

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA VEŘEJNÉ SPRÁVY

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Dokazování ve správním řízení

Zpracoval: Václav Krliš

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Petr Triner MBA

Plzeň 2019

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Dokazování ve správním řízení“ zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nich jsem pro tuto práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 27.3.2019

Václav Krlíš

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat JUDr. Petru Trinerovi MBA a to především za rady a zkušenosti, které mi předal. Dále děkuji za jeho vstřícnost, cenné připomínky a trpělivost, které mi dopomohly při zpracování této bakalářské práce.

1.	ÚVOD	5
2.	SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ	6
2.1.	SUBJEKTY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	7
2.2.	PRŮBĚH ŘÍZENÍ	8
2.3.	PRÁVNÍ SYSTEM VELKE BRITÁNIE	13
3.	DOKAZOVÁNÍ	15
3.1.	DŮKAZ SVĚDECKOU VÝPOVĚDÍ	15
3.2.	DŮKAZ ZNALECKÝM POSUDKEM	18
3.3.	DŮKAZ LISTINOU	19
3.4.	DŮKAZ OHLEDÁNÍM	20
3.5.	DALŠÍ DRUHY DŮKAZNÝCH PROSTŘEDKŮ	21
4.	CHARAKTERISTIKA STÁTNÍ ZEMĚDĚLSKE A POTRAVINÁŘSKE INSPEKCE	22
5.	SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH PROVOZOVATELŮ POTRAVINÁŘSKÝCH PODNIKŮ	24
5.1.	CHARAKTERISTIKA SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH VEDENEHO SZPI	24
5.2.	ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ	25
5.3.	PODKLADY V ŘÍZENÍ A DOKAZOVÁNÍ	29
5.3.1.	KATEGORIZACE PODKLADŮ ROZHODNUTÍ	29
5.3.2.	LISTINY A PROTOKOL O KONTROLE JAKO SPECIFICKÝ PODKLAD ŘÍZENÍ	30
5.3.3.	PROVEDENÍ DŮKAZU LISTINAMI MIMO ÚSTNÍ JEDNÁNÍ	34
5.3.4.	HODNOCENÍ LISTINNÝCH DŮKAZŮ	37
5.3.5.	ÚSTNÍ JEDNÁNÍ	41
6.	SOUHRN POZNATKŮ OHLEDNĚ DOKAZOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ Z POHLEDU STÁTNÍ ZEMĚDĚLSKÉ A POTRAVINÁŘSKÉ INSPEKCE	45
	ZÁVĚR	46
	RESUMÉ	47
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	48
	SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ	48

1. Úvod

Tato bakalářská práce sleduje téma Dokazování ve správním řízení. Dokazování je součástí přinejmenším většiny správních řízení, a správní řízení je jeden z dílčích pojmů a institutů českého správního práva. Proto je v našem životě toto tak aktuální téma.

V první kapitole práce rozebírá samostatné správní řízení a přestupkový zákon. Vývoj správního řízení v čase na území České republiky, jeho změny a novelizace. Dále popisuje subjekty správního řízení, jeho stručný průběh v podobě předvolání popřípadě předvedení a zjišťování důkazů pro rozhodnutí. Dále zásady jako jsou například zásada zákonnosti, materiální pravdy, rovnosti účastníků řízení, zásada volného hodnocení důkazů a zásada neveřejnosti. Dále pozoruje rozdíly mezi českým správním řádem a správním řádem ve Velké Británii.

V další kapitole poukazuje na proces dokazování ve správním řízení. Problematiku důkazních materiálů a prostředků k určování skutečnosti je ve správním řízení složitá. Ať už se jedná o sjednocování důkazních materiálů, jejich důvěryhodnost a častokrát jen i možnost se k nim vůbec dostat. Práce vysvětluje přípravy, postupy a závěry, jaké dokazovací fáze správního řízení obsahuje.

Hlouběji se také práce zaměřuje v poslední kapitole, a to praktické, na dokazování ve správním řízení v institutu Státní zemědělská a potravinářská inspekce, kde je dokazování na denním pořádku. Jsou zde znázorněny všechny nadnárodní předpisy, kterými se SZPI řídí, jak řízení probíhá, zdali využívá listiny nebo jiné podklady, jak se provádí a hodnotí důkazy a jestli si vypomáhá i ústním jednáním.

Jako cíl práce jsem si vytyčil přiblížit proces správního řízení jako celku, a další jeho zajímavosti, dále popsat dokazovací proces ve správním řízení a později porovnat rozdíly a speciality u procesu dokazování ve Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ke které mám blízko, a její práce mi velice imponuje.

2. Správní řízení

Správní řízení v České republice je definováno jakožto „*postup orgánů veřejné správy při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Je jedním ze základních pojmů a institutů správního práva.*“¹ A dále jako: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“ Tato definice je zakotvena v §9 zákona č. 500/2004 Správní řád.² Správní řízení je zákonem upraveno jak obecně, tak speciálně. Dále správní řízení upravuje správní řád, a to v zásadě ve všech správních řízeních a speciálně je upraven podzákonnými právní předpisy a zvláštními zákony, které se vztahují jen na zvlášť vymezená správní řízení.

Správní řízení je též upraveno v přestupkovém zákoně č. 250/2016 Sb.³ Tento zákon upravuje druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání. Dále postup před zahájením řízení a postup řízení o přestupku a nakonec upravuje i podmínky odpovědnosti za přestupek.

Postup ve správním řízení se dělí na různé fáze. Tyto fáze se nazývají: zahájení řízení (popřípadě i s ním související postup před zahájením řízení), zjišťování podkladů pro vydání rozhodnutí, případná realizace prostředků k zjištění průběhu a účelu řízení (vydání určité formy rozhodnutí).

Do správního řízení spadá mimo „formálního“ správního řízení i vydávání vyjádření a příprava a vydávání normativních právních aktů, nebo uzavírání veřejnoprávních smluv.

„*Prvním československým správním řádem bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Nahradilo jej vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), pak vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.*“⁴ Velkou úpravou prošel správní řád v roce 1967 a to jako

¹ Svoboda (2007): s 13-16.

² §9 zákona č. 500/2004 sb., správní řád.

³ Zákon č. 250/2016 sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴ Iuriductum (2014).

zákon č. 71/1967 Sb. Tento pozoruhodný legislativní kus vydržel víceméně bez novelizací téměř 40 let. Nová úprava správního řízení ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.; NSŘ) je ovšem o mnoho rozsáhlejší a asi osmi desítkám paragrafů správního řádu z roku 1967 odpovídá 140 paragrafů v řádu nynějším. Například ve správním řádu z roku 1967 nebyly vůbec popsány základní rysy správního řízení.⁵

2.1. Subjekty správního řízení

Mezi subjekty správního řízení se řadí podle zákona 500/2004 Sb., správní řád §1 orgány moci výkonné⁶, orgány územních samosprávných celků⁷ a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, řídí se vše podle tohoto zákona, ovšem zákon se nevztahuje na jednání prováděná správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.⁸

Správní orgány se řídí příslušností a to buď věcnou, nebo místní. Při věcné příslušnosti je orgán spojen s řízením vztahem hledícím na rozhodování ve věcech, které mu byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. O místní příslušnost se jedná, když je spojen orgán s místem činnosti účastníka (účastník viz níže), místem nemovitosti, o které se řízení provádí a dále podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád §11 odst. 1.⁹ „*Je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako u prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první.*“¹⁰ Pokud nejdou podmínky místní příslušnosti určit, tak rozhodne první společný nadřízený orgán. Pokud neexistuje takový orgán, vše se posune k ústřednímu správnímu orgánu v dané působnosti, který určí místní příslušnost některému z orgánů.¹¹

⁵ JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ A BOHADLO (2011): s 30-31.

⁶ Ministerstva, finanční úřad, úřad práce apod.

⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸ §1 odst. 1-3) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁹ §11 odst. 1. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁰ §11 odst. 2. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹¹ §11 odst. 2. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Mezi subjekty správního řízení spadají i účastníci. Za účastníka je považován ten, kdo žádá a ten, koho se řízení dotýká, dále ti, kterým by bylo řízením zasaženo do práv a povinností. Účastníci jsou i ti, kteří jsou stanoveni zvláštním zákonem. Účastníkem se stává i dotčená osoba v řízení úřední moci, u nichž bylo rozhodnuto o zrušení, změně nebo založení práva popřípadě povinnosti anebo prohlášení zdali právo nebo povinnost vůbec má, anebo nemá.¹²

Zajímavostí je, že se za účastníka může označit kdokoli, kdo to o sobě bude tvrdit. Za účastníka bude v pochybnostech považován, dokud se neprokáže opak. „*Jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání.*“¹³

Účastník se může nechat zastoupit, pokud je indisponován a neoplývá procesní způsobilostí. Zástupci mohou být například: jeho zákonný zástupce¹⁴, zástupce určen plnou mocí¹⁵, zástupce na základě zákona a opatrovnictví¹⁶ anebo jím může být společný zmocněnec či zástupce.¹⁷

2.2. Průběh řízení

Správní orgán je povinen přijímat podněty, které může dát fyzická osoba, právnická osoba anebo jiný správní orgán či jakýkoli jiný orgán veřejné moci, k zahájení řízení z moci úřední.¹⁸ Podání podnětu je bráno jako neformální úkon a proto nemusí splňovat formální

¹² §27 odst. 1-3) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹³ §28 odst. 1,2) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁴ §31 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁵ §33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁶ §32 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁷ §35 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁸ Řízení o odstranění černé stavby.

záležitosti podání. Ovšem z podnětu musí být naprosto patrné, jaké skutečnosti odůvodňují správní orgán k zahájení řízení z moci úřední. Dalším způsobem jak zahájit řízení je žádost.¹⁹

Žadatel může podat, mimo žádost, i podněty pro zahájení správního řízení z moci úřední, ovšem v ten moment musí zároveň formálně dodat identifikační údaje. Na žádost toho, kdo podnět podal, je správní orgán povinen do 30 ti dnů od podání žádosti oznámit, zdali se řízení konat bude, popřípadě u jakého orgánu, anebo dát najevo, že správní orgán neshledal důvody k zahájení řízení. Nikdo však nemá subjektivní právo na to, zahájit úřední řízení sám. Vždy ho zahajuje správní orgán po posouzení podkladů a podmínek pro zahájení a může řízení začít nehledě na to, odkud se o něm dozvěděl.²⁰ Správní řád stanoví, že správní řízení je zahájeno z moci úřední dnem, kdy bylo zahájení řízení oznámeno hlavnímu účastníkovi a to buď ústním vyhlášením, pokud je účastník přítomen před správním orgánem, anebo doručením v písemné podobě.

Uplatňují se zásady správního řízení, které jsou pro něj naprosto běžné. Jsou ukotveny v §2-8 zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu²¹ a mezi nejvýznamnější patří zásada

¹⁹ Územní řízení.

²⁰ §42 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád.

²¹ §2-8 zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu.

legality²², zásada materiální pravdy,²³ rychlosti a hospodárnosti²⁴, rovnosti účastníků řízení²⁵, zásada volného hodnocení důkazů, zásada nevěřejnosti.²⁶

Správní orgán vydá pouze jednoduché popsání skutku a tím vymezí předmět řízení. Je ovšem logicky jasné, že správní orgán nemůže znát všechny podrobnosti a informace. Tyto informace je potřeba opatřit v průběhu řízení a na základě nich vydá rozhodnutí.²⁷

Dále se na řadu dostává samotný průběh řízení, kdy správní orgán, který si sám obstarává podklady pro rozhodnutí. Může ovšem předvolat osobu, pokud je to nutné ke zjištění nových informací anebo k projednání věci. Předvolání má zákonem danou formu a posílá se do vlastních rukou na dodejku. Pokud se osoba nedostaví a jsou splněny podmínky, může být osoba předvedena. Osoba musí být řádně a včas předvolána, nedostavila se bez náležité omluvy, bez její přítomnosti nelze pokračovat a osoba byla upozorněna na právní důsledky při nedostavení se ke správnímu orgánu. Na důsledky byla osoba upozorněna v předvolávacím list. Předvedení zajišťuje Policie České republiky anebo jiný, zákonem stanovený sbor, popřípadě obecní policie.

²² §2 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád. Správní orgán postupuje v souladu se zákony, předpisy a ostatními právními předpisy jako jsou mezinárodní smlouvy, které jsou součástí správního řádu, a rozhoduje jen ve věcech jemu zákonem svěřených.

²³ §3 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád. Správní orgán je povinen volit důkazní prostředky tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, ale aby byl objasněn rychle a zejména hospodárně.

²⁴ § 6 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád. Správní orgán se musí snažit vyřešit vše co nejrychleji a bez zbytečných průtahů. V jednoduchých případech jedná bezodkladně, pokud má všechny materiály k rozhodnutí a je jisté, kdo se provinil. Správní orgán postupuje také tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.

²⁵ §7 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád. Dotčené osoby mají rovné postavení v prosazování svého procesního práva. Správní orgán na ně hledí nestranně, a pokud je šance na porušení rovnosti, tak správní orgán zakročí s určitými opatřeními.

²⁶ §49 odst. 2) zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád: *Ústní jednání je nevěřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Při určování veřejného ústního jednání dbá orgán na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Z důvodu ochrany mravnosti mohou být z účasti na ústním jednání vyloučeny nezletilé osoby.*

²⁷ JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ A BOHADLO (2011): s 168-187.

Do průběhu řízení patří samozřejmě i pořádkové pokuty za nevhodné chování a další jiné přestupky. Pokuty mohou dosahovat výšky až 50 000 Kč. Pokuty ukládá správní orgán a to za přestupky jako nedostavení se bez náležité omluvy, navzdory napomenutí rušení pořádku, nebo neuposlechnutí pokynu úřední osoby. Uložené peníze vybírá správní orgán podle zvláštního zákona²⁸. Správní orgán, který pořádkovou pokutu uložil, je i příslušným exekucním orgánem a příjmem z peněz se hradí činnost daného orgánu. Pokuta může být správním orgánem i prominuta, popřípadě snížena.

Účastník řízení může být i vykázán z místa konání úkonu, pokud opakovaně nerespektuje napomenutí správního orgánu, reaguje agresivně při ohledání na místě, anebo pokud „recidivista“ pokračuje v rušení i po uložení pořádkové pokuty. Vykázání je prováděno ústně a proti rozhodnutí o vykázání je možno se odvolat, nýbrž odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Vykázání je prováděno stejným orgánem jako předvedení, tedy Policií České republiky, obecní policií anebo jiným sborem.²⁹

Řízení může být správním orgánem přerušeno, dokonce i zastaveno. A to za podmínek, že je žádost neúplná, nebo při nezaplacení určitého správního poplatku, přičemž pokračuje až při doložení dokladu o zaplacení správního poplatku. Řízení lze přerušit na dobu nezbytně nutnou.³⁰ Zastavení řízení nastane v případě, že žadatel vezme svou žádost zpět,³¹ žádost je zjevně právně nepřijatelná, nebyly upraveny nedostatky na žádosti, najde-li překážku podle §48 zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu³², popřípadě žadatel zemře nebo zanikne a to za podmínek, při kterých nepokračuje jeho nástupce a žadatelů není více. Při řízení z moci úřední může správní orgán usnesením řízení zastavit, pokud již dříve v téže věci některý správní orgán rozhodoval.³³

²⁸ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ ČERNÝ, HORZINKOVÁ A KUČEROVÁ (2011): s 103-107.

³⁰ §64 zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu.

³¹ Pokud je žadatelů více, musí souhlasit všichni.

³² §48 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád.

³³ §66 zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu.

V průběhu řízení nastává situace, kdy přichází na řadu dokazování a o tom si povíme podrobněji v další kapitole.

Rozhodnutí je finální fází správního řízení. Správní orgán vydá rozhodnutí, které upravuje, mění, zakládá nebo ruší práva a povinnosti určených osob. Je to individuální právní akt. „*Jinými slovy individuální právním aktem dochází k autoritativní a bezprostředně právně závazné aplikaci (obecných) právních norem na individuálně určené adresáty.*“³⁴ Správní řízení se celé vede za účelem vydat rozhodnutí. §67 odst. 2) zákona 500/2004 Sb., Správního řádu: „*Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, staví-li tak zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.*“³⁵ Ústně vyhlášené rozhodnutí správní orgán potvrdí písemně, pokud to účastník požaduje. Rozhodnutí se obsahuje část výrokovou, odůvodnění a poučení. Ve výrokové části se uvede řešení otázky a právní ustanovení, kterými se při řešení správní orgán řídil a označí se zde účastníci, kteří jsou fyzickými osobami a to údaji umožňujícími jejich identifikaci.³⁶ Právnícké osoby jsou označeny názvem a sídlem. Dále se uvádí ve výrokové části lhůta ke splnění uložené povinnosti, popřípadě jiné informace potřebné k jejímu řádnému vyhotovení a výrok o vyloučení odkladného účinku. Výroková část může obsahovat jeden či více výroků a mohou v ni být zahrnuty i vedlejší ustanovení. Odůvodnění rozhodnutí není třeba, pokud správní orgán prvního stupně vyhoví v plném rozsahu všem účastníkům, pokud ovšem ne, tak se zde uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí. Dále podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení výkladů právních předpisů. Dále jsou uvedeny informace, jak se správní orgán vypořádal s námitkami a návrhy účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům.³⁷ V poučení se dozví účastník, zda je možné se odvolat, popřípadě kam se obrátit, v jaké lhůtě, od kdy se tato lhůta počítá, který správní orgán o tom

³⁴ SVOBODA (2011): s 158.

³⁵ §67 odst. 2) zákona 500/2004 Sb., Správní řád.

³⁶ §18 odst. 2) zákona 500/2004 Sb., Správní řád.

³⁷ §18 odst. 3) zákona 500/2004 Sb., Správní řád.

rozhoduje a ke kterému se odvolat.^{38 39} „V případě, že správní orgán dojde k závěru, že je občan vinen, musí v rozhodnutí jasně vyjádřit, jakou sankci uložil podle §11 zákona č. 250/2016 Sb. O odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.“⁴⁰ Za sankce jsou považovány napomenutí, pokuta, zákaz činnosti a propadnutí věci. Sankce mohou být uloženy samostatně, nebo v kombinaci s ostatními sankcemi, jen z logiky věci vyplývá, že nelze zkombinovat napomenutí a pokutu zároveň.⁴¹

2.3. Právní systém Velké Británie

Právní systém Velké Británie je v určitých pasážích diametrálně odlišný, jejich právní systém se v mnohém liší jak od českého právního systému, tak od právního systému kontinentálního, proto se ukazují značné rozdíly i ve správním řízení. Pro většinu států je prioritním slovem ve veřejné správě slovo ústava. Hovořit o ústavě ve Velké Británii je skoro nemožné, protože není zřejmé, co vlastně ústava je. Ve Velké Británii žádný ucelený dokument s nejvyšší právní silou neexistuje. Na ostrovech neexistuje ani vnitrostátní katalog základních práv s ústavní silou a díky dualistické koncepci vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva nejsou mezinárodní smlouvy přímo aplikovatelné. Proto pokud by chtěl, tak by britský Parlament mohl svými zákony v podstatě omezovat základní práva. Ovšem je třeba ocenit britskou nepřetržitou kontinuitu právního řádu. Nelze tudíž oddělit ústavní základ správního řízení od jeho historického vývoje, neboť díky několikasetleté kontinuitě je nutno ho chápat jako základ aktuální právní úpravy, protože jsou jeho historické dokumenty stále platné.

Ve Velké Británii je propojené ústavní a správní právo, souhrnně jsou označovány jako veřejné právo a stejně tak není oddělováno správní právo hmotné a procesní, pokud tedy chceme dohledat obecné principy, které ovládají fungování správního řízení, musíme se řídit obecnými principy veřejného práva. Ve správním řízení se většinou vychází z výše

³⁸ §18 odst. 5) zákona 500/2004 Sb., Správní řád.

³⁹ JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ A BOHADLO (2011) s 264-275.

⁴⁰ §11 zákona č. 250/2016 Sb. O odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴¹ ČERNÝ, HORZINKOVÁ A KUČEROVÁ (2011): s 138.

zmíněných zákonů Parlamentu, jejichž zákonným zmocněním se správní orgány řídí. Kromě právních předpisů a judikatury⁴² jsou pro právní úpravu významné nepsané prameny. Jsou to ústavní zvyklosti a královské prerogativy.⁴³ Ve velmi malé míře se přihlíží i na zvykové právo a odbornou literaturu. „Zřejmě nejpodstatnějším znakem právní úpravy správního řízení ve Velké Británii je skutečnost, že neexistuje jednotná kodifikace pravidel správního řízení.“ Proto jsou procesní pravidla častokrát rozeseta v různých právních předpisech a tím svěřují správním orgánům určitou část pravomocí, nebo nejsou upravena vůbec v psaném právu a plynou z judikatury nebo z pravidel přirozené spravedlnosti.

V britském správním řízení není přímo určeno jakým způsobem řízení zahájit, nejsou ani definováni účastníci, kterým se ani blíže nevěnuje nijaká teorie, která by je vymezovala. Důležitou složkou správního řízení ve Velké Británii jsou prostředky řešení sporů. Hlavními jsou stížnosti, řízení před tribunály a soudní přezkum správních rozhodnutí.⁴⁴ Za zmínku stojí i alternativní řešení sporů. Podávání stížností je stěžejním prostředkem u každého správního orgánu a cílem je, vyřešit vše v rámci interního přezkumu, který je rychlý, efektivní a pro stěžovatele je nejvíc vyhovující. Pokud se počet sporů mezi jednotlivci a správními úřady rozroste na vyšší číslo, přesouvá se vše k tribunálu. Je to typický přístup ke správnímu procesu ve Velké Británii. Tribunály jsou levnější a rychlejší než soudy, jsou přístupnější a méně formální, avšak tribunály mají větší odbornou znalost. Jsou zřízeny zákonem a jsou veřejné a proto pokud zákon připouští odvolání proti správnímu rozhodnutí k tribunálu, měla by být dotčená osoba dostatečně poučena správním orgánem.⁴⁵

⁴² Ve Velké Británii nazýváno: „common law.“

⁴³ Udělování milostí, vydávání cestovních pasů, ale i odposlouchávání telefonů.

⁴⁴ Soudní přezkum správních rozhodnutí je ve Velké Británii nazýván: „judicial review.“

⁴⁵ HORÁKOVÁ A TOMOSZKOVÁ (2011): s 25-47.

3. Dokazování

„Dokazováním nazýváme zvláštní postup orgánu v řízení, jehož cílem je utvořit poznatky o skutečnostech důležitých při rozhodnutí.“ Dokazování upravují §51 a §52 zákona č. 500/2004 Správní řád⁴⁶ a to tak, že na dokazování vůbec nemusí dojít, pokud se účastníci shodnou na rozhodnutí o věci samé bez jednání, tato situace je vylíčena v §51 Správního řádu. Důkaz potvrzuje nebo vyvrací skutečnost, které je rozhodná pro posouzení věci. Správní orgán nemusí využívat jen důkazy na návrhy účastníků, ale i z vlastního uvážení. Vždy dokazuje jen správní orgán a to nejen orgán, který ve věci rozhoduje, ale dle ustanovení §13 odst. 3 Správního řádu⁴⁷ i „*správní orgán dožadovaný nebo místně příslušný orgán, který ve věci zahájil řízení, ale za podmínek ustanovení §55 odst. 3) přestupkového zákona*“⁴⁸ postoupil k vyřízení jinému věcně příslušnému orgánu.“ Je třeba dokázat, jestli přestupek spáchal obviněný, kde ho spáchal a z jakých pohnutek daný čin udělal. Dále je třeba dokázat důležité okolnosti, které vedli k danému činu a které mají vliv na posouzení nebezpečnosti činu.

K tomu, aby byly provedeny důkazy, lze získat a využít všech důkazních prostředků, a v takovém rozsahu, jak jen to povolují právní předpisy. Nejběžnějšími důkazními prostředky jsou důkazy listinou, svědeckou výpovědí, ohledáním, znaleckým posudkem a možností ústního jednání. Správní orgán není vázán žádným pořadím nebo silou důkazů a vše vyjádří v odůvodnění rozhodnutí.⁴⁹

3.1. Důkaz svědeckou výpovědí

Upraven v § 55 zákona č. 500/2004 Správní řád. Jako svědek je brána osoba, která minulé skutečnosti týkající se přestupku zažila na vlastní smysly. Jako svědek nemůže brán řídicí správní orgán a ani účastníci řízení. Svědek má postavení účastníka pouze v případě, kdy rozhoduje o svých právech a povinnostech.

⁴⁶ §51 a §52 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád.

⁴⁷ §13 odst. 3) zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád.

⁴⁸ §55 odst. 3) zákona 350/2016 Sb. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: *V případě, že správní orgán nesouhlasí s tím, že mu byla věc postoupena podle ustanovení § 55 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, lze postupovat podle § 11 odst. 2 správního řádu.*

⁴⁹ ČERNÝ, PONDĚLÍČKOVÁ A BOHADLO (2011): s 115,116.

Mladiství svědci mohou vypovídat bez zákonného zástupce, nebo zástupce orgánu sociálně-právní ochrany dětí⁵⁰, ovšem pokud je takový zástupce přítomen, věci to neuškodí. Děti mladší 15 ti let by neměly být vyslýchány kvůli možným pozdějším traumatickým stavům, a pokud k takové situaci dojde, tak by měl být přítomen rodič, pracovník sociálně-právní ochrany dětí nebo pedagogický pracovník. Samozřejmě obsah dětského svědectví je třeba zvláště zvažovat. Svědek nesmí nic zamlčet a musí vypovídat popravdě. Při svědecké výpovědi svědek uvádí pouze skutečnosti, které viděl, slyšel apod. a týkají se přestupku a není předvolán k řízení kvůli tomu, aby posuzoval význam skutečností pro projednávanou věc. Vypovídá pouze o tom, zda se daná věc stala nebo ne a popřípadě jak se udála.

Svědék může být vyslyšen, i pokud se o přestupku dozvěděl nějaké skutečnosti od jiných osob, ale nepostřehl je vlastními smysly. Toto nepřímé svědectví je bedlivě monitorováno a zkoumá se, zda není v rozporu s jinými provedenými důkazy, jako jsou obsahy listin, ohledáním nebo s jinými přímými svědeckými výpověďmi.

Ten, kdo by sobě, nebo osobě blízké, způsobil trestné stíhání pro trestný čin nebo správní delikt, může svědectví odepřít. Osoby blízké stanoví přestupkový zákon č. 250/2016 Sb. Zákon o přestupcích a řízení o nich⁵¹ a zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník⁵² a většinou jimi jsou rodiče, děti, vnuci, prarodiče, manžel a sourozenci. Odmítnout lze buď část výpovědi, nebo celou. Dřívější správní řád upravoval právo účastníka klást svědkům otázky při ústním jednání a místním ohledáním, nová správní norma takové možnosti neumožňuje. „Svědék nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže by byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn.“^{53 54} V §4 zákona č. 412/2005 Sb. O ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti⁵⁵ jsou ustanoveny čtyři stupně utajení a to přísně tajné, tajné, důvěrné a vyhrazené. Dále nemůže být svědek vyslýchán, pokud by svoji výpověď porušil

⁵⁰ Sociálně-právní ochrana dětí zajišťuje dětská práva jako: právo na život, právo na identitu dítěte, právo žít v rodině a právo na svobodu myšlení (Mpsv 2013).

⁵¹ Zákon č. 250/2016 Sb. Zákon o přestupcích a řízení o nich.

⁵² Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník.

⁵³ ČERNÝ, PONDĚLÍČKOVÁ A BOHADLO (2011): s 120.

⁵⁴ ČERNÝ, PONDĚLÍČKOVÁ A BOHADLO (2011): s 117-120.

⁵⁵ Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti 412/2005: §4.

státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti. Této mlčenlivosti ho může zbavit příslušný orgán, anebo orgán, v jehož zájmu tuto povinnost má. Nelze svědkům pokládat kapciózní nebo jinak podlé otázky, které by ho účelně, ale nepozorovaně, vedly k mířené odpovědi, kterou si přeje vyslyšající. Dále svědkovi nemůže vyslyšající klást podmanivé otázky, které by předkládaly okolnosti, které mají být zjištěny až jejich výpovědí. Tyto dva styly jsou zakázány, neboť ovlivňují a ohrožují pravdivost výpovědi.

Správní orgán si může vyžádat od občana písemné sdělení o určitých skutečnostech, ovšem toto nelze udělit jako povinnost. Před začátkem výslechu je správní orgán povinen poučit svědka o jeho právech a povinnostech, například když svědek podá neúplnou nebo nepravdivou výpověď, může mu být uložena pokuta až do výše 10 000 Kč. Pořádková pokuta nebo uhrazení nákladů řízení může být uloženo i svědkovi, který se bez důležitého důvodu nebo závažné omluvy nedostaví, tím poruší povinnosti svědka.

Svědka má nárok i na svědečné. Na peněžní kompenzaci za stravné, cestovné a nocležné má svědek právo dle ustanovení §79 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu⁵⁶ a dle vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.⁵⁷ Ten, kdo chce uplatnit nárok na kompenzaci, musí tento nárok prokázat. Hledí se i na pracovní poměr, kdy svědek potvrzením o průměrné hodinové mzdě od zaměstnavatele, kde pracuje, prokáže výši nároku. U svědka, který není v pracovním poměru, ale je výdělečně činný, tvoří podklad výpočet ze základu daně z příjmů fyzických osob dle zákona č. 286/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁸ Jízdné se proplatí jen svědkovi, který nebydlí, nepracuje v místě řízení anebo je předvolán z místa, kde se zdržuje, a i kdyby svědek použil svoje motorové vozidlo, vždy se počítá výše výdajů za cestování hromadným dopravním prostředkem. Pokud je svědek cizinec, tak má právo na tlumočníka ze seznamu tlumočnicků,

⁵⁶ §79 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. Správního řádu.

⁵⁷ Vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

⁵⁸ Zákon č. 286/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů.

jelikož jednacím jazykem je čeština popřípadě slovenština. Správní orgán tlumočnicka uhradí a v případě prokázání viny, je usvědčený povinen tuto částku uhradit.⁵⁹

3.2. Důkaz znaleckým posudkem

Upravuje ho §56 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.⁶⁰ Jde o důkazní prostředek, kdy je třeba zvláštních odborných znalostí na posouzení skutečností a pokud tyto znalosti úředníci nemají, tak správní orgán ustanoví znalce. Současně musí platit, že odborné posouzení není přijato od jiného správního orgánu.

Pokud jde v řízení o posouzení skutečností, u kterých není třeba zvláštních odborných znalostí, tak orgán žádný znalecký posudek nevyžaduje, ovšem je-li takové vyjádření třeba, tak se postupuje podle zákona o znalcích a tlumočnících a jeho prováděcí vyhlášky Ministerstva spravedlnosti. Je třeba dobře zohlednit, kdy znalce přibrat a musí se dbát na to, že znalecké posouzení vyžaduje mnohdy mnoho času.

Pokud není znalecký posudek tolik nutný, dá se využít jen odborné vyjádření o odborných skutečnostech nebo stavech. Na rozdíl od znaleckého posudku ho může vydat odborník, který není znalcem uznán. V některých případech je ustanoven znalec zapsaný na seznamu znalců u jiného krajského soudu a to z důvodu podjatosti vzhledem ke vztahu k některému z účastníků, anebo ohledně jeho poměru k věci. Seznamy znalců jsou veřejně dostupné a jsou k dispozici u krajských a okresních soudů.

Znalec se přibírá usnesením, to musí obsahovat obecné záležitosti, mimo to ale usnesení obsahuje otázky, které má znalec zodpovědět, poučení o významu znaleckého posudku z hlediska obecného zájmu, dále poučení o trestních následcích křivé výpovědi a vědomě nepravdivého znaleckého posudku, o povinnosti ihned oznámit příslušnému orgánu skutečnosti, které by mu bránily být ve věci činný jako znalec nebo by byly důvodem pro vyloučení pro podjatost. V usnesení je správním orgánem mimo jiné označen i stav věci a je poukázáno na podklady ke zpracování znaleckého posudku. Znalci je též správním orgánem uloženo, že musí posudek vypracovat písemně a dále usnesení obsahuje lhůtu pro vypracování: Správní orgán může znalce také vyslechnout.

⁵⁹ ČERNÝ, PONĎELÍČKOVÁ A BOHADLO (2011) s 117-129.

⁶⁰ §56 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Účastníci jsou vhodným způsobem vyrozuměni s plánovaným ustanovením, respektive s ustanovením znalce. Účastníkům řízení je uloženo dát znalci k dispozici všechny potřebné podklady, v první řadě listiny, které znalec potřebuje k tomu, aby se dostal k cíli, tudíž vytvořil znalecký posudek. Pokud znalec nemůže z nějakého důvodu znalecký posudek vytvořit, nebo svou povinnost jednoduše řečeno nesplní, správní orgán zruší jeho „titul“ znalce a ustanoví znalce nového. Může se stát, že se znalec setká s novou zkušeností, která by mohla ovlivnit jeho podjatost a proto má povinnost odeprít podání posudku. Účastníci mají stanovenou lhůtu po zjištění o usnesení znalce vynést na povrch skutečnosti, které by dokázaly zaujatost znalce a způsobily by jeho vyloučení z řízení.

*„Znalecký posudek zachycuje průběh znaleckého zkoumání v podobě slovního vyjádření. Základní formou je písemný znalecký posudek. Znalecký posudek je stejně jako každý jiný důkaz součástí podkladu pro rozhodnutí se všemi důsledky z toho vyplývajícími.“*⁶¹ Znalecký posudek má svoji formu i obsah ustanovenou v §13 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., ve znění dalších předpisů.⁶² Znalec má po podání posudku právo na odměnu. Tato odměna se určuje podle různých atributů, jako jsou stupně odbornosti a penzum vynaložené práce. Ve výjimečných případech může být odměna navýšena ještě o 20%. Odměna samozřejmě může být krácena za chyby, které znalec udělá a to třeba, když znalec moc otálí a nevypracuje posudek v dané lhůtě, anebo ho nevypracuje kvalitně, jak se očekává.⁶³

3.3. Důkaz listinou

Upravuje §53 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád.⁶⁴ Důkaz listinou je jedním z nejdůležitějších důkazních prostředků. Listina obsahuje písemné údaje a jsou to například potvrzení, osvědčení, prohlášení apod. Mezi listiny patří i celé spisy orgánů, soudů, hospodářských organizací atd.

Listiny se dělí na soukromé a veřejné. Jako veřejná listina je brána každá, která je vydána soudy ČR, státními orgány ČR a bývalými československými státními orgány jako jsou národní výbory, soudy a školy, pokud byly vydány v předepsanou formou a v mezích

⁶¹ ČERNÝ (2011) s 124.

⁶² §13 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 37/1967., ve znění dalších předpisů.

⁶³ ČERNÝ (2011) s 122-125.

⁶⁴ §53 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád.

pravomoci. Zvláštní zákonné předpisy umožňují prohlásit za veřejné i další listiny. Veřejné listiny jsou i zahraniční listiny vydané veřejnými orgány, které jsou u nás uznávány na základě mezinárodních smluv. Všechny ostatní listiny jsou brány jako soukromé.

Hlavním atributem u listin je jejich průkaznost. Pokud není dokázán opak, jsou všechny listiny vydané orgány České republiky považovány za pravdivé. Díky tomuto důvodu je logicky hleděno na veřejné listiny jako na průkaznější. Zvláštní listinou je považován výpis z rejstříku trestů.

Správní orgán může usnesením uložit tomu, kdo má důkaznou listinu, aby ji předložil a to písemně a jen osobě, které se tato povinnost ukládá. Přeložení listiny může být odepřeno z důvodu utajovaných informací. Pokud má důkaznou listinu ve své moci jiná správní orgán, tak se podá běžná žádost v rámci zásady dobré správy.

Provedení důkazu listinou je zaznamenáváno do spisu s fotografií listiny a protokolem o ústním jednání. Za důkaz listinou je považováno její přečtení za přítomnosti účastníků. Po jejím přečtení může správní orgán vzít její obsah v potaz při rozhodování.

Pokud účastník tvrdí, že má důkaznou listinu v držení, je povinen ji předložit, pokud tak neučiní ani přes vyzvání, přebírá odpovědnost za to, že správní orgán nemá možnost poznat její obsah a využít ho v řízení, což se účastníkovi může vymstít a může dokonce dostat pořádkovou pokutu až ve výši 50000 Kč. K vynucení žádosti může být využito i exekuční řízení.

Listina se zajišťuje zapsáním do protokolu, který se řídí stejným ustanovením jako listinný záznam do spisu. Může nastati situace, kdy nelze listinu zajistit, v tu chvíli se je vytvořena její kopie a správní orgán ji opatří ověřovací doložku.⁶⁵

3.4. Důkaz ohledáním

§52 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád.⁶⁶ „*Ohledání je jedním z bezpečných důkazů, který umožňuje přestupkovému orgánu, aby si na základě vlastních poznatků ověřil výsledky dosavadního šetření a učinil tak potřebné závěry pro rozhodnutí.*“⁶⁷ Důkaz ohledáním se využívá spíše výjimečně a to až za situace, kdy dosud prověřené důkazy nestačí

⁶⁵ ČERNÝ (2011) s 130-133.

⁶⁶ §52 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád.

⁶⁷ ČERNÝ (2011) s 133.

k rozhodnutí. Jeho jádrem je prohlídka dotčené věci před komisí, nebo pověřenými úředníky správního orgánu.

Povinnost účastníkovi nebo uživateli dané věci určí správní orgán usnesením a to jen uživateli, popřípadě držiteli věci, individuálně. Odepření ohledání může nastat pouze, když osoba má právo výpověď odepřít, nebo nesmí-li být vyslechnut svědek. Správní orgán může vyrozumět osobu, která má právo s věcí nakládat. Tato osoba není brána jako účastník a jsou přizvány nestranné osoby, aby byli přítomni při ohledání. Tyto osoby nejsou též brány jako účastníci a správní orgán musí být opatrný a hledět na možnost nařknutí z podjatosti.

O ohledání se sepíše protokol, který podepíší všechny zúčastněné osoby a pokud nějaká osoba odmítne protokol podepsat, bude to do něj zapsáno a to včetně důvodu. Protokol slouží jako důkazní materiál.⁶⁸

Na základě těchto důkazních materiálů a ústního jednání, které je podrobně a v praxi vysvětleno v kapitole 5.3.5., vydá správní orgán rozhodnutí, které může být konstitutivní jako například udělení státního občanství, udělení pořádkové pokuty apod., anebo deklaratorní, jako například prohlášení nicotnosti.⁶⁹

3.5. Další druhy důkazných prostředků

Správní řád uvádí jen tyto důkazní prostředky, které jsou popsány v předchozích kapitolách, tedy důkaz ohledáním, listinou, svědeckou výpovědí a znaleckým posudkem. Je to strohý výčet, ovšem správní orgán si může vypomoci i jinými prostředky, které nejsou tak běžné a to například výpisem z mobilních telefonů, samozřejmě ke všemu je potřeba dané oprávnění a povolení. Dle správního řádu je za důkazní prostředek považováno vše, co napomůže ke správnému rozhodnutí a správní orgán má využít jakýchkoli legálních cest k dosažení férového rozhodnutí.

⁶⁸ ČERNÝ (2011) s 133.

⁶⁹ JEMELKA, PONĎELÍČKOVÁ A BOHADLO (2011) s 265.

4. Charakteristika Státní zemědělské a potravinářské inspekce

Státní zemědělská a potravinářská inspekce (SZPI) je organizační složkou státu zřízenou zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů. Je podřízena Ministerstvu zemědělství⁷⁰ a vnitřně se člení na ústřední inspektorát se sídlem v Brně a sedm krajských inspektorátů (každý z nich má určenu územní působnost pro dva kraje). V čele tohoto správního úřadu je ústřední ředitel, který řídí ústřední inspektorát a ředitele inspektorátů. Výběr, jmenování a odvolání ústředního ředitele a ředitele inspektorátu se řídí zákonem o státní službě.⁷¹

Hlavní úlohou SZPI je dozor nad dodržováním evropského a národního potravinového práva v České republice. Je součástí celoevropského systému úřadů, se kterými spolupracuje a které mají obdobné kompetence. V rámci svých stanovených kompetencí kontroluje zemědělské výrobky, suroviny, potraviny nebo tabákové výrobky. Pod její dozor také spadá dodržování práv k duševnímu vlastnictví v oblasti potravin a dohled nad dodržováním požadavků u potravin oceněných značkou KLASA. Nově pak od roku 2015 jí přibylo právo kontrolovat reklamu a pokrmy v zařízení společného stravování. Tyto kompetence se vztahují na výrobu, uchování, přepravu i prodej (včetně dovozu).

SZPI má vypracovaný jedinečný, velice složitý a sofistikovaný systém kontroly, spadající pod audit samotnými orgány Evropské unie. Takto komplexně pojatá kontrola jí umožňuje účinně zaměřit pozornost na komodity, na analyty nebo do míst, kde lze předpokládat nejvíce nedostatků, nebo kde lze očekávat nejvyšší efekt kontroly. Jejím hlavním cílem je v první řadě ochrana spotřebitelů před nebezpečnými potravinami, avšak zaměřuje se i na ochranu jejich ekonomických zájmů, např. kontrolou potravin klamavě označených, potravin s prošlým datem použitelnosti či potravin neznámého původu.

Při své činnosti postupuje SZPI v souladu s celou řadou národních, a zejména nadnárodních právních předpisů. Kromě výše uvedeného zákona č. 146/2002 Sb. a zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), které upravují pravomoc a postup při kontrole

⁷⁰ § 15 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústř. orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ § 1 odst. 1 až 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

prováděné inspektory SZPI, jsou dalšími stěžejními předpisy zákon č. 110/1997 Sb. o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, ve znění pozdějších předpisů (a jejich prováděcí vyhlášky), zákon č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Neméně důležitými jsou pak předpisy evropské unie, které upravují přístup nejen k samotné kontrole potravin, ale především jasně určují provozovatelům potravinářských podniků, jaké podmínky pro podnikání v tomto oboru mají dodržovat.

Stěžejními předpisy jsou:

- nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin,
- nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 o hygieně potravin,
- nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům,
- nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EE) č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin.

5. Správní řízení o přestupcích provozovatelů potravinářských podniků

Věcná příslušnost SZPI k vedení správního řízení o správních deliktech provozovatelů potravinářských podniků je zakotvena v § 3 odst. 3 písm. a) zákona č. 146/2002 Sb. SZPI ukládá pokuty podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám podle zákona č. 146/2002 Sb. a podle zvláštních zákonů. Těmito zvláštními zákony jsou zejména zákon č. 110/1997 Sb. a zákon č. 321/2004 Sb. Významným ustanovením pro věcnou příslušnost SZPI je § 17i odst. 1 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., jenž vymezuje příslušnost SZPI k vedení řízení o správních deliktech vymezených v tomto ustanovení. Funkční příslušnost řeší § 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., který stanoví, že v prvním stupni rozhoduje ve správním řízení inspektorát příslušný podle své územní působnosti, o odvolání proti rozhodnutí inspektorátu rozhoduje ústřední inspektorát. Místní příslušnost ve správním řízení je určována podle územní působnosti daného inspektorátu. Inspektorát provádí správní dozor dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), u provozovatelů potravinářských podniků, pokud se jejich sídlo nebo provozovna nacházejí na území, které spadá do jeho územní působnosti.

Výsledkem provedené kontroly je listinný podklad – protokol o kontrole, který je stěžejním základem pro případné vedení správního řízení o přestupcích provozovatelů potravinářských podniků.

5.1. Charakteristika správního řízení o přestupcích vedeného SZPI

Procesní úprava správního trestání není jednotná. I přes snahu vytvořit jednotný předpis upravující podmínky odpovědnosti za přestupky, druhy správních trestů, ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení i postup v řízení samotném přijetím zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, je drtivá většina přestupků, dříve správních deliktů, obsažena roztržštěně ve speciálních zákonech.

V oblasti správního trestání u přestupků provozovatelů potravinářských podniků vychází procesní úprava ze zmíněného zákona o přestupcích se subsidiárním užitím správního řádu. Řízení je zahajováno z moci úřední.

Účastníkem řízení je obviněný z přestupku ve smyslu § 69 zákona o přestupcích. Zvláštní právní předpisy v oblasti potravinového práva nerozlišují, zda je odpovědnou osobou

právnícká či fyzická podnikající osoba. Tyto subjekty odpovídají za porušení povinnosti bez ohledu na zavinění. Princip objektivní odpovědnosti také přejal nový přestupkový zákon, který stanoví odpovědnost fyzických podnikajících osob a právnických osob. Jednotčím znakem je charakter prováděné činnosti, kdy se musí jednat o provozovatele potravinářského podniku ve smyslu nařízení (ES) č. 178/2002.⁷²

Správní řízení vedené SZPI je ovlivněno tím, že časově navazuje na výkon správního dozoru prováděného SZPI, realizovaného dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole. Kontrola a správní řízení o správních deliktech jsou dvě samostatně vedená řízení, avšak není možné je od sebe zcela izolovat. Námitky proti protokolu lze totiž rovněž vypořádat v případě zahájení správního řízení až v rozhodnutí o přestupku.⁷³ Zjištění učiněná v rámci kontroly jsou podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, zda zahájí z moci úřední správní řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu. V rámci kontroly vyhotovuje kontrolní orgán protokol o kontrole, který je typickým a základním důkazním prostředkem v rámci správního řízení o přestupku.

5.2. Zahájení řízení

Jak bylo řečeno výše, SZPI zahajuje řízení z moci úřední, a to jménem osoby ředitele příslušného územního inspektorátu. Ten má v podstatě dvě možnosti, jak řízení zahájit.

V souladu s § 46 odst. 1 správního řádu je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy je oznámeno zahájení správního řízení účastníku řízení (v této fázi je účastník oslovován jako „podezřelý“, podezřelý se stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první úkon v řízení)⁷⁴. Pro lepší orientaci bude v této práci primárně používán termín „účastník řízení“. Správní orgán vyhotoví dokument „Oznámení o zahájení správního řízení“ a následně dnem, kdy je účastníku řízení tento dokument doručen, je správní řízení zahájeno a pro správní orgán počne běžet lhůta pro vydání rozhodnutí.

Základní náležitosti oznámení o zahájení správního řízení upravuje § 46 odst. 1 správního řádu. Jedná se o označení správního orgánu, předmětu řízení, jméno a příjmení

⁷² Článek 3 bod 3. nařízení (ES) č. 178/2002.

⁷³ § 14 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴ Stejně tak § 78 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

oprávněné úřední osoby, funkci nebo služební číslo této oprávněné úřední osoby a její podpis. Pod označením správního orgánu se rozumí jeho název a adresa jeho sídla, přičemž se uvádí i kontaktní údaje na elektronickou podatelnu a datovou schránku. Důležitou součástí oznámení o zahájení správního řízení je přesné vymezení předmětu řízení, tedy skutku či skutků, kterých se měl účastník řízení dopustit. Obsahem skutku je pak porušení požadavků potravinového práva, které zakládá skutkovou podstatu přestupku. Skutek musí být dostatečně konkrétně vymezen časově a místně, aby jej bylo možné odlišit od dalších skutků. V oznámení je správní orgán povinen účastníka poučit, že má právo se dát zastupovat zmocněncem na základě plné moci,⁷⁵ má právo nahlížet do spisu,⁷⁶ má právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí⁷⁷ a má právo vyjádřit v řízení své stanovisko.⁷⁸

Ve smyslu § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. má účastník řízení rovněž právo požádat nařízení ústního jednání, pokud je to nezbytné k uplatnění jeho práv a nemůže-li uplatnit svá práva jinak.

Existují-li v řízení podklady, které má správní orgán provést jako důkaz, poučí účastníka řízení rovněž o tom, že provede mimo ústní jednání dokazování se specifikací příslušných podkladů, místa a data konání tohoto dokazování. Účastník má právo se tohoto provádění důkazů zúčastnit.

Druhým způsobem, jak řízení zahájit, je vydání tzv. příkazu.⁷⁹ Lze ho charakterizovat jako meritorní rozhodnutí, které je vydáváno ve zjednodušené, zkrácené formě řízení, v tzv. příkazním řízení. Stejně jako rozhodnutí musí příkaz splňovat náležitosti uvedené v § 67 správního řádu, doručuje se v písemném vyhotovení a do vlastních rukou. Příkazem lze podle zákona o přestupcích uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. V řízení zahájeném z moci úřední ze strany SZPI

⁷⁵ § 33 správního řádu.

⁷⁶ § 38 správního řádu.

⁷⁷ § 36 odst. 1 správního řádu.

⁷⁸ § 36 odst. 2 správního řádu.

⁷⁹ § 90 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

je však nejčastěji ukládaným trestem pokuta. Spolu s ní lze uložit i povinnost k úhradě nákladů řízení (pouze v případě vydání rozhodnutí, nikoli příkazu), k náhradě nákladů laboratorních rozborů či nákladů tzv. dodatečné kontroly.⁸⁰

Příkaz je vždy vydáván jako první úkon v řízení, kterým se tak řízení de facto jak zahajuje, tak současně meritorně rozhoduje ve věci. Neprobíhá zde klasické dokazování a je zde omezeno právo účastníka řízení navrhnout další důkazy a vyjadřovat se k provedeným důkazům. Z těchto důvodů jsou pro vydání příkazu stanoveny přísnější podmínky.

Správní orgán může vydat příkaz, pokud považuje skutkové zjištění za dostatečné, což zužuje rozsah zjišťování podkladů pro rozhodnutí ve věci. Jediným podkladem pro vydání příkazu může být kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu.⁸¹ Záleží tedy na subjektivním přesvědčení osoby, která řízení zahajuje, zda skutková zjištění, na jejichž podkladě má být příkaz vydán, považuje za dostatečné.

Omezenější rozsah zjišťování podkladů pro vydání příkazu vyvažuje úprava opravného prostředku proti němu – odporu. Podá-li obviněný proti příkazu ve lhůtě do 8 dnů ode dne jeho doručení odpor, vydaný příkaz se automaticky ruší a správní orgán je povinen automaticky pokračovat v „klasickém“ správním řízení. Tím nedochází ke krácení práv účastníka řízení zejména navrhnout důkazy.

Hlavním podkladem pro řízení vedená u SZPI je protokol o kontrole, který je základním a hlavním důkazem, proto jsou kladeny přísné požadavky na jeho obsah. Podrobněji bude o protokolu o kontrole jako důkazním prostředku pojednáno dále. Jelikož právní úprava umožňuje vydat příkaz, jehož jediným podkladem bude právě protokol

⁸⁰ Tj. kontrola, při které bylo konstatováno nesplnění dříve uloženého odstranění k zjištění nedostatků v rámci kontrolní fáze.

⁸¹ § 150 odst. 2 správního řádu. Stejně tak § 81 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: „V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.“

o kontrole, je právě příkaz nejčastější formou rozhodnutí v řízení o přestupcích, která jsou vedena ze strany SZPI. Předpokladem je, že příkazní řízení může bezprostředně následovat po provedení kontroly, tak aby bylo možné rychle reagovat na zjištěná porušení právních předpisů.

Další podmínkou je, že příkaz lze vydat, pokud nebyly proti protokolu o kontrole podány námitky (tj. marně uplynula lhůta 15 dní od doručení protokolu o kontrole kontrolované osobě), nebo v případě podaných námitek tyto námitky již byly vyřízeny.⁸² Zákon č. 255/2012 Sb. sice umožňuje vyřídit námitky proti protokolu až v zahájeném správním řízení, míní se tím však klasické správní řízení, tedy řízení zahájené doručením oznámení o zahájení řízení.

Jak bylo zmíněno výše, specifikem příkazu je, že opravným prostředkem není odvolání, ale odpor. Odpor nemusí být odůvodněn, nicméně jednou podaný odpor nelze vzít zpět. V praxi SZPI se však stává, že obviněný po zaslání odporu kontaktuje správní orgán s přáním odpor vzít zpět a v řízení nepokračovat. SZPI však není zákonem umožněno řízení zastavit a musí po provedení dokazování vydat rozhodnutí.

Odpor nemá devolutivní účinek a suspensivní účinek, nepřesouvá rozhodnutí o něm na nadřízený správní orgán a neodkládá právní moc příkazu, ale ruší vydaný příkaz ex tunc.⁸³

Poté, co správní orgán obdrží odpor, vyrozumí účastníka řízení o tom, že řízení pokračuje a poučí ho o stejných právech tak, jak je uvedeno výše u oznámení o zahájení správního řízení. Důležité je zejména poučení o tom, že účastník řízení má právo vyjádřit se k řízení a navrhnout důkazy.

⁸² § 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 13 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ VEDRAL (2012) s. 1171–1173.

5.3. Podklady v řízení a dokazování

5.3.1. Kategorizace podkladů rozhodnutí

Je základní povinností správního orgán v řízení zjistit skutkový stav v potřebném rozsahu tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Nejtypičtějším podkladem pro rozhodování jsou důkazy, které správní orgán čerpá z důkazních prostředků jejich provedením. Důkazem je každá dokládaná či doložená skutečnost, která nepochybně potvrzuje či vyvrací, případně blíže objasňuje dokazovanou skutečnost a má povahu objektivně uznatelné důkazní informace. Důkazní prostředek je pak věcný nositel dokládané skutečnosti a je prostředkem k provedení důkazu. Správní orgán při zjišťování skutkového stavu vychází z podkladů, jejichž demonstrativní výčet je uveden v § 50 odst. 1 správního řádu. Zákon příkladmo vyjmenovává listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. V praxi SZPI se jedná zejména o listinné podklady, již zmíněné protokoly o kontroly, včetně příloh (bude pojednáno dále), o návrhy samotných účastníků řízení, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů veřejné moci atp. Zákon č. 250/2016 Sb. pak ještě v § 82 odst. 1 specificky uvádí možnost výslechu obviněného.

Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, přičemž správní řád současně předpokládá určitou míru součinnosti účastníků řízení při opatřování těchto podkladů. Výjimkou jsou skutečnosti obecně známé a skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, ke kterým musí správní orgán přihlédnout sám bez toho, aby se jich museli dovolávat účastníci řízení. Pokud lze potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou vede samotný správní orgán, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen zajistit jejich obstarání.

V praxi správní orgán tedy vyžaduje ze strany účastníka řízení součinnost při opatřování podkladů až poté, co potřebné údaje není schopen zjistit z veřejně dostupných evidencí, nebo úřední evidence, kterou sám vede. Rozsah zjišťovaného skutkového stavu, a tudíž i rozsah podkladů pro rozhodnutí, je pak limitován § 50 odst. 3 správního řádu, podle něhož správní orgán musí zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Jedná-li se o řízení o přestupcích, musí správní orgán i bez návrhu zjišťovat okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být v dotčeném řízení uložena povinnost.

Nejtypičtějším podkladem rozhodnutí jsou důkazy, které správní orgán čerpá z důkazních prostředků jejich provedením. Důkazem je každá dokládaná či doložená

skutečnost, která nepochybně potvrzuje či vyvrací, případně blíže objasňuje dokazovanou skutečnost a má povahu objektivně uznatelné důkazní informace. Důkazní prostředek je pak věcný nositel dokládané skutečnosti a je prostředkem k provedení důkazu. Správní řád uvádí demonstrativní výčet těchto důkazních prostředků, zejména se jedná o listiny, ohledání, svědecké výpovědi a znalecké posudky.⁸⁴

5.3.2. Listiny a protokol o kontrole jako specifický podklad řízení

V řízení o přestupcích provozovatelů potravinářských podniků je typickým a často také jediným důkazním prostředkem listina, přičemž se jedná jak o listiny veřejné, tak i soukromé. V praxi SZPI se nejčastěji uplatní jako listinné důkazní prostředky protokoly o kontrole a k nim související dokumenty, které sepisuje (resp. její inspektoři) a vydává v souvislosti se svojí kontrolní činností.

Na protokol o kontrole je kladen velký důraz a jsou stanoveny striktní požadavky na jeho obsah. Zákon č. 255/2012 Sb. stanoví základní požadavky na obsah protokolu o kontrole: Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň

- a) označení kontrolního orgánu a kontrolujícího,
- b) označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,
- c) označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání,
- d) označení kontrolované osoby,
- e) označení předmětu kontroly,
- f) kontrolní úkon, jímž byla kontrola zahájena, a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,
- g) poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,

⁸⁴ PRŮCHA (2012) s. 154.

- h) kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí,
- i) poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námítka s uvedením lhůty pro jejich podání a komu se podávají,
- j) datum vyhotovení,
- k) podpis kontrolujícího.⁸⁵

Největší důraz ze strany kontrolního orgánu je kladen na požadavek písmena h). Inspektoři jsou zaškolení tak, aby do protokolu o kontrole podrobně a srozumitelně popsali kontrolní zjištění, které učinili. Je třeba si uvědomit, že protokol je často jediným důkazem o tom, že obviněný přestupek spáchal. Vzhledem k tomu, že cílem kontrol ze strany SZPI je odstranit závadný stav pokud možno ihned nebo v co nejkratším termínu, v době o rozhodování, zda přestupek byl spáchán a o sankci za něj, již závadný stav netrvá, a je tedy tudíž nutné vycházet pouze z popisu skutečností, které učinili sami inspektoři.

V protokolu je také povinně uvedeno porušení příslušných právních předpisů. Nicméně je nezbytné uvést, že inspektoři jsou odborníci v oboru potravinářství a nikoli právníci. I když jsou velmi pečlivě proškolení na vyhodnocování právních předpisů, některé složitější předpisy mohou nabízet více „řešení“ a při samotné kontrole, která je často prováděna pod tlakem, nejen časovým, ale i samotné kontrolované osoby, může inspektor v právní kvalifikaci udělat chybu. To však nemá dopad na samotné skutkové zjištění. Pokud je skutek dostatečně pečlivě a podrobně popsán, může být právní kvalifikace skutku změněna až v případném správním řízení. O této skutečnosti je obviněný informován, s uvedením důvodu změny právní kvalifikace, a má možnost se k této změně vyjádřit.

Nezbytnou součástí každého protokolu o kontrole a také součástí velmi důležitou jsou jeho přílohy, které mohou být při kontrole vyhotoveny. Může se jednat o uložené opatření, které má podle zákona č. 146/2002 Sb. formu rozhodnutí, je proti němu přípustný opravný

⁸⁵ § 12 zákona č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád).

prostředek (odvolání) a je proti němu přípustná i žaloba u správního soudu.⁸⁶ Také na tento dokument jsou proto kladeny větší nároky co se týče jeho zpracování a bezchybnosti. Další přílohou protokolu bývá uložená součinnost. Kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.⁸⁷ Rozsah oprávnění kontrolujícího je pak podrobněji rozveden v ustanoveních §§ 6 – 8 zák. č. 255/2012 Sb. Kontrolované osobě je určena lhůta, do kdy má součinnost splnit, a její nesplnění zakládá přestupek dle § 15 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.

Dalšími přílohami protokolu mohou být dokumenty, které stvrzují nebo upřesňují skutečnosti popsané v samotném protokolu. Jedná se např. o smyslová hodnocení potravin na místě, o kterých se sepisuje záznam s podrobným uvedením, v čem je potravinu nevyhovující a jaký právní předpis byl porušen. Dále se může jednat o tzv. protokoly o zkoušce. Jde o dokumenty vypracované akreditovanými laboratořemi Státní zemědělské a potravinářské inspekce nebo externími akreditovanými laboratořemi, ať již tuzemskými či zahraničními, které provedly speciální rozbor odebrané potravin. Jednou z nejdůležitějších součástí protokolu, a také často naprosto nezbytnou, je pak fotodokumentace, která by měla reflektovat zjištěný stav a podpořit písemný popis skutečností uvedených v protokolu. Při eventuálních námitkách kontrolované osoby proti protokolu, nebo v případě rozporování účastníkem řízení v rámci správního řízení, je fotodokumentace velmi cenným nástrojem při zjišťování skutečného stavu věci. Kontrolní řád dokonce umožňuje pořízení videozáznamu.

V praxi je však právě fotodokumentace nejčastěji používaným „kontrolním prostředkem“.

Proti protokolu jsou přípustné námitky podané kontrolovanou osobou ve lhůtě 15 dnů ode dne provedení kontroly.⁸⁸ Případný nesouhlas s kontrolním zjištěním může být také důležitý při hodnocení důkazů a tedy zjišťování skutkového stavu věci v rámci správního řízení. Často se v praxi stává, že účastník řízení až v rámci tohoto řízení zcela rozporuje

⁸⁶ § 5 zákona č. 146/2002 Sb. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁷ § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád).

⁸⁸ § 13 a § 14 zákona č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád).

provedené zjištění vědom si to, že od kontroly uplynula časová prodleva a že případné prokazování stavu může být spojeno s obtížemi (jak bylo uvedeno výše, cílem SZPI jako kontrolního orgánu je napravení závadného stavu, proto je kontrolovaná osoba nucena napravit nevyhovující stav ihned nebo ve stanoveném termínu – ne však příliš dlouhém tak, aby bylo dosaženo účelnosti). V případě hodnocení protokolu jako podkladu pro řízení je pak v takovém případě nezbytné posoudit, zda námitky účastníka řízení jsou zcela účelové či zda – i přes časový odstup jejich uplatnění – nejsou z hlediska řízení přece jen relevantní. Správní orgán musí vzít v potaz i možnost, že účastník řízení nemohl svoje námitky z odůvodnitelného důvodu uplatit již v rámci kontrolní fáze.

V praxi byl delší dobu zastáván názor, že protokoly o kontrole zachycující výsledek provedené kontroly se řadí mezi skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, resp. z výkonu dozoru, a proto není nutné je provádět jako důkaz. Judikatura však vyhodnotila protokol o kontrole jako listinný důkazní prostředek, který musí být proveden jako důkaz postupem uvedeným v § 53 odst. 6 správního řádu. Nejvyšší správní soud judikoval, že protokol o kontrole může být podkladem pro zahájení řízení o uložení pokuty a je jedním z důkazů, kterým je protiprávní jednání prokazováno, ale nemůže nahradit dokazování provedené postupem stanoveným ve správním řádu.⁸⁹

Postupně však převládl názor praktický, a to že provádění protokolu o kontrole jako důkazu je pouze formální záležitostí, jelikož účastník řízení je s obsahem tohoto dokumentu seznámen již v rámci kontroly. K protokolu se navíc může vyjádřit či podat námitky již v rámci kontroly. Zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích došlo mimo jiné ke změně vybraných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, upravující dokazování,⁹⁰ přičemž v ustanovení § 51 došlo k doplnění odstavce 4, který zní:

„V řízení navazujícím na výkon kontroly, ve kterém je účastníkem řízení kontrolovaná osoba, není třeba provádět protokolem o kontrole, který je podkladem rozhodnutí o přestupku, dokazování.“

⁸⁹ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, sp. zn. 2 As 21/2007.

⁹⁰ Viz čl. 164 odst. 8 zákona č. 183/2017 Sb.

Správní orgán tedy nyní není povinen jako důkaz provést samotný protokol o kontrole, resp. další podklady s protokolem jednoznačně provázané (viz zmíněné přílohy protokolu). Posouzení, zda je jedná o poklady takto provázané, spočívá na něm. Je třeba vždy přihlížet k tomu, aby nebyla porušena procesní práva obviněného. Nicméně, vzhledem k nezastupitelné roli protokolu v rámci probíhajícího řízení je správní orgán povinen se k protokolu vyjádřit v rámci hodnocení pokladů pro řízení.

Neméně velkou část důkazních prostředků v listinné podobě pak zahrnují listiny získané v rámci kontroly od kontrolovaných osob či listiny předložené účastníkem řízení v rámci probíhajícího správního řízení. Jedná se zejména o daňové doklady (pro případné hodnocení majetkových poměrů účastníka – viz dále), dodací listy, výrobní normy, dokumentace HACCP (Systém analýzy rizika stanovení kritických kontrolních bodů), záznamy o kontrole kritických bodů, záznamy o provedené vnitřní kontrole, protokoly o zkoušce, které si nechal provést účastník řízení, nabývací doklady apod.

Vedle těchto listin jsou podkladem pro rozhodnutí SZPI také podklady od jiných správních orgánů veřejné moci. Typicky se jedná o vyjádření či sdělení od jiných správních orgánů. V souladu s názorem uvedeným v Závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 72 ze dne 15. 12. 2008 se v případě písemných podkladů získaných od jiných správních orgánů postupuje stejně jako v případě listinných důkazních prostředků, a to postupem dle § 53 správního řádu.⁹¹

5.3.3. Provedení důkazu listinami mimo ústní jednání

O dokazování musí být účastník řízení vyrozuměn. V řízení o přestupcích provozovatelů potravinářských podniků se tento úkon koncentruje do dokumentu „Oznámení o zahájení správního řízení“, kdy v závěru dotčeného dokumentu je účastník řízení vyrozuměn o místu a datu provádění dokazování s uvedením výčtu listin, které budou provedeny jako důkaz. Jelikož je oznámení o zahájení správního řízení doručováno účastníku řízení do vlastních rukou, je též zaručeno prokazatelné vyrozumění účastníka řízení o chystaném provádění důkazů v souladu s § 51 odst. 2 správního řádu.

⁹¹ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 72 ze dne 15. 12. 2008.

V případě, že je prvním úkonem v řízení vydání příkazu, nemusí být dokazování prováděno. Pokud však účastník řízení podá odpor a v řízení se pokračuje, je třeba před vydáním rozhodnutí dokazování provést. V přípisu o pokračování v řízení po podání odporu je účastník řízení, stejným způsobem jako v oznámení o zahájení řízení, informován o provedení dokazování.

V praxi je dokazování pomocí listinných důkazů prováděno mimo ústní jednání, přičemž účastník řízení je poučen o svém právu se tohoto úkonu účastnit.

Účastník řízení (ať už ve fázi jako podezřelý nebo obviněný) je současně vyzván, pokud má k dispozici jiné listiny, které navrhuje jako podklady řízení, necht' je předloží správnímu orgánu ke stanovenému datu. Správní orgán si obvykle také v souladu se zásadou procesní ekonomie vyhradí právo provedení dalších důkazů, pokud vyvstane dodatečná nutnost jejich provedení. Účastník řízení je dále informován o tom, že důkaz listinami se provede ve smyslu ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu tak, že se listiny přečtou nebo se sdělí jejich obsah a že provádění listinných důkazů bude probíhat mimo ústní jednání. Současně je však poučen, že pokud by se on nebo jeho zástupce chtěl provedení důkazů mimo ústní jednání zúčastnit, je povinen se před správním orgánem prokázat občanským průkazem nebo jiným průkazem totožnosti, kterým je ve smyslu ustanovení § 36 odst. 5 správního řádu každý doklad vydaný státním orgánem nebo správním úřadem, který je veřejnou listinou, v němž je uvedeno jméno a příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě bydliště mimo území České republiky a z něhož je patrná i podoba, popřípadě jiný údaj umožňující správnímu orgánu identifikovat osobu, která doklad předkládá, jako jeho oprávněného držitele. Pokud jsou činěny úkony jménem právnické osoby, je třeba prokázat oprávnění k zastupování v souladu s ustanovením § 30 odst. 5 správního řádu. K podkladům se pak účastník řízení může ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit.

Nejvyšší správní soud judikoval, že právo účastníka řízení být přítomen provádění úkonu je zachováno, i když je důkaz prováděn mimo ústní jednání. Je nutné však o provedeném úkonu sepsat protokol v souladu s § 18 správního řádu.⁹²

⁹² usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 7 As 57/2010.

Provádění listinných důkazů mimo ústní jednání je v řízení o přestupcích provozovatelů potravinářských podniků spíše formální, obsah předmětných listin je účastníku řízení ve většině případů znám, jelikož se jedná o listiny, se kterými byl účastník řízení seznámen již v rámci kontroly. V praxi se však stává, že účastník pojme toto dokazování jako možnost ústně se vyjádřit mimo klasické ústní jednání. Pokud by správní orgán zachovával striktní formalismus, pak by přítomný účastník řízení pouze seděl v místnosti s příslušnou úřední osobou, pověřenou k vedení řízení, a sledoval, jak si tato osobně čte příslušné listiny. Ta je může číst jak hlasitě, tak pouze potichu. Forma předepsána není. To je však samozřejmě absurdní. Oprávněná úřední osoba umožní přítomnému účastníku řízení, případě jeho zástupci v plné moci, aby se k řízení vyjádřila.

V souladu s § 18 správního řádu je o provedeném dokazování mimo ústní jednání sepsán protokol, který v případě své účasti účastník řízení též podepisuje. Na svoji žádost obdrží účastník kopii tohoto protokolu. Pokud se účastník k řízení ústně vyjádří během tohoto dokazování, sepíše oprávněná úřední osoba jeho vyjádření do protokolu. Vyjádření je bráno jako poklad k řízení a je k němu v rámci vydávaného rozhodnutí zaujato stanovisko. Pokud přítomný účastník řízení přinese jako podklady nové listiny a správní orgán vyhodnotí, že jsou to listiny, které je třeba provést jako důkaz, tyto listiny jako důkaz provede a tuto skutečnost rovněž zaznamená do protokolu o provedeném dokazování.

Protokol se pak stává součástí spisu a listiny provedené jako důkaz jsou vloženy do spisu a stávají se podkladem pro dotčené rozhodnutí. V rámci tohoto úkonu se oprávněná úřední osoba pro přípravu rozhodnutí v dotčeném řízení seznamuje s obsahem listin, které jsou prováděny jako důkaz, a následně je zařadí do spisu.

Jak bylo řečeno výše, účastník řízení musí být poučen o svém právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že není povinností účastníka řízení se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, ale jedná se o právo účastníka řízení, kterého nemusí využít. Pokud účastník řízení toto právo nevyužije, pak správní orgán není povinen požadovat po účastníku řízení jeho vyjádření.⁹³ V situaci, kdy se účastník řízení vyjádří k podkladům rozhodnutí a ve svém vyjádření uvede tvrzení kupříkladu zpochybňující

⁹³ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. 3 Afs 1/2004.

tyto podklady rozhodnutí, má povinnost v souladu s § 52 správního řádu označit důkazy na podporu svých tvrzení.

Správní orgán posoudí, zda dokumenty, které účastník řízení označil na podporu svých tvrzení, provede jako důkazy. V praxi správní orgán postupuje v souladu se závěrem uvedeným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 29/2009-48:., *Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Pokud má tedy správní orgán za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, není povinností navržený důkaz provést. Nezáleží však zcela na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků řízení na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění zdůvodnit, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně zvážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznámá, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.*⁹⁴

5.3.4. Hodnocení listinných důkazů

Po shromáždění všech potřebných důkazů správní orgán přistoupí k jejich hodnocení. Základní zásadou, která ovládá tento proces, je zásada volného hodnocení důkazů. V praxi to tedy znamená, že hodnocení je plně ponecháno na uvážení samotného správního orgánu. Zdánlivě tedy správní orgán není vázán žádnými pravidly ani předpisy, jak důkazy hodnotit, a rozhoduje o nich dle jeho úvahy s přihlédnutím k okolnostem každého konkrétního případu. To však v žádném případě neznámá, že může rozhodovat dle své libovůle. Není možné, aby si správní orgán vybíral, které z provedených důkazů vyhodnotí a které ne nebo které použije a které opomene. Musí se zabývat všemi důkazy, má pouze možnost některé neprovést. Pokud však důkaz neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč tak učinil. Neprovedení důkazu také ještě neznámá, že se k podkladu nemusí nijak vyjádřit či ho hodnotit (viz protokol o kontrole). Správní orgán by měl podklady a důkazy řízení hodnotit nejprve

⁹⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2010, sp. zn. 5 As 29/2009-48.

samostatně a poté v jejich vzájemné souvislosti a na závěr konstatovat, jaké skutečnosti byly zjištěny a prokázány.

Jak bylo uvedeno výše, protokol o kontrole nemusí být jako důkaz prováděn, zároveň však bylo řečeno, že je stěžejním podkladem pro správní řízení vedená ze strany SZPI. Správní orgán tedy nemusí provést protokol jako důkaz, ale může. V praxi se obvykle vychází z toho, zda je protokol jediným podkladem v řízení či nikoli. Jak bylo rovněž řečeno, při vydání příkazu se hodnocení důkazu neprovádí. Je-li podán odpor a v řízení je pokračováno, správní orgán je povinen důkazy provést (existují-li důkazy, které je třeba jako důkaz provést). Pokud je protokol jediným podkladem v řízení, obvykle se jako důkaz neprovede (to však nic nemění na právu účastníka řízení se k protokolu a jeho zjištěním vyjádřit). Jiná situace obvykle nastává, je-li vedeno řízení pro velký počet přestupků a s tím souvisí i velké množství podkladů pro řízení. SZPI je rovněž povinna řídit principem se absorpce řízení - v rozsahu územní působnosti jednotlivých inspektorátů⁹⁵, a vzhledem k tomu, že ročně provede (v rámci všech krajů) zhruba 46 000 kontrol, může být jedno správní řízení i velmi rozsáhlé. V tomto případě zpravidla jako důkaz provede současně i protokoly o kontrole, a to zejména pro přehlednost a lepší orientaci účastníka v podkladech řízení.

To, že protokol nemusí proveden jako důkaz však neznamená, že k němu správní orgán nemusí zaujmout žádné stanovisko. Vzhledem k tomu, že se jedná o zásadní a často jediný poklad pro řízení, je třeba, aby správní orgán vyhodnotil, zda i z dalších podkladů řízení jako celku, pokud takové má k dispozici a které hodnotil, vyplývá stav, který je v kontrolních materiálech popsán a konstatován. Dále musí zhodnotit, zda jsou tyto kontrolní materiály sepsány logicky a přehledně, zda obsahují všechny požadované náležitosti, jsou dostatečně vypovídající o provedených zjištěních a jejich závěry si nijak věcně neodporují. Pokud shledá, že protokoly tyto náležitosti splňují, konstatuje, že jsou dostatečným podkladem pro vydané rozhodnutí ve věci.

Pokuta, kterou SZPI ukládá ve správním řízení, má v obecné rovině plnit účel preventivní a represivní. Výše trestu má být stanovena v rámci zákonné sazby a na základě správní úvahy správního orgánu v souladu s právními předpisy. Dle nálezu Ústavního soudu č. 405/2002 Sb. musí být pokuta „individualizovaná a přiměřená“. Represe by neměla

⁹⁵ § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

směřovat k likvidaci pachatele správního deliktu, avšak měla by mu vždy odejmout získaný prospěch z deliktní činnosti za současného citelného omezení na jeho majetku.

Ač osobní a majetkové poměry⁹⁶ nejsou kritériem, ke kterému SZPI musí ze zákona přihlížet, došla k tomuto požadavku judikatura, a to zejména usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2011, které obsahuje tyto právní věty:

„I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.

II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“

Dále v odůvodnění citovaného usnesení NSS uvádí: *„Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter.“*

Správní orgán prvního stupně i odvolací orgán by měly posuzovat likvidační charakter pokuty vždy, když námitku likvidačnosti namítá účastník řízení. Pokud tato námitka není vznesena, zjišťuje správní orgán osobní a majetkové poměry účastníka řízení pouze v případech, kdy je zřejmé, že by ukládaná pokuta mohla být likvidační.

⁹⁶ Majetkovými poměry se obecně rozumí veškerý majetek, majetková práva a ostatní majetkové hodnoty, které účastník řízení vlastní, v jejich konkrétní struktuře a hodnotě, se zohledněním hodnoty závazků v jejich konkrétní struktuře a době splatnosti a s přihlédnutím ke struktuře a velikosti příjmů.

Posuzování majetkových poměrů účastníků řízení musí být s ohledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti správního řízení provedeno jednoduše a účelně. Důkazní břemeno leží primárně na účastníku řízení, nicméně pokud je v souladu s usnesením rozšířeného senátu NSS nutné případnou likvidačnost pokuty posuzovat, je nutné, aby správní orgán vyzval účastníka řízení k doložení jeho majetkových poměrů. V některých případech je hospodárné získat některé informace o majetkových poměrech účastníka řízení z veřejně dostupných zdrojů⁹⁷, a to zejména pokud tyto obsahují aktuální doklady, které by si jinak správní orgán od účastníka řízení vyžádal.

V případě, že se správní orgán rozhodne vzít jako podklady rozhodnutí listiny z veřejně dostupných zdrojů nebo dodané v průběhu správního řízení účastníkem řízení, je nezbytné v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu, dát účastníkovi řízení možnost se k těmto podkladům rozhodnutí vyjádřit. Hodnocení majetkových poměrů je pak prováděno vždy ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.

Posouzení majetkových poměrů nemůže být nikdy zcela přesné, a to s ohledem na omezení týkající se získávání informací o majetkových poměrech i vlastní hodnocení, musí však vyhovět požadavku rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133. Vyhodnocování majetkových poměrů z účetních závěrkových výkazů obecně nemůže být nikdy přesné, a to i v případě, že správní orgán má k dispozici závěrkové výkazy v plném rozsahu. To vyplývá z informačních omezení účetnictví.

Výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu NSS neurčuje správním orgánům způsob, popř. metody, jakými mají majetkové poměry vyhodnocovat. Je však důležité, aby správní orgán majetkové poměry vyhodnotil takovým způsobem, aby mohl v této věci učinit přezkoumatelnou správní úvahu, kterou uvede v odůvodnění svého rozhodnutí.

Mezi ostatní listinné důkazy, které správní orgán hodnotí, pak patří obvykle dokumenty zasílané účastníkem řízení v postavení kontrolované osoby v rámci uložené součinnosti. Jedná se obvykle o dodací listy, informace o množství nevyhovujících potravin, které byly staženy z trhu, způsob naložení s nevyhovujícími potravinami apod. I tyto listiny je

⁹⁷ Obchodní rejstřík, případně Katastr nemovitostí apod.

povinen správní orgán hodnotit, a to v tom smyslu, zda informace, které obsahují, jsou pro správní řízení relevantní a dostatečné a lze z nich vyjít např. při úvaze o výši ukládané pokuty.

Jiné listinné podklady jsou v řízení vedená SZPI méně obvyklé. Zcela výjimečně se objevují znalecké posudky nebo vlastní laboratorní rozbor předložené účastníkem řízení. Také v tomto případě musí správní orgán zhodnotit jejich vypovídací hodnotu. Pokud vyhodnotí, že pro daný případ nejsou relevantní a nemohou rozporovat skutková zjištění učiněná v protokolu o kontrole, musí uvést jasnou úvahu, proč tomu tak dle jeho názoru je. Např. u protokolů o zkoušce, tedy protokolech o provedených rozbořech, zaslaných účastníkem řízení, které mají jiný výsledek, než rozbor provedené kontrolním orgánem (hodnocené analyty jsou zpravidla vyhovující), musí zkoumat, zda rozbor provedla akreditovaná laboratoř akreditovanou metodou, zda se jednalo o rozbor téže šarže téže potraviny, zda nebyl rozbor proveden pouze účelově apod. Úvaha musí být vždy přezkoumatelná nejen ze strany odvolacího orgánu, ale rovněž v případě soudního sporu ze strany soudu.

5.3.5. Ústní jednání

Výslech svědka, znalce nebo obviněného se provádí v rámci ústního jednání. Účastník řízení má ve smyslu § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. právo požádat o nařízení ústního jednání, pokud je to nezbytné k uplatnění jeho práv a nemůže-li uplatnit svá práva jinak. V žádosti musí uvést důvody, proč je dle jeho názoru nařízení ústního jednání nezbytné k uplatnění jeho práv. Správní orgán na základě jeho žádosti buď ústní jednání nařídí, nebo návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému.⁹⁸ Proti usnesení je přípustné odvolání podané ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho doručení, o kterém rozhodne nadřízený orgán správního orgánu.⁹⁹

Správní orgán však nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci. V takovém případě předvolá svědka v souladu s § 59 správního řádu a zároveň nařídí ústní jednání s předvoláním obviněného. Ten má totiž právo být výslechu svědka přítomen a pokládat mu dotazy. O ústním jednání se sepíše protokol. Navrhne-li

⁹⁸ § 80 odst. 2 zákona č. 250/2012 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁹⁹ § 76 odst. 5 správního řádu.

výslech svědka obviněný, je třeba, aby odůvodnil, co má být výsledkem svědka prokázáno. Správní orgán pak posoudí potřebnost (byť potenciální) provedení důkazu ke spolehlivému zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.¹⁰⁰

Jedním z problematických aspektů správního řízení je zvolení správného postupu vůči účastníku řízení, který není státním občanem České republiky a neovládá český jazyk. Tento problém v praxi nejčastěji vyvstává právě při osobním jednání s účastníky řízení např. právě při ústním jednáním. Velkou část provozovatelů potravinářského podniku tvoří podnikatelé vietnamské národnosti.

Podle § 16 odst. 1 správního řádu správní orgány prostřednictvím úředních osob jednají a písemnosti vyhotovují v českém jazyce. To znamená, že správní orgán bude kupříkladu poskytovat informaci o řízení pouze v českém jazyce. Dle §16 odst. 3 správního řádu má každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, tedy češtinu jako jednacím jazyk podle odst. 1 věty první, právo na tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků. Takové právo není založeno teprve tímto ustanovením správního řádu, ale obecně vyplývá již z bezprostředně použitelného čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, v němž je stanoveno, že ten, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka. Pokud je správnímu orgánu zřejmé z postupu účastníka řízení v rámci probíhajícího řízení, že tento účastník řízení neovládá český jazyk, dle mého názoru by správní orgán měl aktivně o tomto právu účastníka řízení poučit, aby tak účastníku řízení umožnil plné využití jeho procesních práv. Mohlo by se jednat kupříkladu o situaci, kdy účastník řízení „pověří“ svého zaměstnance ovládajícího český jazyk, aby telefonicky zjistil od správního orgánu informace o řízení, přičemž se tento zaměstnanec odkazuje na skutečnost, že jeho zaměstnavatel nerozumí došlému oznámení o zahájení správního řízení, jelikož neovládá český jazyk.

Pokud však osoba sama prohlásí, že neovládá český jazyk, musí být poučena o svém právu a je plně na této osobě, zda tohoto práva využije či nikoli. Toto právo není konstruováno tak, že osoba má právo na tlumočnicka, jež jí zajistí správní orgán. Tato osoba si musí tlumočnicka obstarat sama.

¹⁰⁰ Viz § 3 správního řádu.

K tomu, abychom si nastínili, jaká všechna procesní práva má účastník vietnamské národnosti neovládající český jazyk, se musíme ještě zabývat problémem, zda se v případě tohoto účastníka řízení jedná o příslušníka národnostní menšiny a zda mu lze tudíž přiznat procesní práva zakotvená v § 16 odst. 4 správního řádu.

Právo občanů příslušejících k národnostním a etnickým menšinám za podmínek stanovených zákonem užívat jejich jazyk v úředním styku zaručuje čl. 25 odst. 2 Listiny. Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin, jejíž smluvní stranou je i Česká republika, stanoví ve svém čl. 10 odst. 2, že v oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství, pokud tito příslušníci vyžadují a kde takový požadavek odpovídá skutečné potřebě, státy, které jsou stranami, pokud možno usilují o zajištění podmínek, které by umožnily používání menšinového jazyka ve vztazích mezi těmito příslušníky a správními orgány. Česká republika ratifikovala Evropskou chartu regionálních či menšinových jazyků. Podle čl. 1 písm. a) této Evropské regionální charty výraz „regionální či menšinové jazyky“ označuje jazyky, které jsou tradičně užívány na daném území státu občany tohoto státu, kteří tvoří skupinu početně menší než obyvatelstvo, a zároveň jsou to jazyky odlišné od úředního jazyka (úředních jazyků) státu. Na tuto Evropskou chartu navazuje v české právní úpravě zákon č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, podle kterého příslušníci národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, mají právo na užívání jazyka národnostní menšiny v úředním styku a před soudy s tím, že podmínky pro výkon tohoto práva upravují zvláštní právní předpisy.¹⁰¹

Pokud vyjdeme z definice pojmu národnostní menšina uvedené v § 2 odst. 1 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, národnostní menšina je společenství občanů České republiky žijících na území České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo. Příslušníkem národnostní menšiny je pak podle § 2 odst. 1 zákona č. 273/2001 Sb. ten občan České republiky, který se hlásí k jiné

¹⁰¹ § 9 zákona č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.

než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti. Zákon o právech příslušníků národnostních menšin ani jiný zákon však nestanoví, které menšiny lze považovat za ty, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, tudíž sám správní orgán musí posoudit, zda národnostní menšina, ke které se hlásí osoba, s níž správní orgán jedná, je či není národnostní menšina tradičně a dlouhodobě žijící na území České republiky. Návodem může být účast menšin v Radě vlády pro národnostní menšiny, aktuálně se jedná o běloruskou, bulharskou, chorvatskou, maďarskou, německou, polskou, romskou, rusínskou, ruskou, řeckou, slovenskou, srbskou, ukrajinskou a vietnamskou.

V praxi SZPI není ústní jednání příliš časté, neboť de facto je nezbytné pouze v případech, kdy může účastník řízení své právo uplatit pouze jen během tohoto jednání. Vzhledem k principu objektivní odpovědnosti není zavinění účastníka řízení zkoumáno. Stejně tak není pro řízení relevantní, zda zjištěné nedostatky zavinil zaměstnanec účastníka řízení, neboť ten zodpovídá za jednání svých zaměstnanců. Jak bylo nastíněno výše, řízení se obvykle vede s časovým odstupem od provedené kontroly. Navíc je v praxi běžné, že jedna kontrola odpovídá více tzv. kontrolním vstupům. Od zahájení kontroly do provedení jejího posledního úkonu, tj. seznámení kontrolované osoby s protokolem o kontrole, tak uplyne určité časové období. Typicky např. při odběru vzorků pro laboratorní rozbor, který si obvykle vyžaduje delší čas, nebo v případě uložení opatření k odstranění zjištěných nedostatků, kdy je kontrolované osobě dána možnost, resp. de facto nařízeno, aby nedostatky v určitém časovém období odstranila. Z uvedeného je tedy zřejmé, že v době vedení řízení je nevyhovující situace, pro kterou je řízení vedeno, zpravidla napravena. Účastník řízení obvykle navrhuje výslech zaměstnanců jako svědků s cílem osvětlení situace nebo „přiznání viny“ zaměstnance. Vzhledem k objektivní odpovědnosti je však takový výslech pro řízení bezpředmětný. V praxi je proto často návrh na ústní jednání z nedostatku důvodů usnesením zamítnut.

6. Souhrn poznatků ohledně dokazování ve správním řízení z pohledu Státní zemědělské a potravinářské inspekce

Státní zemědělská a potravinářská inspekce jako dozorový orgán nad dodržováním platného potravinového práva ukládá v rámci správního řízení peněžité tresty provozovatelům potravinářských podniků, kteří se svým jednáním dopustili přestupků. Nejčastějším podkladem pro taková řízení je listina nazývaná protokolem o kontrole, kterou sepisují v rámci své kontrolní činnosti inspektoři. Ta musí podrobně a přesně reflektovat zjištěný skutkový stav a tedy protiprávní jednání, kterého se měl provozovatel dopustit. Jen takový kontrolní materiál je způsobilý být podkladem pro vedené správní řízení. Ač SZPI jako správní orgán není povinna provádět protokol o kontrole jako důkaz, je povinna se k němu v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit a vyhodnotit jeho obsah a zákonnost. Listinné důkazy, které tvoří největší část důkazů v jí vedených řízeních, pak obvykle provádí jako důkazy mimo ústní jednání. Ústní jednání spočívající se výslechu svědků, ev. obviněného, provádí jen výjimečně, a obvykle pouze na základě odůvodněné žádosti účastníka řízení.

Závěr

Správní řízení a dokazování jako fáze celého řízení jsou v českém správním řádu objasněny naprosto srozumitelně a kvalitně, ale ocenil bych, kdyby byly více kvantitativně definovány důkazní prostředky. Stroze ukotveny pouze 4 případy, ač nejpoužívanější, tak můj názor je takový, že se doba posouvá nesmírně rychle dopředu a zejména technologie a dnešní možnosti, které se dají použít jako důkazní materiál, by měly do budoucna být součástí správního řádu. Minimálně nastává v praxi mnoho případů, kdy technologie poslouží jako důkazní materiál a kolikrát rozuzlí naprosto celou skutečnost.

Kapitola věnovaná rozdílům mezi českým právním systémem a právním systémem Velké Británie poukazuje na skutečnost, jak jsou ostrované tradičním společenstvím. Jsou naprosto historicky založení a ctí stará pravidla, ovšem dle mého názoru je to v mnoha věcech limituje, ovšem skoro žádná literatura nepopisuje situace přesně tak, jak doopravdy fungují, takže je složité dostat se k informacím, které by rozdíly odkryly ještě více.

Naopak informace o Státní zemědělské a potravinářské inspekci jsou do určité míry, v práci již tolikrát zmiňované mlčenlivosti, oficiální. Inspekční, naprosto propracovaný systém, funguje už dlouhá léta a tento institut není ze skupiny kritizovaných, ba naopak jde vzorem pro ostatní orgány veřejné správy, a proto jsem si ho vybral pro praktickou část mé práce. Snažím se v této části dopodrobna rozebrat situace, kde je vidět preciznost inspekce.

Nejvíce jsem pracoval s vědeckou literaturou, oficiálními internetovými zdroji a rozhodnutími Nejvyššího správního soudu.

Resumé

This thesis is focused on the issue of proving in administrative proceedings. In the Czech Republic this issue is seen every day. The course of the whole administrative procedure is described here and in addition, the means of evidence to obtain the correct decision are explained.

The decision making process and its essentials are explained more detailed. It describes the beginning of the proceedings, its course and late decisions.

In the next chapter, we analyze the differences between the Czech legal system and the legal system in Great Britain. The next chapter discusses the differences between the Czech legal system and the Great Britain legal system, where the British are a traditional country with historical habits and do not need much change in their system because they are used to it and satisfied.

Evidence such as witness testimony, expert opinion, material evidence examination, and documentary evidence are the cornerstones of a right decision and that is why this topic is analyzed to the smallest detail.

The last part is focused on evidence and decision making in the state agricultural and food inspection. This practical part is deeply discussed.

Seznam použité literatury

ČERNÝ, Jan (2011) *Přestupkové řízení*. (Linde: Praha).

HORÁKOVÁ, Monika (2011). *Správní řízení v zemích EU: Velká Británie, Francie, Německo a Itálie* (Praha: Linde).

JEMELKA, Luboš (2011). *Správní řád: komentář. 3. vydání* (C. H. Beck: Praha).

PRŮCHA, Petr (2012). *Správní právo: Obecná část. 8. doplněné a aktualizované* (Brno–Plzeň: Doplněk).

SVOBODA, Petr (2007). *Ústavní základy správního řízení v České republice* (Linde: Praha).

VEDRAL, Josef (2012). *Správní řád: Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání* (Praha: BOVA Polygon).

Seznam použitých pramenů

Iuridictum (2014). *Správní řád-historie. Encyklopedie o právu.* (https://iuridictum.pecina.cz/w/Správní_řád, 16.3.2019).

Mpsv (2013). *Legislativa a systém sociálně-právní ochrany. Ministerstvo práce a sociálních věcí.* (<https://www.mpsv.cz/cs/14304>, 25.3.2019).

§ 15 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů

§13 Vyhlášky č. 37/1967 Sb., Vyhláška Ministerstva spravedlnosti k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění dalších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

§ 5 zákona č. 146/2002 Sb. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů

§ 1 odst. 1) až 5) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů

§ 164 odst. 8) zákona č. 183/2017 Sb.

Zákon č. 250/2016 sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

§11 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

§ 41 odst. 1) zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

§ 78 odst. 2) zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

§ 80 odst. 2) zákona č. 250/2012 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

§ 81 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

§ 90 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

§ 10 odst. 2) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, o kontrole

Zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 12 zákona č. 255/2012 Sb. kontrolní řád, o kontrole

§ 13 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 14 odst. 3) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů.

§ 13 odst. 1) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 9 zákona č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů

Zákon č. 286/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

§55 odst. 3) zákona 350/2016 Sb. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

§4 zákona č. 412/2005Sb., Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

§1 odst. 1-3) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§11 odst. 1) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§11 odst. 2) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§13 odst. 3) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§18 odst. 2) zákona 500/2004 Sb., Správní řád

§18 odst. 3) zákona 500/2004 Sb., Správní řád

§18 odst. 5) zákona 500/2004 Sb., Správní řád

§27 odst. 1-3) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§28 odst. 1,2) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§31 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§32 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§35 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§36 odst. 1) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§36 dost. 2) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§48 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§49 odst. 2) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§51 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád

§52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§53 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§64 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§66 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§67 odst. 2) zákona 500/2004 Sb., správní řád

§ 76 odst. 5) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

§79 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád

§ 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výtěžku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

Článek 3 bod 3. nařízení (ES) č. 178/2002.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. 3 Afs 1/2004

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, sp. zn. 2 As 21/2007

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 72 ze dne 15. 12. 2008

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2010, sp. zn. 5 As 29/2009-48

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 7 As 57/2010