



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **AVIKO, spol. s r. o.**, se sídlem Lidická 1875/40, Brno, zastoupená Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Nám. 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2014, čj. JMK 132851/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 6. 2016, čj. 62 A 29/2015 - 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Úvod:

Živnostenský úřad města Brna uložil žalobkyni pokutu za neposkytnutí součinnosti při výkonu živnostenské kontroly. Žalobkyně napadla rozhodnutí odvoláním, které Krajský úřad Jihomoravského kraje zamítl. Žalobkyně proto podala žalobu ke krajskému soudu, který jí nevyhověl. Proti rozsudku krajského soudu žalobkyně brojí kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se musel zabývat námitkami proti protokolu o jednání správního orgánu a jejich důsledky; vztahem protokolu o jednání a zvukového záznamu a použitelností protokolu jako podkladu pro rozhodnutí.

I.

[1] Žalobkyně podnikala podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Živnostenský úřad města Brna zahájil 11. 4. 2014 v provozovně žalobkyně kontrolu plnění povinností dle živnostenského zákona a v rámci kontroly si vyžádal k nahlédnutí faktury za prodej zboží, montáže podlah a dopravu. Jednatel žalobkyně uvedl, že v provozovně nejsou všechny požadované dokumenty. Správní orgán vyzval žalobkyni přípisem z 21. 5. 2014 k součinnosti a k předložení konkrétně uvedených dokumentů.

[2] Na jednání ke správnímu orgánu se dostavil právní zástupce žalobkyně a požadované dokumenty nepředložil. Správní orgán vyhotovil o jednání protokol, který zástupce žalobkyně odmítl podepsat s námitkou, že bod 3. neodpovídá obsahem tomu, co na jednání řekl. Z jednání pořídil správní orgán zvukový záznam.

[3] Správní orgán uložil rozhodnutím čj. MMB/0409128/2014 žalobkyni pořádkovou pokutu za to, že nevytvořila podmínky pro výkon kontroly, neumožnila kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených živnostenským zákonem a neposkytla k tomu potřebnou součinnost.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolala. Žalovaný rozhodnutím čj. JMK 132851/2014 odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí orgánu prvního stupně.

II.

[5] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně. Namítla, že žalovaný řádně nezjistil skutkový stav, protože vycházel jako z jediného důkazu z protokolu o jednání, který zástupce žalobkyně nepodepsal a vůči němuž uplatnil námitky, jež správní orgán nevypořádal.

[6] Krajský soud žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že správní orgán prvního stupně vyzval žalobkyni k předložení dokumentů přípisem; její zástupce slíbil na opakovanou výzvu správního orgánu dokumenty dodat do sedmi dnů, což neučinil. Zjištění vyvodil z protokolu o jednání a ze zvukového záznamu. Oprava protokolu nebyla namístě, protože jeho správnost potvrdil zvukový záznam. Správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně a podkladem pro jeho rozhodnutí nebyl pouze protokol, ale i záznam o jednání a přípis z 21. 5. 2014.

III.

[7] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu v celém rozsahu kasační stížností opírající se o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

pokračování

[8] Namítla nesprávné posouzení právní otázky soudem. Soud nepřihlédl k procesním vadám řízení před správními orgány, které mají za následek nezákonnost rozhodnutí. Dále pozměnil v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s. právní stav věci tím, že fakticky rozhodl za správní orgán a zhojil vadu zásadního podkladu pro rozhodnutí.

[9] Protokol o jednání před správním orgánem byl jediným důkazem, že stěžovatelka nepředložila požadované dokumenty. Zástupce stěžovatelky proti protokolu uplatnil námitky a nepodepsal jej. Námitky měl správní orgán vypořádat; bez tohoto rozhodnutí byl protokol nezákonně pořízený a neúplný a proto nepoužitelný.

[10] Na správní řízení se vztahuje zásada písemnosti. Hlasový záznam z jednání je možné použít pouze jako podklad pro pořízení protokolu, nemůže ho nahradit. Krajský soud na základě záznamu rozhodl o námitkách proti protokolu, tím nahradil činnost správního orgán a sám porušil zákon.

[11] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, žalovaného i orgánu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka spáchala správní delikt tím, že na výzvu obsaženou v přípise z 21. 5. 2014 neposkytla součinnost. Protokol a záznam jsou zákonně opatřené podklady, které tvoří jednotu, neboť oba zaznamenávají totéž.

[13] Správní orgán námitku proti protokolu zaznamenal. Nebyly zde podmínky pro uplatnění postupů dle § 18 odst. 5 ani odst. 6 spr. ř. Obsah protokolu považoval toliko za opakovanou výzvu a předmětný delikt by byl spáchán i bez slibu zástupce stěžovatelky dokumenty dodat.

V.

[14] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] V řízení o kasační stížnosti má stěžovatelka za to, že správní orgán měl povinnost vypořádat její námitky proti protokolu rozhodnutím. Nepodepsaný protokol s námitkami správní orgán nemohl použít jako podklad pro rozhodnutí. Krajský soud nebyl oprávněn námitky vypořádat a tím zhojit vadu správního řízení. Dále uvádí, že zvukový záznam nemůže protokol z jednání nahradit.

[17] Protokol o jednání se vyhotovuje dle § 18 spr. ř. Nic na tom nemění ani fakt, že probíhá kontrola dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který upravuje v § 12 „protokol o kontrole“. Jedná se o odlišný druh protokolu, který se vyhotovuje na závěr kontroly a shrnuje její výsledky.

[18] Protokol o ústním jednání je veřejnou listinou. Legální definici veřejné listiny podává § 53 odst. 3 spr. ř., podle něhož „[l]istiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními právními předpisy prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o nařízení nebo prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.“ Stejně stanoví § 134 o. s. ř., který se v soudním řízení správním uplatní s ohledem na § 64 s. ř. s.

[19] Protokol o jednání před správním orgánem naplňuje výše uvedenou definici veřejné listiny. Protokolem správní orgán osvědčuje průběh procesního úkonu. Náležitosti protokolu správního orgánu stanoví § 18 spr. ř.; jsou jimi, mimo jiné, i podpis úřední osoby, popř. osoby, která byla pověřena sepsáním protokolu, a dále všech osob, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily. Dle odst. 3 téhož ustanovení se odepření podpisu, důvody odepření a námitky proti obsahu protokolu v protokolu zaznamenávají. Z této věty lze usuzovat, že chybějící podpis osoby, která se na jednání zúčastnila a odmítla protokol podepsat, je zákonem předvídaná situace. Nejedná se o nezbytnou náležitost protokolu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 12/2015-30).

[20] Jelikož je protokol veřejnou listinou, v souladu s presumpcí správnosti veřejných listin je třeba jeho obsah považovat za pravdivý, není-li dokázán opak. Presumovaná pravdivost obsahu se vztahuje pouze k zachycenému průběhu procesního úkonu správního orgánu, tj. např. kdo byl jednání přítomen, jakého poučení se mu dostalo, jaké mu byly kladeny otázky nebo jak na ně bylo odpovězeno. Neosvědčuje však pravdivost samotných tvrzení, které při jednání zúčastněné osoby uvedou.

[21] Účastník řízení není zbaven obrany proti veřejné listině. Musí ovšem tvrdit, že její obsah není správný. Zároveň o svém tvrzení nese důkazní břemeno. Je na něm a v jeho zájmu, aby dokázal opak (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2737/2012).

[22] V projednávaném případě protokol o jednání zachycuje skutečnost, že stěžovatelka nepředložila požadované dokumenty a její zástupce je slíbil dodat do sedmi dnů. Stěžovatelka tvrdila, že tato část protokolu neodpovídá skutečnosti. Krajský soud pochybnosti odstranil odkazem na zvukový záznam, který potvrzuje, že protokol odpovídá skutečnosti. Vyhotovení zvukového záznamu umožňuje § 18 odst. 1 spr. ř., proto správní orgán neporušil procesní předpis. Zvukový záznam ve správním řízení nenahrazuje protokol, může však sloužit k jednoznačnému potvrzení jeho obsahu.

[23] K námitce, že protokol byl jediným podkladem pro rozhodnutí, lze uvést, že správní orgán vyzval zástupce stěžovatelky k předložení požadovaných dokumentů přípisem z 21. 5. 2014. Při jednání ho správní orgán vyzval opětovně. Protokol z jednání tedy nebyl jediným podkladem pro rozhodnutí o pořádkovém deliktu stěžovatelky.

pokračování

Správní orgány i krajský soud odkazují na přípis z 21. 5. 2014. Nelze také odhlédnout od toho, že dokumenty ve spise nebyly a stěžovatelka jejich nedodání nepopírá.

[24] Stěžovatelce nelze dát za pravdu ani v tom, že krajský soud zastoupil správní orgán při rozhodování o námitkách proti protokolu. O těchto námitkách se samostatně nerozhoduje. Správní orgán vyřizuje pouze stížnosti nepřítomných osob, což je jiná a zákonem odlišená situace (§ 18 odst. 4 spr. ř.). Soud tedy právní stav věci neměnil.

[25] Správní orgán nepostupoval procesně vadně, pokud použil protokol jako podklad pro rozhodnutí. Dle § 50 spr. ř. podkladem mohou být mimo jiné důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti a podklady od jiných správních orgánů.

[26] Stejně tak nepochybil krajský soud, který při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí o spáchání pořádkového deliktu i přes presumpci správnosti protokolu možné pochybnosti odstranil. Žalobkyně neměla důkazní návrhy, kterými by presumpci správnosti protokolu vyvracela.

VI.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. března 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu