



MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 72

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008

Provádění důkazu listinou

K provedení důkazu listinou lze použít písemný, obrazový nebo elektronický dokument v analogové nebo digitální podobě, který není písemným podkladem od jiného správního orgánu. Informační hodnotu získaných důkazů musí posoudit příslušný správní orgán v rámci hodnocení podkladů pro rozhodnutí. O provedení důkazu listinou musí být sepsán protokol. Pokud správní orgán v řízení využívá písemné podklady od jiných správních orgánů, postupuje přitom obdobně podle § 53 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval dotazem, jakým způsobem má být prováděn důkaz listinou a jak aplikovat § 53 odst. 6 správního řádu. S tím souvisí rovněž otázka, zda se postup liší v případě, že originál listiny zůstává založen ve spise a v případě, kdy je do spisu založena pouze kopie listiny.

Úvodem je vhodné vyřešit otázku, co se rozumí listinou ve smyslu § 53 správního řádu. Správní řád zvlášť rozlišuje podklady od jiných správních orgánů mající zpravidla písemnou formu, neboť podle § 50 odst. 1 správního řádu se jedná vedle důkazů o další podklady pro vydání rozhodnutí (např. závazná stanoviska nebo stanoviska k věci), a listiny podle § 53. Listinou ve smyslu § 53 správního řádu je třeba rozumět dokument odlišný od písemného podkladu od jiného správního orgánu. Podle § 2 písm. d) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů, je dokumentem každý písemný, obrazový, zvukový, elektronický nebo jiný záznam ať již



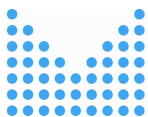
v podobě analogové či digitální, který vznikl z činnosti původce. Za listinu ve smyslu § 53 správního řádu pak lze považovat písemný (text), obrazový (např. plány či nákresy ve stavebním řízení apod.) případně elektronický dokument v analogové či digitální podobě. Přitom lze vycházet z toho, že zvukový záznam, ačkoliv se jedná o dokument (viz zákonná definice uvedená výše), nelze považovat vzhledem k ustálenému výkladu tohoto pojmu za listinu (byť provádění důkazu zvukovým záznamem bude obdobné jako provádění důkazu listinou). Na druhou stranu lze za listinu ve smyslu § 53 správního řádu považovat i výše uvedené dokumenty v digitální podobě. Přitom lze vycházet z možnosti autorizované konverze dokumentů podle zákona č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který za určitých podmínek umožňuje převést elektronický dokument do písemné formy, která má stejné právní účinky. Bylo by tedy nevhodné v případě dokumentů, které lze takto konvertovat, lišit postup v případě, že by byl správnímu orgánu předložen též dokument v analogové podobě nebo v konvertované digitální podobě. Stejně pravidlo by se mělo uplatnit i v případě dokumentů v digitální podobě, které nelze za podmínek zákona č. 300/2008 Sb. konvertovat.

Správní řád dále rozlišuje soukromé a veřejné listiny, viz § 53 odst. 3 správního řádu. Veřejnými listinami jsou například některé podklady od jiných správního orgánů (např. závazné stanovisko, viz výše). Z tohoto důvodu a vzhledem k jejich povaze se při jejich využití v řízení postupuje obdobně podle § 53 správního řádu.

Správní řád nečiní rozdíl mezi originálem listiny a její kopíí (např. smlouva s podpisy smluvních stran a kopie smlouvy pořízená na kopírce). Míra autenticity listiny a její informační přínos je předmětem volného hodnocení důkazů správního orgánu¹, viz § 50 odst. 4 správního řádu. Aplikace § 53 odst. 6 správního řádu se tedy nebude lišit v případě, že jako důkazní prostředek² bude sloužit originál listiny nebo jeho pouhá

¹ Zde je nutné dále rozlišovat, zda si kopii dokumentu pořídí správní orgán sám, protože nemůže originál založit do spisu, nebo zda je předložena obyčejná kopie dokumentu bez možnosti ověřit její autenticitu.

² Listinu lze považovat spíše za důkazní prostředek, tedy prostředek k získání důkazu (viz § 51 odst. 1 správního řádu). Samotným důkazem pak bude zpravidla informace zaznamenaná na listině, ačkoliv nelze vyloučit ani situaci, kdy samotná listina bude sloužit jako důkaz.



kopie. Na okraj je třeba poznamenat, že tyto listiny musí být součástí správního spisu, viz § 17 odst. 1 správního řádu.

Podle § 53 odst. 6 správního řádu se o provedení důkazu listinou učiní záznam do spisu. Podle § 18 odst. 1 správního řádu se o provedení důkazu listinou, pokud je prováděn mimo ústní jednání, sepíše protokol. Vzhledem k tomu, že protokol představuje kvalifikovanou formu úředního záznamu o úkonu, který nemá písemnou povahu (srovnej § 15 odst. 1 správního řádu), je třeba dát přednost aplikaci § 18 odst. 1 správního řádu a o provedení důkazu listinou sepisovat protokol³.

V této souvislosti je však nutné vyřešit několik dalších otázek. První z nich je, zda je nutné protokol o provedení důkazu listinou sepisovat i v případě provedení tohoto důkazu mimo ústí jednání a jaký to má právní význam. Z výše uvedeného vyplývá, že podle § 18 odst. 1 správního řádu je nutné sepisovat protokol o provedení důkazu listinou i v případě, že je prováděn mimo ústní jednání a to i v případě, že provádění důkazu nejsou přítomni účastníci řízení. V této souvislosti je však nutné upozornit, že i podle rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 42/2007 ze dne 7. 9. 2008⁴ se případná absence protokolu v případě, že listiny, kterými byl prováděn důkaz, jsou součástí správního spisu, nedá považovat za vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Další otázkou související s projednávaným dotazem je, jakým způsobem se důkaz listinou mimo ústní jednání provádí. Způsob provedení důkazu listinou upravuje § 53 odst. 6 správního řádu pouze pro situace, kdy jsou u toho přítomní svědci nebo

³ Pokud by byl prováděn důkaz listinou v rámci ústního jednání, bylo by to zaznamenáno v protokolu o ústním jednání, v ostatních případech se sepíše samostatný protokol o provedení důkazu listinou.

⁴ „Na základě obsahu správního spisu soud přisvědčuje žalobcovu tvrzení, že o provádění důkazů listinou nebyl učiněn záznam do spisu podle § 53 odst. 6 věty první správního řádu. Ve spise jsou založeny toliko listiny, jimiž byl prováděn důkaz, nikoli formální záznam o provedení důkazu těmito listinami. Jde tedy o porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (§ 53 odst. 6 správního řádu), nicméně charakter tohoto pochybení sám o sobě neatakuje zákonnost napadeného rozhodnutí; jiná procesní pochybení, v jejichž souhrnu by k takovému ataku zákonnosti mohlo dojít, přitom soud nezjistil. I v případě, že by žalovaný o provádění důkazu listinami pořídil záznam, důkazní situace by se nijak nezměnila, tj. žalovaný by vycházel z týchž důkazů, z jakých vycházel, podklad rozhodnutí by byl materiálně týž, v napadeném rozhodnutí by bylo obsaženo totéž odůvodnění. Z odůvodnění rozhodnutí vydaných v obou stupních správního řízení vyplývá, že důkazy provedeny byly, žalobce přítom s nimi byl poté, kdy se staly součástí správního spisu, seznámen.“



zúčastněné osoby (zpravidla při ústním jednání). V jejich nepřítomnosti se zřejmě důkaz provádí tak, že se oprávněná úřední osoba seznámí s obsahem listiny. Nelze souhlasit s názorem, že důkaz je proveden vložением listiny do spisu⁵, neboť tímto způsobem je pouze získán důkazní prostředek, nikoliv důkaz samotný. V dotazu je namítáno, že není zřejmé, zda je důkaz listinou proveden v okamžiku, kdy se úřední osoba seznámí s obsahem listiny, aniž by věděla, že získané informace využije v řízení jako důkaz, anebo v okamžiku, kdy informace obsažené v listině skutečně v řízení využije jako důkazy. Zde lze vycházet z toho, že důkaz je získán již samotným přečtením listiny. To, zda bude v řízení použit a jakým způsobem, nebo zda se jedná o nepoužitelné informace, pak závisí na hodnocení podkladů správním orgánem (viz § 50 odst. 4 správního řádu). Z toho vyplývá, že protokol o provedení důkazu listinou by měl být sepsán hned po seznámení se s obsahem listiny.

⁵ viz např. komentář JUDr. Ondruše, který však tuto možnost připouští pouze v případě, že to umožňuje povaha věci.