

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupeného JUDr. Václavem Krondlem, advokátem, se sídlem Jiráskova 2, Karlovy Vary, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 7. 2010, v řízení o kasační stížnosti zástupce žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 3. 2011, č. j. 16 Ad 74/2010 - 58,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 3. 2011, č. j. 16 Ad 74/2010 - 58, **se ruší**.

II. Řízení o uložení pořádkové pokuty **se zastavuje**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce se u krajského soudu domáhal žalobou zrušení rozhodnutí žalované, kterým bylo rozhodnuto, že se žalobci pro nesplnění podmínek stanovených Smlouvou o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými, publikovanou pod č. 85/2008 Sb. m. s., zamítá žádost o přepočet invalidního důchodu. Usnesením ze dne 1. 3. 2011, č. j. 16 Ad 74/2010 - 58, Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) uložil stěžovateli jako zástupci žalobce podle § 44 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), pořádkovou pokutu ve výši 2000 Kč, neboť ve lhůtě nereagoval na výzvu krajského soudu ze dne 26. 1. 2011 a nedoložil požadovaný doklad prokazující placení sociálního pojištění při pracovní činnosti žalobce ve Spojených státech amerických.

Nejvyšší správní soud ze soudního spisu konstatuje, že již z prvního podání žalobce je patrno, že spor mezi žalobcem a žalovaným se týkal otázek se zahraničním prvkem. Zástupce žalobce obdržel od krajského soudu dne 4. 10. 2010 výzvu k doložení kopie dvou rozhodnutí žalované, a to ve lhůtě do deseti dnů s tím, že byl poučen soudem, že mu může být v případě nedodržení lhůty uložena pořádková pokuta. Této výzvě stěžovatel vyhověl zčásti, neboť předložil jen jedno rozhodnutí a požádal o prodloužení lhůty pro doložení dalšího dokumentu s ohledem na nepřítomnost klienta. Soud o této žádosti nikterak nerozhodl a stěžovatel soudu doručil požadovaný dokument s desetidenním zpožděním. Dále soud přípisem ze dne 21. 10. 2010 stěžovatele vyzval, aby doložil ve lhůtě čtyř týdnů potvrzení zaměstnavatele žalobce o tom, že byly za zaměstnance řádně odváděny odvody americkému nositeli pojištění Social Security Administration s tím, že toto potvrzení má být přeloženo do českého jazyka. I v této výzvě byl stěžovatel poučen, že mu za nedodržení stanovené lhůty může být uložena pořádková pokuta. K této výzvě pak stěžovatel obratem přípisem ze dne 23. 11. 2010 soudu sdělil, že žádá o prodloužení lhůty k zaslání potvrzení zaměstnavatele žalobce o tři týdny. Žalobcův zdravotní stav mu totiž neumožňuje doručit požadované potvrzení ze Spojených států amerických osobně, a proto je třeba věc řešit poštou, přičemž s doručováním vznikly komplikace. Krajský soud prodloužil lhůtu k doručení podkladů do 22. 12. 2010. Stěžovatel doručil krajskému soudu dne 10. 1. 2011 přípis, jímž soudu sdělil, že žalobce doručil do jeho advokátní kanceláře požadované potvrzení, jehož anglické znění připojil. Stěžovatel dále oznámil, že překlad bude soudu dodán do jednoho týdne. Přípisem ze dne 13. 1. 2011 doručil stěžovatel soudu ověřený úřední překlad požadovaného potvrzení. Krajský soud dne 28. 1. 2011 doručil stěžovateli další výzvu, jíž požaduje od stěžovatele doručení dokladu prokazujícího placení sociálního pojištění s uvedením čísla sociálního pojištění při pracovní činnosti žalobce. V předloženém potvrzení sice bylo uvedeno, že zaměstnavatel potvrzuje, že za žalobce hradil sociální pojištění; není zde však uvedeno, komu bylo sociální pojištění skutečně placeno. Proto byl stěžovatel vyzván, aby soudu doručil příslušný dokument do tří týdnů. Stěžovatel byl poučen, že důkazní břemeno spočívá na žalobci a že v případě nedoručení dokumentu včas může být stěžovateli uložena pořádková pokuta. Dne 1. 3. 2011 pak krajský soud skutečně rozhodl napadeným usnesením o uložení pořádkové pokuty stěžovateli. Na to soud bez dalšího dokazování dne 30. 6. 2011 i bez obdržení požadovaného dokumentu zrušil napadené správní rozhodnutí pro vady řízení. Tyto vady řízení soud shledal ex officio v nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost z důvodu rozporu mezi výrokem a odůvodněním napadeného správního rozhodnutí.

Stěžovatel požádal krajský soud o prominutí pořádkové pokuty s odůvodněním, že obstarání příslušných dokladů z USA není záležitostí krátkodobou, což musí být krajskému soudu známo z korespondence vedené v průběhu soudního řízení. Stěžovatel se v případě reakce na výzvu soudu musel vždy nejprve obrátit na žalobce, který pak soudem požadované doklady vyžadoval od sujbektů nacházejících se mimo Evropu, následně se zajišťoval jejich překlad a teprve poté byly zasílány soudu. Třítýdenní lhůta stanovená soudem byla krátká. Z celého řízení bylo zřejmé, že důvod, proč žalobce nepředložil požadovaný dokument, spočíval v tom, že žalobce stěžovateli soudem požadované podklady nedodal. Podle informací žalobce z února 2011 zaměstnavatel žalobce ukončil své podnikání, čímž se obstarání příslušných dokladů jeví ještě obtížnější. Nedodržení lhůty

pro doložení požadovaného dokumentu nebylo způsobeno úmyslným jednáním či nedbalostí stěžovatele, ale reálnými obtížemi při získávání tohoto dokumentu. Podle stěžovatele nemůže být právní zástupce sankcionován za nesplnění dodání listin v rámci důkazního řízení, na základě nedodání požadovaných podkladů by měl soud rozhodnout, zda žalobce unesl důkazní břemeno či nikoli. Nedodržení povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní by mělo být sankcionováno rozhodnutím, které bude pro účastníka nepříznivé. Neunesení důkazního břemene nelze sankcionovat pořádkovými opatřeními či dokonce uložením pořádkové pokuty, neboť sporné řízení je ovládáno zásadou projednací. Takzvané důkazní břemeno je institutem vyjadřujícím procesní odpovědnost účastníků za výsledek řízení, pokud je určován výsledkem provedeného dokazování. Důkazní břemeno stíhá toho účastníka, v jehož zájmu je, aby určitá skutečnost rozhodná podle hmotného práva a účastníkem tvrzená byla v řízení prokázána v tom smyslu, aby ji soud uznal za pravdivou.

Nejvyšší správní soud konstatoval přípustnost kasační stížnosti, neboť dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), opírá se o důvody uvedené v § 103 s. ř. s. a není nepřípustná ani z jiných důvodů ve smyslu § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud za této situace napadené usnesení Krajského soudu v Plzni v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Pořádková pokuta v soudním řízení správním je upravena v § 44 odst. 1 s. ř. s., který stanoví: *Tomu, kdo neuposlechne 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.* Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 19. 1. 2005, č. j. 3 Ads 57/2003 - 79, (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), je smyslem pořádkové pokuty, jakožto pořádkového opatření při vedení procesu, jednak zajištění hladkého a důstojného průběhu soudního řízení, jednak ochrana jak veřejné autority, kterou soud zastává, tak osobnostních práv osob účastnících se na řízení v širším smyslu. Uložení pořádkové pokuty je nejpřísnějším, a proto krajním, pořádkovým opatřením a lze ji tak uložit jen tam, kde domluva, napomenutí či jiné mírnější prostředky nevedly k nápravě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 101/2007 - 166 ze dne 26. 8. 2009). Tento závěr potvrzuje i odborná literatura, která podtrhuje, že „*pořádková pokuta je nejpřísnějším pořádkovým opatřením, k němuž lze přisoupit teprve poté, kdy se minuly účinkem a nevedly k nápravě např. domluva či napomenutí*“ (Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín. *Soudní řád správní. Komentář.* C. H. Beck, 2004, s. 89). V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že sporná pokuta byla stěžovateli uložena bez jakéhokoli předchozího napomenutí a poté, kdy stěžovatel několika předchozím výzvám soudu vyhověl.

Teorie práva konstantně (i historicky - viz např. Pošvář, J. *Nástin správního práva trestního II.* Brno, 1946) pořádkovou pokutu vnímá jako specifický druh sankce, jejímž účelem není primárně potrestat toho, kdo se dopustí porušení stanovených povinností, ale

jejímž účelem je donucovacím působením dosáhnout zjednání nápravy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 113/2011 - 247 ze dne 30. 9. 2011).

Nejvyšší správní soud již posuzoval případy, kdy krajský soud uložil pokutu správnímu úřadu v případě nepředložení správního spisu, neboť takovýmto postupem bylo zmařeno vedení soudního sporu a předložení správního spisu je zpravidla pro postup soudního řízení nezbytnou podmínkou. Nejvyšší správní soud v případě nepředložení správního spisu dospěl k závěru, že *„pokud správní orgán nepředloží soudu správní spisy k výzvě soudu podle § 74 odst. 1 s. ř. s., nelze bez dalšího jeho rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale je nezbytné správní orgán k jejich předložení opětovně vyzvat, poučit jej o následcích, které by nepředložení spisu mohlo způsobit (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), případně uložit sankci za neuposlechnutí výzvy soudu podle § 44 s. ř. s. Totéž platí i v situaci, kdy je patrné, že správní spis, který byl předložen, neobsahuje veškeré důkazní prostředky, jichž se správní orgán dovolal v odůvodnění svého rozhodnutí* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 33/2006 - 92 ze dne 27. 9. 2006). Sankce v podobě neúspěchu v soudním sporu by v situaci, kdy správní orgán nepředložil správní spis či soudem požadovaný dokument, byla nepřípadná, neboť v tomto případě nebyly vůbec vytvořeny podmínky pro soudní rozhodování o správní žalobě.

Naopak v případě, že žalobce nepředloží ke svým tvrzením soudem požadovaný důkaz, může být důsledkem jeho nepředložení neunesení důkazního břemene a z toho plynoucí neúspěch ve sporu. V soudním řízení je zpravidla na procesní aktivitě účastníka a jeho zástupce, aby dokládal svá tvrzení. Jiným případem by pak byla liknavost soudem ustanoveného zástupce, jenž by nečinil zákonem předvídané kroky v právní věci svého klienta, ačkoli je jeho právní povinností tyto kroky činit. V posuzovaném případě je však zřejmé, že nedoložení soudem požadovaného dokladu bylo způsobeno objektivními okolnostmi, což mohlo být krajskému soudu zřejmé z dosavadního průběhu komunikace s žalobcem. Jediná možná výhrada k postupu zástupce žalobce pak spočívá v tom, že v soudem stanovené lhůtě soud neinformoval, že požadovaný dokument nepředloží, neboť jej nemá ve své dispozici. Nicméně takovýto postup (neposkytnutí jednoznačné informace o tom, že požadovaný dokument není v dispozici žalující strany) je možno vnímat i jako součást procesní taktiky účastníka soudního sporu či jeho právního zástupce.

V posuzovaném případě pak zástupci žalobce není možno vytýkat narušení hladkého průběhu soudního řízení, neboť krajský soud vydal meritorní rozhodnutí ve věci spočívající ve zrušení napadeného správního rozhodnutí, aniž by k tomu vyžadovaný dokument potřeboval.

V posuzovaném případě tedy krajský soud vůbec neměl materiální důvod vyzývat účastníka k doložení požadovaného dokumentu. Pokud pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výzva krajského soudu byla v posuzovaném případě nadbytečná, není možno nedodržení takovéto výzvy penalizovat. Jestliže pořádková pokuta slouží k zajištění hladkého průběhu soudního řízení, pak její uložení nebylo namístě, neboť i bez nápravy sankcionovaného chování bylo možno dosáhnout výsledku soudního řízení spočívajícího ve vydání rozhodnutí ve věci. Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud shledal napadené rozhodnutí krajského soudu o uložení pořádkové pokuty jako nezákonné.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, *„[j]estliže Nejvyšší správní soud dojde 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 (§ 110 odst. 1 s. ř. s.)“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 3 Ads 57/2003 - 79).

Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení Krajského soudu v Plzni zrušil a řízení o uložení pořádkové pokuty zastavil.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl za použití ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť řízení bylo zastaveno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. listopadu 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu