září 2018, č. j. 30 Cdo 3417/2016-463.
7. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 5 Tdo 31/2010.
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2007, č. j. 8 As 12/2006-51.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2008, č. j. 5 Afs 5/2008.
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2008, č. j. 3 Ads 20/2008-141.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2009, č. j. 7 Azs 22/2008-107.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, č. j. 1 As 96/2008-115.

13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2009, č. j. 7 Afs 26/2008-69.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2010, č. j. 1 Afs 71/2009-113.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. července 2010, č. j. 7 Afs 50/2010-60.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. září 2010, č. j. 1 As 34/2010-34.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2012, č. j. 6 Ads 61/2012-15.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2012, č. j. 5 Azs 2/2012-49.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, č. j. Azs 2/2013-26.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2014, č. j. 9 Afs 139/2013-30.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2015, č. j. 9 As 206/2014-48.

### **Internetové zdroje:**

1. DRAŽKA, Štěpán. *Přezkum znaleckých posudků* [online]. epravo.cz, 11. 1. 2016. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/prezkum-znaleckych-posudku-99994.html>>.
2. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 382/2004 Zb. z., o znalcoch, tlmočnících a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. [online] nrsr.sk, 10. 11. 2017. Dostupné na <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=749>>.
3. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů [online] beck-online.cz, 28. 3. 2019. Dostupné z <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqiyf6mj5shu&rowIndex=0>>.
4. FERFECKÝ, Jan. *Dohled nad znalci: věcný přezkum znaleckých posudků, aneb na kterém bojišti tuto bitvu bojovat* [online]. epravo.cz, 25. 5. 2018. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/dohled-nad-znalci-vecny-prezkum-znaleckych-posudku-aneb-na-kterem-bojisti-tuto-bitvu-bojovat-107595.html?mail>>.
5. LIGA LIDSKÝCH PRÁV. *Problémy v činnosti soudních znalců z oboru zdravotnictví*. [online]. llp.cz, červenec 2008. Dostupné na <<https://llp.cz/publikace/problemy-v-cinnosti-soudnich-znalcu/>>.
6. MUSIL, Jan. *Hodnocení znaleckého posudku* [online]. mvcr.cz, březen 2010. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-znaleckeho-posudku.aspx>>.

7. RANT, Matthias. *Verhalten bei Erstattung von Befunden und Gutachten*. [online]. gerichts-sv.at, duben 2014. Dostupné na <[https://www.gerichts-sv.at/sr\\_verhalten\\_befund.html](https://www.gerichts-sv.at/sr_verhalten_befund.html)>.
8. SZILÁGYI, Mikuláš. BARTOŠOVÁ, Viara. *Znalecká činnost v Slovenskej republike*. [online] pravnicadce.ihned.cz. 26. 1. 2005. Dostupné na <<https://pravnicadce.ihned.cz/c1-15548180-znalecka-cinnost-v-slovenskej-republike>>.

## **Abstrakt**

Diplomová práce nazvaná „*Dokazování ve správním řízení se zaměřením na znalecké posudky*“ se, jak již ze samotného názvu vyplývá, věnuje dokazování ve správním řízení a znaleckými posudky v nich vytvářených a užívaných. Cílem práce je vytvoření uceleného popisu procesu dokazování ve správním řízení se současným zaměřením na znalecké posudky, které ve velkém počtu případů trpí závažnými nedostatky, přičemž tyto jsou v práci podrobně popsány. Jedním z cílů této diplomové práce je též nastínění možného řešení nedostatků znaleckých posudků, které by mohlo vést ke zkvalitnění znalecké činnosti, a tím i ke spravedlivějšímu rozhodování správních orgánů.

Diplomová práce je vedle úvodu a závěru členěna do tří kapitol, kdy se nejprve věnuje správnímu řízení včetně základních pojmů a zásad, kterých se v tomto řízení užívá. Dále postupně přechází k dokazování a jednotlivým důkazům, které bývají v této fázi správního řízení nejčastěji užívány. Poté následuje uvedení konkrétních problémů souvisejících se znaleckými posudky a jejich možné řešení.

Diplomová práce vychází z právní úpravy aktuální k 24. 3. 2020.

## **Abstract**

The diploma thesis titled „*Evidence in administrative procedure focusing on experts' opinions*“, as the title implies, is devoted to the taking of evidence in administrative proceedings and experts' opinions created and used in them. The aim of the thesis is to create a comprehensive description of the process of taking evidence in administrative proceedings, while focusing on experts' opinions, which in a large number of cases suffer from serious deficiencies which are described in detail in the thesis. One of the aims of this thesis is also to outline a possible solution to the deficiencies of experts' opinions, which could lead to a quality improvement regarding the experts' activity and thus to a fairer decision-making by administrative bodies.

The diploma thesis is in addition to the introduction and conclusion divided into three chapters, where it first deals with the administrative procedure, including the basic concepts and principles used in this procedure. Furthermore, it gradually moves to the taking of evidence and concrete evidence, which is the most often used at this stage of the administrative procedure. This is followed by the introduction of specific problems related to experts' opinions and their possible solutions.

The diploma thesis is based on the current legislation effective as of 24. 3. 2020

## **Klíčová slova**

Správní řízení, zásady správního řízení, dokazování, znalec, znalecký ústav, znalecké posudky, podklady pro vydání rozhodnutí, důkaz listinou, důkaz svědeckou výpovědí, důkaz ohledáním.

## **Key words**

Administrative procedure, principles of administrative procedure, taking of evidence, expert, expert institute, experts' opinions, bases for the decision, documentary evidence, evidence by testimony, proof test.