

U S N E S E N Í

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: J.P., zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4,** proti **žalovanému: Městský úřad Sokolov,** se sídlem Rokycanova 1929, Sokolov, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, datované dne 16. 3. 2016 a doručené soudu dne 18. 3. 2016,

t a k t o :

I. Žaloba v části domáhající se toho, aby bylo určeno, že zásah žalovaného, spočívající v nevložení podání učiněného dne 29. 10. 2015 elektronicky z elektronické adresy ... na elektronickou adresu elektronické podatelny žalovaného, byl nezákonný, s e o d m í t á .

II. Žaloba v části domáhající se toho, aby bylo určeno, že zásah žalovaného, spočívající v neodeslání potvrzení o přijetí podání ze dne 29. 10. 2015 odeslaného z elektronické adresy ... na elektronickou adresu elektronické podatelny žalovaného, byl nezákonný, s e o d m í t á .

III. Žaloba v části domáhající se toho, aby bylo určeno, že zásah žalovaného, spočívající v neodeslání potvrzení o přijetí podání ze dne 3. 11. 2015 odeslaného z elektronické adresy ... na elektronickou adresu elektronické podatelny žalovaného, byl nezákonný, s e o d m í t á .

IV. Žalobci se z účtu Krajského soudu v Plzni vrací zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2.000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení.

V. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu se žalobce domáhal určení toho, že nezákonný byl zásah žalovaného spočívající jednak v tom, že žalovaný nevložil podání učiněné elektronicky dne 29. 10. 2015 do příslušného správního spisu, a jednak v tom, že žalovaný neodeslal potvrzení o přijetí podání ze dne 29. 10. 2015 a ze dne 3. 11. 2015 svou elektronickou podatelnou.

II. Žaloba

Žalobce podal dne 29. 10. 2015 do rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2015, čj. 57239/2015/OP/JASV-14, interní označení PO-2011/2015, prostřednictvím svého zástupce Ing. M.J. odvolání, a to prostou e-mailovou zprávou. Odvolání bylo následně dne 3. 11. 2015 v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu potvrzeno odesláním e-mailové zprávy opatřené uznávaným elektronickým podpisem vydaným certifikační autoritou PostSignum. Žalobce není schopen prokázat přijetí obou zpráv e-podatelnou Městského úřadu Sokolov, neboť e-podatelná nepotvrzuje přijetí žádných zpráv. Žalobce soudu doloží samotné e-mailové zprávy obsahující podání odvolání ve formátu .eml samostatným podáním na CD.

Rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 28. 1. 2016, čj. 3767/DS/15-3, bylo odvolání žalobce zamítnuto jako opožděné, ačkoliv bylo podáno v zákonné lhůtě. Krajský úřad závěr o opožděnosti odvolání odůvodnil tím, že ve spise není založeno prvotní podání učiněné bez elektronického podpisu ze dne 29. 10. 2015, a proto posuzoval potvrzení podání ze dne 3. 11. 2015 jako prvotní podání odvolání. Žalovaný následně doručil žalobci sdělení ze dne 17. 2. 2016, čj. 57239/2015/OP/JASV-27, interní označení PO-2001/2015, ve kterém se podává, že žalovaný nevložil do spisu doklad o datu doručení odvolání ze dne 29. 10. 2015. Je tedy zřejmé, že právě nezákonným zásahem (nezákonnou nečinností) žalovaného, spočívající v nezaložení dokladu o datu doručení odvolání do spisu, byl žalobce krácen na svém právu na meritorní přezkum rozhodnutí.

Žalobce má za to, že žalovaný se dopustil nezákonného zásahu, když do spisu nevložil informaci o doručení odvolání dne 29. 10. 2015. Odvolání žalobce tak bylo bezdůvodně zamítnuto jako opožděné, ačkoliv žalobce odvolání prokazatelně podal v zákonné lhůtě. Právem žalobce bylo podat proti rozhodnutí žalovaného opravný prostředek, který by v případě včasného podání měl odkladný účinek. Tím, že žalovaný nevložil do spisu zásadní informace o podání odvolání, žalobce zásadně poškodil.

Z § 17 správního řádu a § 3 odst. 1 a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby vyplývá, že správní orgán vede v každé věci spis, přičemž do spisu se zakládají též podání, tedy též podání odvolání. Žalovaný přitom vedl spis v listinné podobě, a proto byl povinen elektronické podání převést do listinné podoby autorizovanou konverzí dokumentů. Zároveň byl povinen zaznamenat datum doručení dokumentu. Žalovaný tak neučinil, ač z jeho vyjádření, které je přílohou žaloby, a žalobce jej navrhuje provést při jednání soudu k důkazu čtením, je průkazné, že podání bylo žalovanému doručeno. Pokud tedy žalovaný nevložil do spisu informaci o doručení odvolání, porušil svoji povinnost, čímž se dopustil nezákonného zásahu, protože v důsledku takové chyby byla na rozhodnutí vyznačena právní moc a odvolání bylo zamítnuto jako opožděné.

Dle názoru žalobce nelze opomíjet funkci správního soudnictví, kterou je (mimo jiné) též kultivace státní správy. Jednání žalovaného je dle názoru žalobce vysoce nebezpečné pro celou společnost, protože zásadním způsobem narušuje důvěru ve správní orgány a elektronický způsob doručování, a zároveň popírá princip právní jistoty, kdy právě řádné zaevidování došlého podání a potvrzení jeho přijetí je výrazem principu právní jistoty. Žalobce může hovořit o velkém štěstí, že – byť s časovým odstupem a po značných útrapách, které byly žalobci nezákonným zásahem žalovaného způsobeny – doznal žalovaný, že mu byl

e-mail doručen. Za současné reálné situace, kdy správní orgány potvrzují přijetí podání cca ve 30 % případů, nemají podatelé žádný nástroj k tomu, aby případně prokázali, že podání učinili, což je nutí rezignovat na elektronickou komunikaci se správními orgány. Dle názoru žalobce je právě úlohou správního soudnictví státní správu kultivovat tak, aby plnila úkoly jí svěřené zákonem.

Krajský úřad Karlovarského kraje neměl jinou možnost, než (údajně) opožděné odvolání zamítnout (§ 92 odst. 1 správního řádu). Přitom kdyby bylo odvolání na základě podkladů ve spise posouzeno jako včasné, odvolací správní orgán by přezkoumal, zda bylo rozhodnutí vydáno v souladu s právními předpisy a odvolání žalobce by nemuselo být zamítnuto. Přinejmenším by odvolání nebylo zamítnuto na základě zásadního pochybení na straně prvostupňového správního orgánu, které žalobce nemohl nijak ovlivnit.

Žalobce pak zastává názor, že nepostoupení spisu včetně zásadních informací o podaném odvolání nadřízenému správnímu orgánu byl nezákonný zásah. Nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí (v tomto případě nevložení informace o doručení odvolání do spisu), je nezákonným zásahem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, publikované pod č. 2206/2011 Sb. NSS). Je pravdou, že žalobce se může domáhat (a domáhá) zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje žalobou dle § 65 s. ř. s., a je pravděpodobné, že bude v tomto řízení úspěšný. To nic nemění na tom, že v důsledku nezákonného zásahu žalovaného byla na rozhodnutí vyznačena právní moc již uplynutím odvolací lhůty, a rozhodnutí tak bylo po dobu 5 měsíců v právní moci, ač tato byla v důsledku nezákonného zásahu žalovaného žalovaným vyznačena neoprávněně.

Žalobce má pak za to, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu i tím, že jeho e-podatelná nepotvrdila přijetí podání odeslaných ve dnech 29. 10. 2015 a 3. 11. 2015. Dle § 4 odst. 8 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, *pokud je veřejnoprávní původce schopen z dokumentu v digitální podobě včetně datové zprávy, v níž je obsažen, doručeného na elektronickou adresu podatelny podle § 2 odst. 3 písm. c) zjistit adresu elektronické pošty odesílatele, potvrdí na základě výsledků zjištění podle odstavců 1, 4 a 5 odesílateli na tuto adresu, že dokument byl doručen a splňuje podmínky stanovené touto vyhláškou a veřejnoprávním původcem pro přijímání dokumentů*. Pokud by žalovaný žalobci přijetí dokumentů potvrdil, měl by žalobce jasný důkaz o tom, že jeho odvolání bylo doručeno. Způsob, jakým absence takového potvrzení krátila žalobce na svých právech, je zřejmý: na rozhodnutí byla vyznačena právní moc a odvolání bylo vyhodnoceno jako opožděné, protože žalobce nemohl prokázat, že učinil dne 29. 10. 2015 podání.

III. Posouzení věci krajským soudem

III.1 Nevložení podání

Podle § 85 s. ř. s. je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

K zásahové žalobě se odborná literatura vyjádřila takto: „Tzv. nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu již nedosáhne. ... Nepřípustnost žaloby představuje pomyslné „síto“ či „filtr“, který má zajistit především to, aby se soudy působící ve správním soudnictví zabývaly pouze „skutečnými“ žalobami na ochranu před nezákonným zásahem, a ne „nepravými“ žalobami, v nichž účinnou soudní ochranu lze poskytnout prostřednictvím jiného prostředku a řízení ve správním soudnictví (např. řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu či v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy). ... S ohledem na uvedená tvrzení má zásahová žaloba podobu ochranného prostředku „poslední záchrany“ (ultima ratio). Hovoří se o její subsidiární povaze. ... Žalobce by v žalobě měl uvést, zda a s jakým výsledkem se domáhal poskytnutí ochrany jinými právními prostředky. Soudu to umožní lépe posoudit, zda jsou splněny podmínky řízení, nebo bude třeba žalobu, ve smyslu komentovaného ustanovení [= § 85 s. ř. s.], odmítnout.“ (Lukáš Potměšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 37 a 801).

Ohledně subsidiarity zásahové žaloby došel Nejvyšší správní soud zejména k těmto názorům: „Zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojít; žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovým právním prostředkem pouze tehdy, pokud právní řád jiné právní prostředky neposkytuje. Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není.“ (rozsudek ze dne 19. 1. 2005, čj. 1 Afs 16/2004-90, publikovaný pod č. 1541/2008 Sb. NSS), „Soudním řádem správním nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“ (rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, publikovaný pod č. 720/2005 Sb. NSS) a „V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je soud povinen posoudit, před tím než přistoupí k věcnému přezkumu žaloby, zda se lze v daném případě domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). Dospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinnostní (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s. ř. s.“ (rozsudek ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Aps 1/2011-101).

Soudní praxe se vyslovila také k dikci § 85 části věty za středníkem s. ř. s.: „[28] Zatímco předchozí právní úprava obsahovala dva samostatné předpoklady nepřipustnosti zásahové žaloby (subsidiarita a určovací žaloby), po novele již ustanovení § 85 počítá pouze s prvním z nich a výslovně (ne zcela šťastně) vyjadřuje, že druhý z nich již neplatí. Princip subsidiarity zásahových žalob tak není novelou účinnou od 1. 1. 2012 dotčen a nadále platí i u určovacích zásahových žalob. [29] Výraz „zásah“ použitý v § 85 s. ř. s. je tedy nadále nutno vnímat optikou legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., tj. jako „zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím“. Domáhá-li se žalobce určení nezákonnosti zásahu, avšak za zásah považuje procesní situaci, ve které právní předpis předpokládá vydání rozhodnutí ..., nelze takovou žalobu meritorně projednat s poukazem na subsidiaritu zásahových žalob. Smyslem soudního přezkumu nezákonných zásahů je totiž mimo jiné možnost vyslovit zákaz pokračovat v porušování práv. Závěr o nezákonnosti správního rozhodnutí skrze řízení o určení nezákonnosti zásahu by narážel na zásadu presumpce správnosti správních aktů, podle které vyvolává správní rozhodnutí účinky a považuje za správné a zákonné, dokud není zrušeno zákonem stanoveným způsobem. Efektivní ochranu proti účinkům správních rozhodnutí soud může poskytnout výhradně v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v němž je nadán pravomocí napadené rozhodnutí zrušit.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, čj. 8 Azs 144/2015-30). Z uvedeného tedy plyne, že ani deklaratorní zásahová žaloba nemůže být užita, nabízí-li zákon žalobci odlišný procesní postup, zde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

V daném případě rozhodnutím ze dne 14. 10. 2015, čj. 57239/2015/OP/JASV-14, shledal Městský úřad Sokolov žalobce vinným z naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal. Rozhodnutím ze dne 28. 1. 2016, čj. 3767/DS/15-3, Krajský úřad Karlovarského kraje odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí Městského úřadu Sokolov zamítl z důvodu opožděnosti. Žalobce se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, datovanou dne 8. 3. 2016 a doručenou soudu dne 11. 3. 2016, domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 28. 1. 2016, čj. 3767/DS/15-3, a vrácení věci krajskému úřadu k dalšímu řízení (tato žaloba byla zapsána pod sp. zn. 17A 14/2016) a žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, datovanou dne 16. 3. 2016 a doručenou soudu dne 18. 3. 2016, se domáhal určení zejména toho, že zásah Městského úřadu Sokolov spočívající v nevložení odvolání, učiněného elektronicky bez uznávaného elektronického podpisu, do příslušného správního spisu, byl nezákonný (tato žaloba byla zapsána pod sp. zn. 30A 67/2016). Pro úplnost lze dodat, že podáním datovaným dne 25. 5. 2016 a doručeným soudu dne 26. 5. 2016 vzal žalobce žalobu proti uvedenému rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje zpět, neboť Ministerstvo dopravy vyhotovilo dne 26. 4. 2016 rozhodnutí čj. 233/2016-160-SPR/3, kterým zrušilo napadené rozhodnutí v rámci přezkumného řízení. Zdejší soud pak usnesením ze dne 24. 8. 2016, čj. 17A 14/2016-26, řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 28. 1. 2016, čj. 3767/DS/15-3, zastavil.

Z uvedeného plyne, že žalobce měl k obraně svého práva na to, aby v jeho věci byl proveden plný odvolací přezkum, k dispozici žalobu proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Jelikož žalobce měl k obraně svých práv k dispozici jiné právní prostředky, je zde

žaloba na ochranu před nezákonným zásahem prvostupňového správního orgánu vzhledem k její subsidiární povaze nepřipustná (srov. § 85 s. ř. s.).

III.2 Neodeslání potvrzení

Pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je v § 84 odst. 1 s. ř. s. stanovena subjektivní lhůta (*do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl*) a objektivní lhůta (*do dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo*).

Zásahovou žalobu je třeba podat za současné existence obou lhůt, tedy jak v rámci subjektivní, tak objektivní lhůty. K subjektivní lhůtě zaujala soudní praxe tento názor: „*Pro počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) je rozhodný okamžik, kdy se žalobce dozvěděl o úkonu nebo nečinnosti správního orgánu, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyt přesvědčení, že tento úkon nebo nečinnost správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu, naopak není pro běh uvedené lhůty rozhodný.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, čj. 5 Aps 5/2010-293, publikovaný pod č. 2386/2011 Sb. NSS).

V daném případě byla žaloba podána dne 18. 3. 2016. Přijetí podání v elektronické podobě potvrzují správní orgány bezodkladně. Že neobdržel potvrzení o přijetí svých podání ze dne 29. 10. 2015 a ze dne 3. 11. 2015, se žalobce dozvěděl krátce po jejich podání, tj. krátce po 29. 10. 2015 a po 3. 11. 2015. Subjektivní lhůta pro podání žaloby zde uplynula nejpozději do konce první třetiny ledna 2016. Co do neodeslání potvrzení byla tedy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podána až po uplynutí stanovené subjektivní lhůty, čili byla podána opožděně.

III.3 Z á v ě r

Jelikož co do *nevložení podání* je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle soudního řádu správního nepřipustná, soud ji ve vztahu k prvnímu návrhu rozsudečného výroku odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

Jelikož co do *neodeslání potvrzení* byla žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podána opožděně, soud ji ve vztahu k dalším dvěma návrhům rozsudečného výroku odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 84 odst. 1 větou první s. ř. s.

Soud neprojednával věc samu, a proto mohl rozhodnout bez jednání (§ 49 odst. 1 věta první s. ř. s. *a contrario*).

Žaloba byla před prvním jednáním odmítnuta, a proto soud vrátí z účtu soudu zaplacený soudní poplatek za žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve výši 2.000,- Kč [§ 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů].

IV. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 23. září 2016

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková