



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **E. T.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2023, č. j. OAM-899/LE-BE02-BE02-PS-2023, o kasační stížnosti stěžovatelky: **Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra**, se sídlem Lhotecká 559/7, Praha 4, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2023, č. j. 49 A 3/2023-34,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2023, č. j. 49 A 3/2023-34, **se ruší.**
- II. Řízení o uložení pořádkové pokuty **se zastavuje.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud v Praze usnesením označeným v záhlaví uložil Správě uprchlických zařízení Ministerstva vnitra (dále jen „stěžovatelka“) pořádkovou pokutu ve výši 1 000 Kč podle § 44 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[2] V usnesení krajský soud uvedl, že dne 10. 8. 2023 vydal rozsudek č. j. 49 A 3/2023-13, kterým zrušil rozhodnutí o zajištění žalobkyně, a požádal e-mailem stěžovatelku o jeho doručení žalobkyni ještě před jejím propuštěním ze zajištění. Stěžovatelka e-mailem sdělila, že není doručujícím orgánem podle zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ani zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Z toho krajský soud vyrozuměl, že stěžovatelka nehodlá žádosti vyhovět.

[3] Usnesením ze dne 11. 8. 2023, č. j. 49 A 3/2023-28, bezodkladně zasláným stěžovatelce a doručeným dne 14. 8. 2023, krajský soud setrval na svém požadavku a uložil stěžovatelce, aby zrušující rozsudek žalobkyni doručila a doklad o doručení zaslala zpět do datové schránky soudu. Součástí usnesení bylo i poučení o možnosti uložení pořádkové pokuty. Dne 15. 8. 2023 stěžovatelka soudu sdělila, že již není doručení rozsudku schopna zajistit. Žalobkyně totiž byla přemístěna do pobytového střediska, které dne 13. 8. 2023 svévolně opustila bez sdělení další adresy pobytu.

[4] Krajský soud uvedl, že podle § 42 odst. 1 s. ř. s. může požádat o doručení jiný státní orgán, kterým stěžovatelka jako příspěvková organizace žalovaného je. Stěžovatelka tedy byla povinna požadavku soudu vyhovět. Písemnost bylo třeba doručit co nejdříve, dokud byl znám pobyt žalobkyně. To, že stěžovatelka e-mailovou výzvu obdržela, potvrzuje její odpověď, v níž sdělovala, že není doručujícím orgánem. O doručování se pokusila až dne 14. nebo 15. 8. 2023 v reakci na usnesení soudu.

[5] Podle krajského soudu tedy byla stěžovatelce adresována výzva soudu, kterou však neuposlechla. Toto neuposlechnutí znemožnilo fyzicky doručit zrušující rozsudek žalobkyni, což má za důsledek časové, administrativní a finanční náklady. Krajský soud uvedl, že by akceptoval i prostý výtisk rozsudku bez autorizované konverze a zaslání jeho prosté kopie s podpisem žalobkyně zpět. Byly tudíž naplněny podmínky pro uložení pořádkové pokuty, neboť postup stěžovatelky bez srozumitelného vysvětlení zkomplikoval procesní postup soudu. Pokutu soud stanovil v minimální výši jako varovný signál pro stěžovatelku.

II. Kasační stížnost a další vyjádření

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že rozsudek krajského soudu byl dne 11. 8. 2023 doručen do její datové schránky bez jakýchkoli instrukcí a stěžovatelka jej předala žalovanému. Rozsudek s neformální žádostí o jeho doručení byl zároveň zaslán na e-mail sekretariátu v Zařízení pro zajištění cizinců (ZZC) Bělá-Jezová s připojenou neformální žádostí. Sekretariát ZZC soudu odpověděl, že stěžovatelka není doručujícím orgánem podle trestního řádu a občanského soudního řádu. Dne 14. 8. 2023 doručil soud do datové schránky stěžovatelky usnesení s výzvou. Téhož dne se stěžovatelka pokusila doručit rozsudek zajištěné cizince, ta však dne 13. 8. 2023 zařízení opustila. Stěžovatelka není oprávněna nahlížet do registru obyvatel či obdobných databází.

[7] Stěžovatelka je provozovatelem zařízení pro zajištění cizinců a jejím předmětem činnosti je zejména poskytování ubytování, stravy, hygienických prostředků a zajišťování dalších služeb. V ZZC Bělá-Jezová jsou od pondělí do pátku přítomni zaměstnanci žalovaného. Neustále jsou v zařízení také přítomni příslušníci cizinecké policie. Nebylo navíc vyloučeno doručení rozsudku fikcí. Předpokladem pro propuštění nebylo doručení rozsudku žalobkyni, ale žalovanému.

[8] Postup soudu při ukládání povinností byl zmatečný. Pokud soud hodlá využít postup podle § 42 odst. 1 s. ř. s., mělo by to být na základě formálních pravidel a přesných instrukcí. Stěžovatelka nerozumí tomu, proč byla povinnost ukládána jí, a ne žalovanému,

pokračování

který měl rozsudek k dispozici dříve a mohl jej doručit prostřednictvím svých zaměstnanců v zařízení. Stejně mohli učinit příslušníci cizinecké policie.

[9] Neformální žádost byla dne 11. 8. 2023 doručena na e-mail sekretariátu ZZC, nikoli do datové schránky stěžovatelky. Není pravdivé tvrzení krajského soudu, že z odpovědi na tento e-mail lze dovodit, že stěžovatelka nehodlá žádosti soudu vyhovět (bod 3 usnesení). Kdyby soud nepostupoval chaoticky, stěžovatelka by jeho žádosti vyhověla. Pracovníci sekretariátu nedisponují právnickým vzděláním a nelze po nich požadovat, aby rozlišili, zda věc náleží do soudnictví občanského, trestního či správního.

[10] Krajský soud navíc stěžovatelku nesprávně označil za příspěvkovou organizaci, ačkoli je organizační složkou státu. V bodě 11 napadeného usnesení krajský soud uvádí, že by akceptoval i prostý výtisk rozsudku bez autorizované konverze. O tom však stěžovatelku neuvědomil ani nepoučil. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že neuposlechla výzvu soudu.

[11] V předkládací zprávě k předložení svého spisu krajský soud uvedl, že skutečně došlo k pochybení, neboť žádost o doručení nebyla v rozporu s pokynem samosoudce zaslána i do datové schránky stěžovatelky. To ale není pro posouzení věci rozhodující, neboť nejefektivnější bylo kontaktovat přímo ZZC. Výzvy soudu mohou být i neformální; důležité je, aby byly srozumitelné, což bylo naplněno. Případné nejasnosti bylo možné telefonicky vyjasnit. Krajský soud dále uvedl, že nemá detailní informace o faktickém fungování stěžovatelky. Nesprávné uvedení právní formy je chybou z nepozornosti. Dále krajský soud popsal své dosavadní zkušenosti s doručováním prostřednictvím policie i žalovaného, které hodnotí jako frustrující. Doručení prostřednictvím těchto orgánů může být nevhodné i proto, že může jít o protistrany cizince v soudním řízení. Pracovníci stěžovatelky jsou v zařízení nepřetržitě. Doručování poštou je v těchto případech nefunkční. Krajský soud považuje za vhodné, aby se k problematice vyjádřil Nejvyšší správní soud (NSS).

[12] NSS umožnil stěžovatelce seznámit se s vyjádřením krajského soudu. Ta v reakci na toto vyjádření nesouhlasila s nefunkčním doručováním poštou. Stěžovatelka má uzavřeny dohody s držitelem poštovní licence. Zaměstnanci sekretariátu také nejsou v zařízeních přítomni o víkendech a státních svátcích, kdy v zařízeních působí pouze pracoviště stálé služby. Zásilky by měly být doručovány poštou, popřípadě prostřednictvím žalovaného nebo cizinecké policie. Místo toho, aby krajský soud napravit své pochybení (chybějící instrukce v datové zprávě ze dne 10. 8. 2023), uložil jí pořádkovou pokutu. Stěžovatelka v současné době z obavy před pořádkovými pokutami zásilky cizincům doručuje. Takový postup ale považuje za nesprávný a neúčelný, neboť nemá kapacity k tomu, aby nahrazovala činnost držitele poštovní licence.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je přípustná (srov. § 103 odst. 2 s. ř. s.), projednatelná a také důvodná.

[14] Podle § 44 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2023 *tomu, kdo neuposlechně výzvy soudu nebo učiní urážlivé podání či přednes, může být usnesením uložena jako pořádkové opatření pořádková pokuta do výše 50 000 Kč, která je příjmem státního rozpočtu. Pokuta může být uložena i opakovaně a může být na odůvodněnou žádost podanou do právní moci rozhodnutí, jímž se řízení končí, usnesením zčásti nebo zcela prominuta* (důraz přidán).

[15] Podle § 42 odst. 1 s. ř. s. *soud doručuje písemnosti do datové schránky, není-li možné doručit písemnost tímto způsobem, doručuje ji soud soudním doručovatelem, prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence nebo prostřednictvím veřejné datové sítě. Ukáže-li se toho potřeba, může soud požádat o doručení i jiný státní orgán* (důraz přidán).

[16] NSS nejprve zkoumal, zda je napadené usnesení přezkoumatelné. Z usnesení krajského soudu na první pohled zcela jasně nevyplývá, zda výzvou, kterou stěžovatelka měla neuposlechnout, je míněna žádost zasláná soudem na e-mailovou adresu sekretariátu ZZC Bělá-Jezová ve čtvrtek 10. 8. 2023 v 15:28, nebo až usnesení ze dne 11. 8. 2023, č. j. 49 A 3/2023-28. Z celkového kontextu odůvodnění lze však dovodit, že za tuto výzvu krajský soud považoval již e-mailovou žádost (zejm. body 3 a 10 až 11 napadeného usnesení).

[17] Stejně tak lze z odůvodnění napadeného usnesení dovodit, že neuposlechnutí výzvy soudu spojuje krajský soud s odpovědí na e-mailovou žádost soudu ze dne 11. 8. 2023, v níž se sekretariát ZZC Bělá-Jezová odvolával na to, že není doručujícím orgánem podle trestního řádu a občanského soudního řádu; k tomu srov. bod 3 a zejm. bod 10 napadeného usnesení, v němž krajský soud uvedl: „*Že výzvu zaslanou e-mailem SUZ obdržela, potvrzuje odpověď ze dne 11. 8. 2023 odeslaná v 8:53, ve které SUZ sdělovala, že není doručujícím orgánem podle o. s. ř. a trestního řádu. Z následujícího sdělení ze dne 15. 8. 2023 přitom vyplývá, že nešlo pouze o (argumentačně mimoběžnou) výhradu vůči požadavku soudu, ale že SUZ výzvě soudu opravdu odmítla vyhovět, jelikož se o doručování pokusila až dne 14. či 15. 8. 2023 v reakci na usnesení soudu ze dne 11. 8. 2023.*“

[18] Lze tedy uzavřít, že z odůvodnění napadeného usnesení jsou v základních rysech patrné důvody, které soud vedly k uložení pořádkové pokuty (nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. II. ÚS 3664/14, bod 14) a skutek, v němž je spatřován pořádkový delikt, je v odůvodnění v dostatečné míře popsán (přiměřeně Hromada, M. § 53 [Pořádková pokuta]. In: Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Doležilek, J. a kol. *Občanský soudní řád*. 3. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023). Jelikož pořádková pokuta má být rychlým a operativním opatřením pro zajištění hladkého a efektivního průběhu řízení (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2019, č. j. 5 As 212/2019-40, č. 3932/2019 Sb. NSS, bod 18), nelze na její odůvodnění klást nadmíru přísné požadavky.

[19] Podle NSS není napadené usnesení nepřezkoumatelné ani proto, že krajský soud označuje stěžovatelku jako příspěvkovou organizaci (bod 8), ačkoli je organizační složkou státu. Tato dílčí nepřesnost nemá vliv na podstatu argumentace krajského soudu (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72). Napadené usnesení je tedy přezkoumatelné.

pokračování

[20] NSS však dospěl k závěru, že napadené usnesení je nezákonné, neboť krajský soud pochybil při hodnocení podstatných skutečností. Ze spisového materiálu totiž neplyne závěr, že stěžovatelka nevyhověla výzvě soudu. Podmínky pro uložení pořádkové pokuty stěžovatelce podle § 44 odst. 1 s. ř. s. tedy nebyly splněny.

[21] Jak již v minulosti konstatoval Ústavní soud, pokud je pořádková pokuta ukládána za nevyhovění výzvě orgánu veřejné moci, musí být učinění výzvy a následné nevyhovění této výzvě nepochybně a jednoznačně prokázáno. Pouze tehdy může příslušný orgán uvažovat o užití sankcí (pořádkové pokuty) a jedině za takto bezpečně zjištěných podmínek (prokazatelně existujících) může zákonem stanovenou sankci použít (nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2001, sp. zn. III. ÚS 766/2000).

[22] NSS není přesvědčen, že sdělení pracovníků sekretariátu ZZC (zjevně právních laiků), že nejsou doručujícím orgánem podle dvou nejvýznamnějších procesních řádů, vyjadřuje kategorické odmítnutí jakkoli krajskému soudu při doručování asistovat, a nikoli pouze snahu vyjasnit si při limitovaných informacích o procesní situaci otázku, na základě jakého právního titulu má být stěžovatelka k doručení povinna (byť je pravdou, že v e-mailové žádosti soudu byl odkaz na § 42 odst. 1 s. ř. s. uveden).

[23] Podle NSS jde o situaci do jisté míry srovnatelnou s tou, kterou se zabýval Ústavní soud v již zmíněném nálezu sp. zn. III. ÚS 776/2000. Uvedl, že „*porušení uvedených podmínek v dané věci nelze mít za jednoznačné a nepochybné, když z uvedeného spisového materiálu zjevně vyplývá, že požadavek vyšetřovatelky nebyl jednoznačně odmítnut.*“ Tento závěr samozřejmě nelze absolutizovat v tom smyslu, že by pořádkovou pokutu bylo možné uložit pouze za situace, kdy adresát výzvy odpoví explicitním sdělením, že výzvě nehodlá vyhovět, tedy že by bylo možné vyhnout se uložení pořádkové pokuty prostřednictvím pouhé nečinnosti či mimoběžných odpovědí. Podle NSS je však třeba trvat na tom, aby pořádková pokuta byla ukládána pouze v situacích, kdy je skutečně dána vůle či záměr adresáta výzvy této výzvě nevyhovět, nikoli v situacích, kdy adresát pouze nepochopí obsah výzvy či dojde k jiným komunikačním obtížím mezi ním a soudem.

[24] V tomto kontextu považuje NSS za vhodné zdůraznit, že odpovědnost za pořádkový delikt nemá charakter tzv. odpovědnosti za výsledek. Osoba, jíž je výzva soudu adresována, tedy neodpovídá za to, že bude účel výzvy nakonec naplněn, nýbrž za přispění k tomuto účelu, které je po ní s ohledem na objektivní okolnosti možné požadovat. Jak uvádí komentářová literatura, „*přestože k uložení pořádkové pokuty není obecně nutné prokazovat zavinění pachatele, měl by soud v odůvodnění usnesení o pořádkové pokutě zohlednit, nakolik bylo nesplnění výzvy způsobeno okolnostmi nezávislými na vůli pachatele a zda pořádková pokuta může mít na řádný průběh řízení nějaký vliv. Pokud by někdo nesplnil výzvu soudu pouze proto, že to objektivně nemohl učinit [...], nebyl by zde k uložení pořádkové pokuty důvod.*“ (Jemelka, L. § 44 [Pořádková pokuta]. In: Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 329-330). K obdobným závěrům dospěl i NSS v rozsudku ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 Ads 113/2011-247.

[25] Jinými slovy, odpovědnost stěžovatelky za pořádkový delikt nelze dovozovat pouze z toho, že se žalobkyni nakonec nepodařilo rozsudek krajského soudu doručit (jinak než fikcí doručení). NSS k tomu podotýká, že e-mailová žádost krajského soudu ze dne

10. 8. 2023 neobsahovala určení žádné lhůty, v níž má stěžovatelka doručení zajistit, a to ani v podobě neurčitých právních pojmů („bezodkladně“, „urychleně“ apod.), ani upozornění na to, že krajský soud vnímá celou záležitost jako vysoce urgentní, či poučení o možnosti uložení pořádkové pokuty v případě neuposlechnutí výzvy soudu. Za takové situace nepovažuje NSS za přiměřené sankcionovat stěžovatelku ve svém důsledku za to, že nejednala dostatečně rychle (podle výslovně nesdělených představ krajského soudu).

[26] Kasačnímu soudu také není zřejmé, jakým způsobem má podle krajského soudu o odmítnutí vyhovět výzvě svědčit sdělení ze dne 15. 8. 2023, v němž stěžovatelka (její pražské ústředí) uvádí, že žalobkyně dne 13. 8. 2023 opustila pobytové středisko a odešla neznámo kam, a proto nelze požadované doručení provést (bod 10 napadeného usnesení).

[27] V odůvodnění napadeného usnesení také chybí zmínka o komunikaci ze dne 14. 8. 2023 ráno, kdy pracovnice sekretariátu ZZC Bělá-Jezová e-mailem kontaktovala krajský soud s žádostí o bližší instrukce k doručení, a o následné telefonické komunikaci se zastupující soudkyní (č. l. 30 a 31 spisu krajského soudu). Obě tyto interakce soudu se stěžovatelkou přitom naopak mohou svědčit o ochotě stěžovatelky součinnost poskytnout. Byť časově navazují až na opakovanou výzvu ve formě usnesení, tato skutečnost nemusí (i s ohledem na to, že po vypravení usnesení v pátek 11. 8. 2024 v 15:35 hodin následoval víkend) znamenat, že byly výlučně motivovány tímto usnesením, jak krajský soud dovozuje v bodě 10 svého usnesení.

[28] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že z průběhu komunikace mezi krajským soudem a stěžovatelkou tak, jak je zachycen v soudním spise, nelze přijmout závěr, že stěžovatelka jí vytýkaným jednáním neuposlechla výzvy soudu. Materiální podmínka pro uložení pořádkové pokuty tedy nebyla splněna.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS zrušil napadené usnesení krajského soudu (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Dospěje-li kasační soud k závěru, že vzhledem k nesplnění materiálních podmínek pro uložení pořádkové pokuty neměl krajský soud řízení o jejím uložení vůbec zahajovat, zastaví současně se zrušením napadeného usnesení krajského soudu i řízení o uložení pořádkové pokuty (již citovaný rozsudek NSS č. j. 4 Ads 113/2011-247, nebo rozsudky ze dne 19. 1. 2005, č. j. 3 Ads 57/2003-79, či ze dne 12. 11. 2021, č. j. 5 As 184/2021-28, č. 4276/2022 Sb. NSS, bod 29). Proto NSS současně se zrušením napadeného usnesení rozhodl o zastavení řízení o uložení pořádkové pokuty (§ 110 odst. 1 věta první *in fine* s. ř. s.).

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. června 2024

pokračování

2 As 291/2023 - 35

Tomáš Kocourek
předseda senátu