**SJS 6 A 82/93**

**I. Správní řízení o uložení pokuty za správní delikt a řízení o námitkách podle zákona č. 552/1991 Sb. , o státní kontrole, nelze směšovat. V řízení o uložení pokuty správní orgán z protokolu o kontrole vychází tím spíše, pokud proti němu námitky podány nebyly. To však neznamená, že je vyloučeno, aby při provádění důkazů v rámci řízení o uložení pokuty byly namítány nové skutečnosti a navrhovány o nich důkazy, které také musí být provedeny, pokud to přispěje ke zjištění skutečného stavu věci.

II. Bezdůvodné nepředložení kompletních podkladů k provedení kontroly a nesoučinnost kontrolované osoby při kontrole může vést toliko k uložení pořádkové pokuty ( § 19 zákona č. 552/1991 Sb. a § 8 odst. 4 zákona ČNR č. 9/1991 Sb. , o zaměstnanosti o působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů), ale nemůže vést k závěru, že pokud podklady jsou předloženy kontrolnímu orgánu po stanovené lhůtě nebo až v řízení o odvolání proti uložené pokutě za správní delikt, nemohou zvrátit původní zjištění skutkového stavu.

III. Stanovení výše pokuty za správní delikt je výsledkem správního uvážení, které je soudem přezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 245 odst. 2 o.s.ř. Má-li soud posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, nepostačuje, že stanovená výše je v rozpětí, která zákon připouští; musí být přezkoumatelné také v tom směru, zda a jak byla vzata v úvahu hlediska v zákoně stanovená.**

**Z odůvodnění:**
Dne 30. 10. 1992 byl Úřadem práce v B. sepsán protokol o kontrole provedené v závodě "J.", vlastnicky patřící žalobkyni Š. J. Úřad práce v B. na základě zjištění uvedených v protokolu vydal dne 27. 11. 1992 rozhodnutí podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb. ve znění tehdy platném a uložil žalobkyni pokutu ve výši 170 000 Kčs. V odůvodnění uvedl výčet jednotlivých porušení právních předpisů včetně k nim odpovídajících skutkových zjištění dle protokolu, s tím, že žalobkyni byla dána možnost se vyjádřit ke zjištěným nedostatkům. Výši pokuty odůvodnil správní orgán I. stupně postojem a chováním žalobkyně v průběhu kontroly.

O odvolání žalobkyně rozhodlo žalované Ministerstvo práce a sociálních věcí dne 19. 1. 1993 tak, že rozhodnutí orgánu I. stupně změnilo; v rozhodnutí byla vypuštěna některá skutková zjištění týkající se porušení některých ustanovení zákoníku práce a § 8 odst. 2 zákona o zaměstnanosti , změna kvalifikace některých zjištěných nedostatků a pokuta byla snížena na částku 100 000 Kčs. Ostatní námitky žalobkyně obsažené v odvolání, týkající se stižných bodů žaloby, žalovaný neuznal s tím, že lhůta k uplatnění námitek proti skutkovým zjištěním obsaženým v protokolu uplynula 10. 11. 1992 a svým vyjádřením k němu žalobkyně připustila existenci zjištěných nedostatků. Provádění dalších nově navrhovaných důkazů odvolací orgán nepřipustil, argumentoval stejně jako ve vyjádření k žalobě. Snížení uložené pokuty odůvodnil poukazem na změnu výroku a četnost a závažnost pochybení.

Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalobou, v níž mimo jiné namítla, že správní orgány obou stupňů vzaly za jediný podklad pro rozhodnutí zjištění uvedená v protokolu o výsledku prověrky u její firmy, vypracovaného podle § 15 - § 17 zákona č. 552/1991 Sb. , o státní kontrole, a že neprovedly ve správním řízení o uložení pokuty další důkazy přesto, že jejich provedení žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně navrhla, a že tyto důkazy mohly mít vliv na potvrzení nebo vyvrácení skutkových zjištění obsažených v protokole. Nesouhlasila s tím, že důkazní řízení ve věci bylo ukončeno dne 10. 11. 1992, jak uvedl v odůvodnění žalovaný, tj. dnem, do kdy se měla vyjádřil k obsahu protokolu o výsledku šetření; má za to, že lhůta pro provádění důkazů v řízení o uložení pokuty skončila až vydáním rozhodnutí orgánu II. stupně.

Vrchní soud v Praze rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí a také rozhodnutí Úřadu práce v B., věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a žalovanému uložil zaplatit žalobkyni náklady řízení.

Předmětem řízení je v daném případě uložení pokuty zaměstnavateli za zaviněné porušení povinností vyplývajících z obecně závazných předpisů o zaměstnanosti nebo obecně závazných právních předpisů týkajících se vzniku, změn a skončení zaměstnání a pracovních podmínek zaměstnanců ( § 9 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 8 odst. 3 zákona ČNR č. 9/1991 Sb. ).

Pokud jde o namítané procesní pochybení, spočívající v nepřipuštění nových důkazů a provádění důkazů v rámci řízení o uložení pokuty, vycházel žalovaný z toho, že jestliže žalobkyně ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem nepodala proti zjištěním uvedeným v protokolu námitky, připustila existenci v něm vedených vytýkaných nedostatků a důkazní řízení bylo tak dnem 10. 11. 1992 ukončeno. Nově navrhované důkazy v odvolacím řízení žalovaný nepřipustil, jednak proto, že zjištění uváděná v protokole podle jeho názoru plně korespondovala s listinnými podklady pro rozhodnutí, jednak proto, že podle jeho názoru měly být předloženy již v rámci kontrolního řízení nebo v rámci námitek, ve lhůtě do 10. 11. 1992, neboť tomu žádné skutečnosti nebránily, naopak povinností kontrolovaného je předložit všechny důkazy, které kontrolní orgán požaduje.

Odvolací orgán aplikoval v daném případě zásadu koncentrace řízení, pro níž však v posuzovaném případě chybí zákonný podklad.

Zákon o státní kontrole v ustanovení § 16 a § 17 stanoví, že povinností kontrolních pracovníků je seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jeho stejnopis a dále, že oprávněním kontrolované osoby je podat proti protokolu písemné a zdůvodněné námitky do pěti dnů ode dne seznámení s protokolem. Zákon v ustanovení § 18 ve spojení s ustanovení § 26 předpokládá, že o podaných námitkách rozhodne kontrolní pracovník, o případném jejich zamítnutí vedoucí kontrolního orgánu, přičemž se na toto řízení o námitkách správní řád nevztahuje.

Pokud zjištění uvedená v kontrolním protokolu odůvodňují zahájení řízení o uložení pokuty, nelze směšovat vlastní správní řízení o uložení pokuty a řízení o námitkách podle zákona o státní kontrole . Ve správním řízení o uložení pokuty pak správní orgán příslušný dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona ČNR o zaměstnanosti posuzuje jako základní podklad protokol; vychází zajisté z toho, že pokud námitky proti němu podány nebyly, kontrolovaná osoba se závěry protokolu souhlasila. To však neznamená, že je vyloučeno, aby při provádění důkazů v rámci řízení o uložení pokuty byly namítány nové skutečnosti a navrhovány o nich důkazy, které také musí být provedeny, pokud to přispěje ke zjištění skutečného stavu věci. Je tomu tak proto, že zákon o správním řízení ani zákon o státní kontrole nestanoví výslovně, že k dalším navrhovaným důkazům se nepřihlíží, jestliže námitky uplatněny ve lhůtě nebyly.

Naopak podle ustanovení § 3 odst. 4 , § 32 odst. 1 , 2 a § 59 odst. 1 správního řádu platí, že pokud to není zvláštním zákonem vyloučeno, je možné provádět důkazy v průběhu řízení před správním orgánem I. i II. stupně až do vydání rozhodnutí, neboť základní povinností správního orgánu je zjistit přesně a úplně skutečný stav věci. Zákon proto připouští, aby i odvolací orgán podle principu plné apelace doplnil řízení, popř. rozhodnutí zrušil a věc vrátil orgánu I. stupně k provedení navržených důkazů, jestliže je tento postup hospodárnější a účelnější. Protože provádění důkazů přísluší správnímu orgánu ( § 32 odst. 1 , 2 a § 34 odst. 1, 4 správního řádu ), přičemž účastník řízení je povinen navrhnout důkazy na podporu svých tvrzení ( § 34 odst. 3 správního řádu ), je povinností správního orgánu navržené důkazy provést, tj. vyzvat účastníka, aby je ve stanovené lhůtě předložil, popř. jinak zajistil jejich předložení správnímu orgánu. V daném případě odvolací orgán v odvolání uvedené návrhy na doplnění dokazování odmítl s tím, že důkazní řízení bylo ukončeno k určitému datu, aniž by posuzoval možný vliv na rozhodnutí ve věci samé. Jeho postup odporoval zákonu i proto, že bezdůvodné nepředložení kompletních podkladů k provedení kontroly a nesoučinnosti kontrolované osoby může vést toliko k uložení pořádkové pokuty ( § 19 zákona o státní kontrole a § 8 odst. 4 zákona ČNR o zaměstnanosti ), nemůže však vést k závěru, že pokud podklady jsou předloženy kontrolnímu orgánu po stanovené lhůtě nebo až v odvolacím řízení, nemohou zvrátit původní zjištění skutkového stavu.

Povinností správního orgánu je provést důkazy účastníkem navržené a ověřit tvrzení jím předestíraná. Tuto povinnost správní orgán nemá, mají-li tak být prokazovány skutečnosti pro skutkový a právní základ rozhodnutí zjevně nepotřebné nebo nadbytečné. Tvrdí-li účastník správního řízení, že má v držení listinu a domáhá-li se toho, aby jí bylo použito k důkazu, je povinen ji správnímu orgánu předložit. Jestliže tak přes vyzvání neučiní, nese procesní odpovědnost za to, že správní orgán neměl možnost potřebný poznatek z ní učinit. Jestliže však správní orgán výzvu neučiní a navržený důkaz, který mohl mít vliv na skutkový a právní základ rozhodnutí neprovede, s odůvodněním, že měl být uplatněn v řízení, které předcházelo, nezbavuje se tak odpovědnosti za nedostatečné zjištění skutkového stavu věci. Pokud dodatečně provedený a předložený důkaz podstatným způsobem zvrátí zjištění kontrolního orgánu obsažené v protokole, je na orgánu, který pokutu ukládá, aby zhodnotil důvody, které k tomu vedly (zda spočívají v nedostatečně provedené kontrole nebo nesoučinnosti kontrolované osoby s kontrolním orgánem, nebo zda jde o důkazy, které bylo možno vyhotovit účelově a dodatečně po projednání výsledků kontrolního šetření). V daném případě uvedené procesní pochybení mohlo mít, jak bude uvedeno níže, i vliv na rozhodnutí ve věci samé, proto soud napadené rozhodnutí zrušil.

Po věcné stránce žalovaný správní orgán vycházel z rozhodnutí o odvolání z podkladů předložených orgánem I. stupně, který byl současně orgánem kontroly. Skutkový stav věci, pokud jde o stižné body zhodnotil tak, že zjištění uvedená v bodech 2) - 8) protokolu odpovídají listinným podkladům založeným ve spise, změnu právní kvalifikace jednání provedl u zjištění pod bodem 8).

Soud po provedeném prošetření podkladů skutkových zjištění konstatovaných pod bodem 2) protokolu, došel k závěru, že napadené rozhodnutí, které je převzalo, vychází z nedostatečně zjištěného stavu věci, a to nejen proto, že nebyly připuštěny dodatečně navrhované důkazy, ale i proto, že obsah protokolu v tomto bodě plně neodpovídá skutečnostem v podkladech kontrolního orgánu.

(...) K stižnému bodu žaloby pod bodem X., v němž žalobkyně namítá, že vzhledem k povaze a rozsahu porušení pracovněprávních předpisů je výše pokuty nepřiměřená a nedostatečně odůvodněná, soud dodává, že zjevně v novém řízení bude muset správní orgán s ohledem na nutné doplnění skutkových zjištění otázku výše pokuty nově posoudit. Pokud jde o rozhodnutí správního orgánu I. stupně, byla výše pokuty zdůvodněna v rozporu se zákonem, neboť nesoučinnost kontrolovaného při provádění kontroly lze postihnout pouze pořádkovou pokutou. Porušení pracovněprávních předpisů ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 zákona ČNR o zaměstnanosti lze postihnout uložením pokuty až do výše 250 000 Kč; je však nutno se řídit hledisky dle § 9 odst. 2 , nikoliv ustanovením § 8 odst. 2 tohoto předpisu . Odvolací orgán uloženou sankci snížil, přičemž odůvodnění odkázalo jen obecně na četnost a závažnost zavinění a na to, že došlo ke změně výroku o zavinění. Takovéto obecné zdůvodnění však nepostačuje, neboť stanovení výše pokuty je výsledkem správního uvážení, které je rovněž soudem přezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 245 odst. 2 o.s.ř. Má-li soud posoudit, zda rozhodnutí v části, jíž stanovilo výši pokuty a bylo tedy vydáno na základě volné úvahy, nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, nepostačuje, že stanovená výše je v rozpětí, které zákon připouští; musí být nepřezkoumatelné i pokud a jak byla vzata v úvahu hlediska v zákoně stanovená ( § 9 odst. 2 zákona ČNR o zaměstnanosti ).