**(SJS) 7 A 16/2000-29**

**Ukládání pořádkových pokut je založeno na principu subjektivní odpovědnosti.**
*Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 2/2000 Sb., rozhodnutí Ústavního soudu č. 161/1999 Sb. r. ÚS, č. 112/1996 a 641/2000 této sbírky.*

**Věc:** Ing. Antonín Š. v M. proti žalovanému Ministerstvu práce a sociálních věcí, o uložení pořádkové pokuty podle zákona o státní kontrole.

Úřad práce v Chebu rozhodnutím ze dne 8. 7. 1999 uložil žalobci podle ustanovení § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, pořádkovou pokutu ve výši 40 000 Kč za porušení ustanovení § 14 téhož zákona.

O odvolání proti tomuto rozhodnutí rozhodl žalovaný 19. 10. 1999 tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Vrchní soud v Praze rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Úřadu práce v Chebu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

**Z odůvodnění:**
Žalobce namítl porušení zásady materiální pravdy podle ustanovení § 3 odst. 4 a § 32 správního řádu, neboť správní orgán při rozhodování nevyšel ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Žalobce sdělil kontrolnímu orgánu, že kontrolu nemůže okamžitě umožnit, protože má pevně stanovený termín pro obchodní jednání v SRN, na jehož výsledku závisí, zda bude moci svým zaměstnancům zajistit práci v budoucím období. Dále žalobce sdělil, že v provozovně vyžaduje dodržování přísných hygienických podmínek, současně navrhl provedení kontroly následujícího dne 16. 6. 1999 a vysvětlil kontrolnímu orgánu, že nemůže zajistit odpovědného zástupce, protože tento je na veletrhu mimo území republiky a jiný zaměstnanec není schopen podmínky ke kontrole zabezpečit. Správní orgán učinil dotaz u okresní hygienické stanice, oddělení hygieny, a zjistil, že žádný závazný posudek k omezeným podmínkám vstupu do objektu provozovny žalobce nebyl vydán, nežádal však na žalobci další podrobnější vysvětlení k vnitřním hygienickým předpisům, které žalobce na základě dohod s odběrateli vydal a vyžaduje jejich dodržování. Správní orgán si také nevyžádal vysvětlení, proč žalobce nemůže být při provádění kontroly zastupován jinou osobou než panem H., jehož účast při kontrole nebyla možná. Nedostatečným objasněním skutkového stavu nezjistil správní orgán dostatek právně významných skutečností pro posouzení a rozhodnutí v dané věci a nezjišťoval dostatečně pečlivě ani okolnosti svědčící ve prospěch žalobce. Pokutu uložil při horní hranici sazby. Takové rozhodnutí správního orgánu neposiluje důvěru občanů ve správnost rozhodování, není přesvědčivé a nevede účastníky k dobrovolnému plnění jejich povinností a je tudíž nezákonné. Správní orgán porušil rovněž zásadu součinnosti s účastníky řízení (§ 3 odst. 2 spr. ř.). Práva žalobce nebyla dostatečně chráněna, když správní orgán nekompromisně vyžadoval okamžité provedení kontroly a bezpodmínečně odmítal náhradní termín. Okamžitou kontrolou mohla být porušena svoboda podnikání, když vstupem nechráněných osob mohlo dojít k zavlečení infekce nebo jiných nečistot do provozu či vyráběného zboží. Žalobce dále poukázal na porušení ustanovení § 3 odst. 3 spr. ř., když správní orgán se přes vstřícnost žalobce žádným způsobem nesnažil o smírné vyřešení věci, odmítl náhradní termín kontroly a okamžitě zahájil řízení o uložení pokuty. Závěrem pak žalobce vytkl vydaným rozhodnutím nedostatek náležitostí stanovených v § 47 spr. ř., neboť výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje uvedení konkrétního právního předpisu, podle kterého bylo rozhodováno o výši pokuty. Odvolací rozhodnutí sice v odůvodnění odkazuje na § 19 zákona, ale nedostatek náležitostí výroku nelze zhojit odkazem na příslušné ustanovení v odůvodnění rozhodnutí. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro absenci zdůvodnění výše pokuty.

Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě odmítl tvrzené nezákonnosti rozhodnutí a dále uvedl, že žalobce byl seznámen s obsahem pověření kontrolních pracovníků; obvykle je pověřen zástupce zaměstnavatele doprovodem kontrolních orgánů. Na pracovišti byl v době kontroly přítomen mistr, se kterým kontrolní orgány jednaly a který je doprovázel do kanceláře žalobce. Návrh tohoto řešení byl žalobci opakovaně právě z důvodu jeho odjezdu mimo republiku sdělen, ale nebyl z jeho strany akceptován. Odjezd žalobce proto nemusel být překážkou provedení kontroly. Žalobci byl vysvětlen důvod kontroly a zdůrazněna povinnost součinnosti, avšak žalobce i přesto odmítl umožnit vstup do objektu a provozů, umožnil pouze nahlédnutí do personálních spisů cizinců působících v jeho firmě. V den kontroly nebyla skutečnost o "nařízení případných hygienických podmínek" kontrolním orgánům sdělena, a nebylo tak učiněno ani v souvislosti s odvoláním. Dotazem na okresní hygienickou stanici nebylo vydání žádného závazného hygienického posudku zjištěno. Navržený náhradní termín nemohl být kontrolními orgány akceptován z důvodu další plánované kontroly. Skutečný stav věci byl zjištěn náležitě, neboť ze všech dokladů je zřejmé, že že žalobce neměl přes veškerou snahu správního orgánu zájem o součinnost při kontrole a odmítl veškerou snahu kontrolních orgánů o spolupráci. Okamžitá kontrola není zásahem do podnikatelské svobody, ale pouhým potvrzením zákonného či nezákonného postupu zaměstnavatelů v oblasti zaměstnávání cizinců, neboť za předpokladu, že zaměstnavatel postupuje v souladu se zákonem, nemá důvod bránit kontrole, ke které jsou úřady práce i orgány cizinecké policie oprávněny. Jednání žalobce se jeví jako účelové ve snaze zabránit event. zjištění nedostatků a tuto skutečnost nelze s ohledem na situaci na trhu práce tolerovat. Ustanovení § 14 odst. 1, 2 zákona o státní kontrole ukládá povinnost vytvořit podmínky k provedení kontroly, zejména poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních orgánů uvedeným v ustanovení § 11 písm. a)-f) a h). Rozhodnutí úřadu práce obsahuje citaci ustanovení § 19 zákona o státní kontrole, podle kterého byla pořádková pokuta uložena, rovněž tak i rozhodnutí odvolacího orgánu. Výše pokuty byla úřadem práce odůvodněna a odvolací orgán neshledal s ohledem na prokázané skutečnosti za nutné se blíže opět zdůvodněním výše pokuty zabývat. Pokuta byla uložena zcela v souladu s právním předpisem. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.

K vyjádření žalovaného správního orgánu zaslal žalobce své stanovisko, ve kterém vyvracel tvrzení žalovaného, že žalobce nepoukazoval na dodržování přísných hygienických podmínek v provozu, neboť tato námitka byla uplatněna v podaném odvolání, rovněž zpochybnil tvrzení žalovaného, že žalobce neměl zájem o součinnost při kontrole poukazem na to, že žalobce navrhoval náhradní termín kontroly, případně kontrolu zaměstnanců při skončení směny. Orgán cizinecké policie, který kontrolu uskutečnil, žádné porušení předpisů neshledal. Současně uvedl, že mu nelze podsouvat účelovost jednání s cílem zabránit zjištění nedostatků při zaměstnávání cizinců, opětovně pak poukázal na formální nedostatek vydaných správních rozhodnutí.

Z obsahu rozhodnutí I. stupně plyne, že pokuta byla uložena z důvodu neumožnění vstupu do objektu a provozu a to přes skutečnost, že se kontrolní pracovníci řádně žalobci prokázali služebními průkazy a písemným pověřením a přesto, že byl opakovaně žalobci vysvětlen důvod kontroly, vysvětleno oprávnění kontrolních pracovníků vyplývající ze zákona a několikrát zdůrazněna povinnost k vytvoření základních podmínek k provedení kontroly, poskytnutí součinnosti odpovídající oprávnění kontrolních pracovníků. Odmítnutí vstupu do objektu a provozu žalobce kontrolním pracovníkům písemně potvrdil. Opakovaně mu bylo navrženo, aby pověřil oprávněnou osobu, která by jej po dobu jeho nepřítomnosti zastupovala. Tento návrh nebyl akceptován. Výše uložené pokuty je zdůvodněna poukazem na skutečnost, že žalobce přes veškerá vysvětlení neumožnil pracovníkům kontroly vstup do objektu a provozu a tím zmařil provedení kontroly.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém znovu uvedl, že kontrola se dostavila dne 15. 6. 1999 v době, kdy měl odjet na služební cestu do ciziny, kde měl pevně stanovený termín pro jednání, vysvětlil pracovníkům kontroly, že je nemůže provádět po podniku, ani nemůže zajistit odpovědného zástupce, neboť ten byl v uvedenou dobu mimo republiku. Dále sdělil pracovníkům kontroly, že jsou v jeho podniku přísné hygienické podmínky a není možné, aby se tam bez odborného dohledu pohybovali cizí lidé. Navrhl termín 16. 6. 1999, jakož i možnost kontroly pracovníků při odchodu z práce a přicházející pracovníky na druhou směnu. Umožnil kontrolu dokladů za přítomnosti mzdové účetní, tato kontrola byla provedena.

O odvolání rozhodl žalovaný dne 19. 10. 1999 tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V důvodech mj. uvedl, že náhradní termín nemohl být akceptován z důvodu dalších kontrol, spisová dokumentace nebyla poskytnuta kontrolnímu orgánu úřadu práce, ale orgánu cizinecké policie. Ohledně pokuty uvedl, že ta může být podle ustanovení § 19 zákona uložena až do výše 50 000 Kč a s ohledem na všechny okolnosti daného případu nebyl shledán důvod k jejímu snížení.

Žaloba je důvodná; rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

Podle ustanovení § 46 spr. ř. rozhodnutí správního orgánu musí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí být vydáno orgánem k tomu příslušným, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti. Podle ustanovení § 47 odst. 1 spr. ř. rozhodnutí musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Výrok rozhodnutí musí tedy být přesný a určitý, musí z něj být zřejmé, co bylo předmětem rozhodování a na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl. Výrok rozhodnutí, kterým správní orgán ukládá odpovědnému subjektu správní sankci za správní delikt, nemůže pak pouze obecně konstatovat porušení povinností, ale musí v něm být jednoznačně uvedeno, za jaké konkrétní jednání je odpovědný subjekt sankčně postižen (trestán) a k naplnění které konkrétní skutkové podstaty deliktu tudíž tímto protiprávním jednáním došlo.

Vzhledem k tomu, že pouze výrok rozhodnutí je schopen právní moci, lze také jen z výroku rozhodnutí zjistit, zda tu není překážka věci již rozhodnuté, jen porovnáním výroků rozhodnutí správních orgánů prvého a druhého stupně dozorčí orgány nebo soud posuzují, zda oba výroky jsou konformní a zda tedy vyšší správní orgán nerozhodoval o jiné věci, zda za jedno jednání není uložen dvojí trest, atd. Ze všech těchto důvodů je třeba, aby při ukládání sankce za správní delikt byl ve výroku také popsán skutek, za nějž je odpovědný subjekt trestán, a to takovým způsobem, aby nemohl být zaměněn s jiným a uvedeno ustanovení a právní předpis, podle kterého správní orgán rozhodoval.

Tyto požadavky, vyplývající z ustanovení § 47 odst. 2 spr. ř., žalobou napadené rozhodnutí nesplňuje. V dané věci výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 40 000 Kč, konkrétní protiprávní jednání, tj. popis skutku, za nějž byl žalobce trestán, neuvádí; výrok rozhodnutí obsahuje pouze konstatování o uložení pořádkové pokuty žalobci za porušení ustanovení § 14 zákona a stanovení doby splatnosti uložené pokuty. Ustanovení § 14 zákona ukládá kontrolovaným osobám povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) až f) a h) zákona. Ustanovení § 11 pak obsahuje pod písm. a) až f) a h) výčet oprávnění kontrolních pracovníků. Za této situace a s přihlédnutím k požadavku ustanovení § 47 spr. ř. je nezbytné, aby ve výroku správního rozhodnutí bylo jednoznačně uvedeno, kterou z povinností (korespondující s oprávněním kontrolních pracovníků) kontrolovaná osoba porušila a jakým jednáním. Zmíněný nedostatek výroku odvolací orgán ponechal bez povšimnutí a napadené rozhodnutí bez dalšího jako odpovídající zákonu potvrdil a odvolání žalobce zamítl a to i přes skutečnost, že výrok prvostupňového rozhodnutí nijak skutkově, tj. věcně, časově a místně, nespecifikoval protiprávní jednání žalobce. Výrok rozhodnutí, kterým je žalobci uložena pokuta, je tak - pokud jde o protiprávní jednání, za které je žalobce sankcionován - neurčitý a nejasný. Výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost [§ 250f odst. 1 písm. a) o. s. ř.]. Náležitý popis skutku, pro který je pokuta ukládána, je navíc (kromě požadavku vyplývajícího z ustanovení § 47 spr. ř.) nezbytný i s ohledem na odst. 2 ustanovení § 19 zákona upravující možnost opakovaného uložení pořádkové pokuty.

Pro úplnost je třeba rovněž uvést, že neurčitost výroku rozhodnutí, který - místo uvedení konkrétního skutku, za nějž je ukládána správní sankce - obsahuje pouze odkaz na ustanovení právního předpisu, které bylo porušeno, nemůže být zhojena tím, že v odůvodnění takového rozhodnutí jsou skutkové okolnosti svědčící o porušení povinnosti uvedeny.

Soud shledal důvodnou rovněž námitku žaloby poukazující na nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro absenci zdůvodnění výše uložené pokuty. Správní orgán I. stupně k výši pokuty pouze popsal jednání, pro které žalobci uložil pořádkovou pokutu; odvolací orgán pak uvedl, že s ohledem na všechny okolnosti daného případu neshledal důvod ke snížení pokuty.

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, která zákon připouští; musí být přezkoumatelné i pokud jde o důvody, pro které byla pokuta uložena právě ve výši v rozhodnutí uvedené.

Podle ustanovení § 19 zákona fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.

V řízení o uložení pokuty je účastníkem správního řízení ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 spr. ř. fyzická osoba, o jejíchž povinnostech se v řízení rozhoduje, tedy ten, jemuž má být pokuta uložena. V tomto řízení správní orgán především musí zjistit, zda jsou dány předpoklady sankčního postihu a zda je naplněna i subjektivní stránka vzniku sankční odpovědnosti - zavinění odpovědné fyzické osoby. Z ustanovení § 19 zákona vyplývá, že odpovědnost fyzické osoby zákon nekoncipuje jako odpovědnost objektivní, nýbrž jako subjektivní odpovědnost (fyzická osoba, která způsobila). Ostatně princip subjektivní odpovědnosti při ukládání pořádkových pokut je zakotven i v jiných právních předpisech a je dán zejména charakterem a cílem tohoto druhu sankčního postihu.

Subjektivní stránka jednání žalobce měla být spolehlivým způsobem zjištěna především proto, že žalobce, jak tvrdí, a správní orgány samy potvrzují, navrhoval náhradní termín provedení kontroly následujícího dne, resp. téhož dne po skončení první směny, neboť sám nemohl být přítomen kontrole (z důvodu služební cesty do SRN) a nemohl tak učinit ani jeho zástupce, který byl mimo území republiky. Tato tvrzení měla být správními orgány řádně ověřena (např. výslechem žalobce, dotazy u obchodních partnerů žalobce atd.) a teprve na základě takto zjištěných skutečností vyvozován odpovídající právní závěr. Nedostatkem ve zjištění skutečného stavu věci je i absence ověření žalobcova tvrzení o tom, že vydal přísné hygienické předpisy, jejichž dodržování vyžaduje, které podle jeho tvrzení bránily pohybu cizích osob bez odborného dozoru v objektu a provozu žalobce. Je sice pravdou, že správní orgán I. stupně učinil dotaz na okresní hygienickou stanici (s negativním výsledkem), nicméně v rámci řízení nebylo přímo u žalobce ověřeno, zda takové předpisy skutečně vydal a co je jejich obsahem, byť žalobce na jejich existenci upozornil nejpozději v odvolání ze dne 26. 7. 1999.

Lze proto uzavřít, že žalovaný ani správní orgán I. stupně rozhodné skutečnosti řádným dokazováním nezjistil a právními úvahami právě naznačenými se nezabýval. Soud tak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je i z tohoto důvodu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Proto rozhodnutí žalovaného podle ustanovení § 250j odst. 2 o. s. ř. zrušil a učinil tak i ve vztahu k správnímu rozhodnutí I. stupně, které vykazuje stejné nedostatky.