

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **ICB, a. s.**, se sídlem Malhostovice 230, Tišnov, zastoupena JUDr. Zdeňkou Jedličkovou, advokátkou se sídlem Pekařská 21, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, generální ředitelství Hasičského záchranného sboru**, se sídlem Kloknerova 26, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2008, č. j. MV-19142-2/PO-2008, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2011, č. j. 8 Ca 221/2008 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Dne 24. 2. 2007 došlo v ubytovně OPAVAN, která je ve vlastnictví žalobkyně, k požáru. Následně dne 26. 2. 2007 provedl Hasičský záchranný sbor Moravskoslezského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) tematickou kontrolu v rámci státního požárního dozoru. O provedené kontrole vyhotovil zápis, který obsahuje kontrolní zjištění a jímž byla žalobkyni uložena nápravná opatření. Zaslal jej žalobkyni k vyjádření a podpisu zápisu o kontrole.

[2] Žalobkyně zaslala kontrolnímu orgánu své vyjádření ke kontrolním zjištěním, nicméně mu nevrátila podepsaný zápis o kontrole. Z tohoto důvodu zahájil správní orgán I. stupně s žalobkyní správní řízení o uložení pokuty dle § 76 odst. 1 písm. d) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, neboť nevrácení zápisu o kontrole vyhodnotil jako ztěžování výkonu státního požárního dozoru. Rozhodnutím ze dne 24. 9. 2007, čj. HSOS-885/17/KŘ-SPD-2007, byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30 000 Kč pro porušení povinnosti dle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o požární ochraně. Odvolání, které žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, bylo zamítnuto v záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu. Ten ji posoudil jako důvodnou a zrušil nejen rozhodnutí žalovaného, ale i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dospěl totiž k závěru, že žalobkyně byla správními orgány postižena sankcí za jednání, které nenaplnilo zákonné znaky skutkové podstaty deliktu dle § 76 odst. 1 písm. d) zákona o požární ochraně. Projednání výsledků kontroly s pověřeným pracovníkem kontrolovaného subjektu, které je upraveno v § 31 odst. 2 zákona o požární kontrole, nenáleží mezi povinnosti kontrolovaného subjektu. Není ani součástí státního požárního dozoru. I kdyby žalobkyně zápisy o kontrole nevrátila zpět, nemohla tím ztěžovat výkon státního požárního dozoru, neboť kontrola v rámci tohoto dozoru již byla skončena.

II.
Argumenty obsažené v kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že státní požární dozor je upraven v části druhé, oddílu druhém zákona o požární ochraně. Dle § 31 odst. 1 písm. a) tohoto zákona se dozor vykonává kontrolou dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně. Z § 31 odst. 2 přitom plyne, že o kontrole musí být vyhotoven zápis a kontrola je považována za uzavřenou až po podpisu zápisu kontrolovaným subjektem. Projednání výsledků kontroly bez písemného zápisu o zjištěných skutečnostech a projednání těchto skutečností je zcela nemyslitelné a bylo by k tíži kontrolovaného subjektu. Městský soud dle žalovaného opomněl vzít v úvahu § 5 odst. 1 písm. f) zákona o požární ochraně, dle něhož je povinností právnických osob poskytovat orgánu státního požárního dozoru požadované doklady vztahující se k zabezpečování požární ochrany a ve stanovených lhůtách plnit jím uložená opatření. Právě tuto povinnost žalobkyně nesplnila, neboť ve stanovené lhůtě nezaslala orgánu státního požárního dozoru podepsané zápisy, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 76 odst. 1 písm. d).

[5] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Jádrem celého sporu v dané věci je právní otázka, zda žalobkyně tím, že nepodepsala zápis o kontrole a nevrátila jej zpět stěžovateli, naplnila skutkovou podstatu správního deliktu spočívajícího ve ztěžování výkonu státního požárního dozoru [důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[9] Obsah státního požárního dozoru je vymezen v § 31 odst. 1 zákona o požární ochraně. Zahrnuje jednak kontrolu dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně, jednak ukládání opatření k odstranění zjištěných nedostatků a kontrolu plnění těchto opatření. Zákon o požární ochraně tak důsledně vychází z právněteoretického základu administrativního dozoru jakožto zvláštní formy kontroly ve veřejné správě, který zahrnuje nejen samotné provádění kontroly, ale i ukládání nápravných opatření (srov. Průcha, P. *Správní právo. Obecná část.* 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 362).

[10] Hasičský záchranný sbor kraje je kontrolním orgánem ve smyslu § 2 písm. c) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Podle § 8 odst. 2 tohoto zákona postupují kontrolní orgány v souladu se základními pravidly kontrolní činnosti (tzv. kontrolním řádem) jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Zákon o požární ochraně v zásadě nevylučuje aplikaci tohoto obecného předpisu, neboť sám upravuje pouze několik dílčích pravidel (např. ukládání opatření k nápravě přímo v zápisu o kontrole). Při kontrole v rámci státního požárního dozoru se tedy postupuje i dle zákona o státní kontrole (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, čj. 3 As 32/2004 – 53, publ. pod č. 852/2006 Sb. NSS).

[11] O kontrolním zjištění se dle § 15 zákona o státní kontrole pořizuje protokol. Povinností kontrolních pracovníků je seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu. Seznámení s protokolem a jeho převzetí potvrzují kontrolované osoby podpisem protokolu. Odmítne-li kontrolovaná osoba seznámit se s kontrolním zjištěním nebo toto seznámení potvrdit, vyznačí se tyto skutečnosti v protokolu, přičemž proti protokolu může kontrolovaná osoba podat písemné a zdůvodněné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem, nestanoví-li kontrolní pracovník lhůtu delší (§ 16 a § 17 zákona o státní kontrole).

[12] Dle § 31 odst. 2 zákona o požární ochraně se o provedené kontrole vyhotoví zápis, ve kterém se uvedou výsledky kontroly a dále také opatření a lhůty k odstranění zjištěných závad. Výsledky kontroly a uložená opatření musí být projednány se statutárním orgánem právnické osoby nebo jejím odpovědným zástupcem, kteří jsou povinni podat písemnou zprávu o odstranění závad ve stanovené lhůtě.

[13] Jak ze zákona o státní kontrole, tak ze zákona o požární ochraně plyne, že orgán provádějící kontrolu, je povinen sepsat o kontrolních zjištěních protokol, resp. zápis,

a seznámit s ním kontrolovaný subjekt. Cílem těchto procesních povinností orgánu provádějícího kontrolu je umožnit kontrolovanému subjektu, aby se seznámil s kontrolními zjištěními a mohl vůči závěru kontrolního orgánu podat námitky. Tato závěrečná fáze, která je nezbytným předpokladem řádného ukončení kontroly a na níž ještě může navázat fáze rozhodování o námitkách, je samozřejmě nedílnou součástí kontroly, a tedy i výkonu státního požárního dozoru. V tomto je třeba korigovat právní názor městského soudu.

[14] Ani jeden z výše uvedených právních předpisů ovšem neukládá kontrolovanému subjektu povinnost vyjádřit se k obsahu protokolu, resp. zápisu o kontrole, či povinnost podepsat takový dokument. Zákon o státní kontrole dokonce v § 16 výslovně počítá s eventualitou, že kontrolovaná osoba odmítne podepsat protokol o kontrole, a pro tento případ upravuje i další postup. Nedostatek podpisu kontrolované osoby na protokolu nikterak nesnižuje jeho vypovídací hodnotu a především nebrání řádnému ukončení provedené kontroly ani uložení nápravných opatření. Zákon o požární ochraně neobsahuje žádnou speciální úpravu, která by vylučovala použití § 16 zákona o státní kontrole, tedy postup kontrolního orgánu v případě, že kontrolovaný subjekt odmítne podepsat zápis o kontrole.

[15] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že žalobkyně tím, že nepodepsala zápis o kontrole a nevrátila ho správnímu orgánu I. stupně, neporušila žádnou svoji povinnost, neboť zákon jí povinnost takového obsahu neukládá. Nečiní tak ani § 5 odst. 1 písm. f) zákona o požární ochraně, na nějž se stěžovatel v kasační stížnosti odvolává. Dle tohoto ustanovení je kontrolovaná osoba povinna umožnit orgánu státního požárního dozoru provedení kontroly plnění povinností na úseku požární ochrany, poskytovat mu požadované doklady, dokumentaci a informace vztahující se k zabezpečování požární ochrany v souladu s tímto zákonem a ve stanovených lhůtách splnit jím uložená opatření.

[16] Citované ustanovení ukládá kontrolované osobě tři okruhy povinností. Do prvního náleží povinnost umožnit kontrolnímu orgánu provést kontrolu. Tuto svoji povinnost žalobkyně bezezbytku splnila, umožnila zaměstnancům správního orgánu I. stupně vstup do kontrolované stavby. Druhý okruh tvoří povinnost poskytovat kontrolnímu orgánu požadované doklady, dokumentaci a informace vztahující se k zabezpečování požární ochrany. Rovněž tuto povinnost žalobkyně naplnila. Třetí okruh tvoří povinnost plnit opatření uložená orgánem státního požárního dozoru (kontrolním orgánem). Stěžovatel se mylně domnívá, že pod tuto povinnost lze podřadit i údajnou povinnost vrátit podepsaný zápis o kontrole, kterou správní orgán I. stupně uložil výzvou žalobkyni. Jestliže § 5 odst. 1 písm. f) zákona o požární ochraně hovoří o plnění uložených opatření, má tím zcela jistě na mysli opatření k nápravě nedostatků zjištěných při kontrole. Tato opatření jsou ukládána zápisem o kontrole (§ 31 odst. 2 zákona o požární ochraně) a představují druhou ze složek administrativního dozoru (viz bod [9] shora).

[17] Z § 5 odst. 1 písm. f) zákona o požární ochraně nelze dovodit, že by povinností kontrolované osoby bylo podepsat zápis o kontrole a vrátit ho orgánu vykonávajícímu státní požární dozor. Tento orgán nemůže kontrolované osobě uložit povinnost podepsat zápis o kontrole a vrátit ho zpět kontrolnímu orgánu. Pokud by tak učinil, jeho jednání by nemělo oporu v zákoně a znamenalo by porušení zásady legality.

[18] Předpokladem vzniku správněprávní odpovědnosti je porušení právní povinnosti. S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud neposoudil jednání žalobkyně (tj. nepodepsání zápisu o kontrole a jeho nevrácení správnímu orgánu I. stupně) jako protiprávní, lze bez dalšího uzavřít, že rozhodnutí správních orgánů o uložení pokuty jsou nezákonná a zcela správně byla městský soudem zrušena.

[19] Nad rámec těchto úvah lze dodat, že postup žalobkyně nelze hodnotit jako ztěžování, či snad dokonce neumožnění výkonu státního požárního dozoru, což je objektivní stránka skutkové podstaty tzv. jiného správního deliktu dle § 76 odst. 1 písm. d) zákona o požární ochraně. Žalobkyně umožnila správnímu orgánu I. stupně provést kontrolu v ubytovně OPAVAN a v průběhu kontroly mu poskytla veškerou nezbytnou součinnost. Skutečnost, že nepodepsala zápis o kontrole a nevrátila jej zpět, nikterak správnímu orgánu neztížila ukončení prováděné kontroly, ani uložení nápravných opatření. Žalobkyně totiž zápis o kontrole převzala, tím nabyla možnost seznámit se s kontrolními závěry a případně proti nim brojit námitkami dle § 17 zákona o státní kontrole. Tímto způsobem došlo k projednání výsledků kontroly a uložených opatření.

[20] Součástí zápisu o kontrole bylo i uložení opatření k nápravě zjištěných nedostatků, v této části tak má zápis materiální charakter individuálního správního aktu – rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 As 13/2006 – 90 ve věci *Hnutí na obranu majitelů realit*). Pro uložení povinnosti jednotlivci je podstatné, aby akt, jímž se ukládá, byl povinné osobě doručen, což se v daném případě stalo. Připojení či nepřipojení podpisu kontrolované osoby na tento akt (zápis o kontrole) nemá žádný význam. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že nedostatek podpisu žalobkyně na zápisu o kontrole brání dalšímu postupu při vynucování dodržování povinností uložených předpisy o požární ochraně. Orgány státního požárního dozoru mohou i v situaci, že žalobkyně nepodepsala zápis o kontrole, provést následnou kontrolu plnění uložených nápravných opatření.

[21] Soud se neztotožnil ani s argumentací stěžovatele, dle něhož údajná povinnost kontrolované osoby podepsat zápis o kontrole má sloužit k ochraně práv této osoby. Soud je toho názoru, že předáním zápisu o kontrole bylo žalobkyni umožněno, aby se seznámila s uloženými nápravnými opatřeními a lhůtami pro jejich provedení a případně proti nim uplatnila námitky dle § 17 zákona o státní kontrole (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2010, čj. 2 As 74/2009 – 122 ve věci *Hnutí na obranu majitelů realit II*). K uplatnění těchto práv není zapotřebí, aby kontrolovaná osoba podepsala zápis o kontrole.

IV.
Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na výše uvedené a skutečnost, že v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo.

Žalobkyni nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady. Proto jí Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 4. ledna 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu