

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudkyň JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobce: **Ing. Š. M.**
zastoupený advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, Praha

proti
žalovanému: **Městský úřad Břeclav**
sídlem náměstí T. G. Masaryka 42/3, Břeclav

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení jím vedeném pod sp. zn. MUBR-S 93041/2017/OSVD,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Žaloba

1. Žalobou ze dne 31. 1. 2019 se žalobce domáhal, aby soud přikázal žalovanému vydat ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí v řízení o přestupku podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, které je žalovaným vedeno pod sp. zn. MUBR-S 93041/2017/OSVD. V předmětném řízení vydal žalovaný dne 16. 7. 2018 příkaz, č. j. MUBR 119021/2018/EK, jímž shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Proti příkazu podal žalobce prostřednictvím zmocněnce elektronicky odpor dne 27. 4. 2018. Výzvou žalovaného ze dne 16. 8. 2018 byl žalobce vyzván k doplnění plné moci a odstranění vad podání, což učinil dne 27. 8. 2018. Od tohoto dne žalovaný ve věci neučinil žádný úkon. Žalovaný tedy v šedesátidenní lhůtě nevydal ve věci rozhodnutí, proto je nečinný.

II. Podmínky řízení

2. Soud se v první řadě zabýval splněním podmínek řízení, přičemž pro ověření těchto skutečností nařídil ústní jednání na 6. 6. 2019. V jeho rámci provedl dokazování odpovědí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 3. 5. 2019 (č. l. 30 soudního spisu), z níž

vyplývá, že krajský úřad v předmětné věci obdržel toliko elektronickou zprávu (email bez zaručeného elektronického podpisu) ze dne 27. 12. 2018, která ve lhůtě 5 dnů nebyla potvrzena ani doplněna ve smyslu § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, tudíž k ní nepřihlížel. To krajský úřad doložil průvodkou doručené elektronické zprávy, z níž plyne, že email byl bez elektronického podpisu (č. l. 31). Zástupce žalobce při jednání odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 117/2017-57, z něhož plyne, že v případě pochybností o existenci zaručeného podpisu má soud zadat znalecký posudek. Na základě návrhu zástupce žalobce na doplnění dokazování soud odročil jednání na 12. 6. 2019 s tím, že žalobce soudu zašle dokumenty (případně i v elektronické podobě), jež mají dokládat doručení předmětných emailů krajskému úřadu dne 22. 11. 2018 a 27. 12. 2018.

3. Podáním ze dne 11. 6. 2019 zástupce žalobce zaslal soudu návrhy důkazů k jednání dne 12. 6. 2019. Téhož dne zaslal soudu další podání, v němž vyjádřil svůj nesouhlas se zveřejňováním jeho údajů v databázi Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že žalobce v předmětném podání výslovně uvedl, že se nejedná o žalobní námitku, a podání se netýkalo otázky naplnění podmínek řízení, nebyl jeho obsah určující pro posouzení přípustnosti podané žaloby.
4. Při jednání dne 12. 6. 2019 soud na návrh žalobce doplnil dokazování jednak listinami založenými na č. l. 47 – 50 (screenshot emailů z 22. 11. 2018, 27. 12. 2018 a 31. 12. 2018, resp. potvrzení o doručení zprávy z 27. 12. 2018) a elektronickými zprávami (emaily) z 22. 11. 2018, 27. 12. 2018 a 31. 12. 2018. Poté soud ze své vlastní vůle provedl k důkazu elektronickou zprávu z 27. 12. 2018, zaslanou elektronicky od Krajského úřadu Jihomoravského kraje, a výpis podání přijatých elektronickou podatelnou Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve dnech 22. 11. 2018 a 31. 12. 2018. Návrhy důkazů na zadání znaleckého posudku ohledně přezkumu správnosti údajů a podáních doručených krajskému úřadu 22. 11. 2018 a 31. 12. 2018, ani výslech svědkyně Š., zaměstnankyně krajského úřadu, soud pro nadbytečnost neprováděl, neboť měl za to, že skutkový stav ohledně prokázání doručení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti na podatelnu krajského úřadu byl zjištěn dostatečně. Žádné další důkazy žalobce nenavrhoval.
5. Po provedeném dokazování soud dospěl k závěru, že o žalobě nemůže věcně jednat, proto ji odmítl z následujících důvodů.
6. Žalobce se u soudu domáhal ochrany proti tvrzené nečinnosti žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nereagoval na odpor podaný žalobcem proti vydanému příkazu a nepokračoval v přestupkovém řízení.
7. Podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*
8. Z ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. plyne, že *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřípustný.*
9. Výkladem ustanovení § 79 s. ř. s. se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015-59, č. 3409/2016 Sb. NSS, věc *Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava* (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že není-li při podání žaloby na ochranu

proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti, jedná se o žalobu nepřipustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem přitom nelze přihlížet. Bezvýsledně je pak administrativní prostředek ochrany proti nečinnosti vyčerpán toliko tím, „kdo před podáním žaloby (v případě řízení vedeného podle správního řádu) podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a zároveň jeho žádosti nebylo vyhověno (tj. nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl)“.

10. Jednou z podmínek řízení o tzv. nečinnostní žalobě je tudíž ono bezvýsledné vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti již na úrovni správních orgánů. Ostatně v rozsudku ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „[u]vedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmito právními poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v ust. § 5 s. ř. s. a je pak pro jednotlivé typy žalob konkretizována v ust. § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu.“
11. Uvedenými východisky Nejvyššího správního soudu se řídil soud v nyní projednávané věci a dospěl k závěru, že žalobce ve správním řízení nevyčerpal prostředky, které správní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti (žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu). Vycházel přitom z následujících skutečností.
12. Žalobce v podané žalobě uvedl, že dne 22. 11. 2018 podal ke Krajskému úřadu Jihomoravského kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že mu krajský úřad nepotvrdil přijetí emailové zprávy, podal znovu dne 27. 12. 2018 totožnou žádost, jejíž přijetí krajský úřad potvrdil. Na žádost o uplatnění opatření k nečinnosti však krajský úřad nijak nereagoval. Podle žalobce tak podmínky pro podání žaloby dle § 79 odst. 1 s. ř. s. byly splněny.
13. V rámci přípravy jednání soud vyžádal od Krajského úřadu Jihomoravského kraje přípisem ze dne 17. 4. 2019 sdělení, zda žalobce podal u krajského úřadu v předmětné věci žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, případně aby příslušné listiny soudu předložil. Z odpovědi krajského úřadu ze dne 3. 5. 2019 založené na č. 1. 30 soudního spisu vyplynulo, že krajský úřad ve věci eviduje elektronickou zprávu (email bez elektronického podpisu) ze dne 27. 12. 2018, v níž pan V. Z. žádá krajský úřad, aby přikázal žalovanému vydat ve věci rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že elektronická zpráva nebyla opatřena zaručeným elektronickým podpisem a nebyla ve lhůtě 5 dnů potvrzena ani doplněna ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu, krajský úřad k ní nepřihlížel. Z průvodky doručeného digitálního dokumentu (založené na č. 1. 31 soudního spisu) vyplývá, že podání z emailové adresy X bylo podáno u krajského úřadu dne 27. 12. 2018; doručeno bylo v 12:50:05 hodin, zpracováno v 12:57:52 hodin, výsledek zpracování: podání přijato – bez podpisu. Rovněž z informace o elektronickém podpisu vyplývá, že zpráva byla učiněna bez elektronického podpisu. V předmětné emailové zprávě žalobce

(resp. jeho zmocněnec V. Z.) žádal krajský úřad, aby žalovanému přikázal ve věci rozhodnout (viz č. I. 31).

14. Z dokazování provedeného při jednání dne 12. 6. 2019 dále vyplynulo, že elektronické zprávy týkající se emailů z 22. 11. 2018 a 31. 12. 2018, doložené žalobcem, obsahovaly zaručený elektronický podpis. Z výpisu podání doručených na elektronickou podatelnu krajského úřadu ve zmiňovaných dnech je však zřejmé, že krajskému úřadu v uvedených dnech žádná elektronická zpráva (email) od V. Z. doručena nebyla. Ostatně i sám žalobce v podané žalobě uváděl, že krajský úřad mu příjem emailu z 22. 11. 2018 nepotvrdil. Soud tak má za prokázané, že žalobce dne 22. 11. 2018 žádný email obsahující žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu nepodal. Co se týče emailu ze dne 27. 12. 2018, zde bylo prokázáno, že byl podán na elektronickou podatelnu krajského úřadu bez zaručeného elektronického podpisu. To potvrzuje jak průvodka podání od krajského úřadu, tak elektronická zpráva zasláná soudu krajským úřadem i samotným žalobcem.
15. Zbývalo tedy posoudit, zda email ze dne 27. 12. 2018 byl žalobcem řádně doplněn ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu. K tomu žalobce uváděl, že dne 31. 12. 2018 zaslal emailem se zaručeným elektronickým podpisem krajskému úřadu doplnění jeho žádosti ze dne 27. 12. 2018. Z výpisu zpráv doručených na elektronickou podatelnu krajského úřadu dne 31. 12. 2018 je patrné, že uvedeného dne krajskému úřadu žádný email od V. Z. doručen nebyl. Soud má tedy za prokázané, že emaily ze dne 22. 11. 2018 a 31. 12. 2018 nebyly na podatelnu krajského úřadu doručeny. Skutková verze žalobce, že podáním ze dne 31. 12. 2018 potvrdil svůj email z 27. 12. 2018, byla provedeným dokazováním vyvrácena.
16. Z ustanovení § 37 správního řádu vyplývá, že *podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno (odstavec 1). Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálhopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu (odstavec 4).*
17. Odstavec 4 ustanovení § 37 správního řádu zmiňuje 3 možné formy podání: písemné podání, podání učiněné ústně do protokolu a podání elektronické. V projednávané věci soud při ověřování podmínek řízení zjistil, že žalobce podal dne 27. 12. 2018 u krajského úřadu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu, přičemž tuto svoji žádost nedoplnil ani nepotvrdil ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu ve lhůtě 5 dnů. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že podání učiněné prostřednictvím veřejné datové sítě – internetu – bez zaručeného elektronického podpisu je úkonem způsobilým vyvolat právní účinky jen za podmínky jeho následného doplnění (do 5 dnů) některou z kvalifikovaných forem podání, tj. písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem, aniž by přitom bylo nutné k takovému doplnění podatele vyzývat (viz rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 As 90/2008-70, publikovaný pod č. 2041/2010 Sb. NSS).
18. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, kterou podal zmocněnec žalobce dne 27. 12. 2018 elektronicky bez zaručeného podpisu, aniž by ji následně v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu doplnil, nebylo možno kvalifikovat jako podnět k přijetí opatření proti

nečinnosti, neboť nesplňovala náležitosti podání předpokládané ustanovením § 37 správního řádu. Krajský úřad se proto touto žádostí (emailovou zprávou) oprávněně nezabýval. Je tak zřejmé, že žalobce při podání žaloby nevyčerpal prostředky obrany, které správní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti (nepodal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu), proto se soud žalobou nemohl věcně zabývat a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

19. Soud se neztotožnil s argumentací žalobceva zástupce uplatněnou u ústních jednání, že i pokud by žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti z 27. 12. 2018 nebyla opatřena zaručeným elektronickým podpisem, měl ji krajský úřad vzít jako indicii a zabývat se případnou nečinností žalovaného z úřední povinnosti. Skutečnost, zda krajský úřad byl či nebyl povinen k elektronické zprávě ze dne 27. 12. 2018 bez zaručeného podpisu přihlížet, je irelevantní pro posouzení, zda v projednávané věci byly naplněny podmínky řízení o podané žalobě. Jak již bylo vyloženo výše, podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je možné nečinnostní žalobu věcně projednat v případě, že žalobce vyčerpal prostředky obrany proti tvrzené nečinnosti ve správním řízení. Trvání soudu na naplnění této podmínky tedy není přepjatým formalismem, jak mínil žalobce, ale vyjadřuje subsidiaritu soudního přezkumu, k němuž dochází až poté, nedojde-li z podnětu žalobce k nápravě ve správním řízení. Pokud tedy žalobce řádně nepodal u nadřízeného správního orgánu žádost k uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, není naplněna podmínka řízení dle § 79 odst. 1 s. ř. s. a žalobu nelze věcně projednat.

III. Náklady řízení

20. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut. Vzhledem k tomu, že návrh byl odmítnut až po zahájení jednání ve věci, žalobci nepřísluší právo na vrácení soudního poplatku ve smyslu § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 12. června 2019

Mgr. Milan Procházka

předseda senátu