



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové

žalobce: V. V., nar. X
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha 8

proti
žalovanému: Ministerstvo dopravy
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného

takto:

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

Odůvodnění:

Předmět sporu a podání účastníků řízení

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobce domáhá uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 2. 2018, č. j. MHMP 300183/2018/Dbá, sp. zn. S-MHMP 1118731/2017/Dbá (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. J.

2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena za spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, pokuta ve výši 3 000 Kč a zákaz činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu, na dobu dvou měsíců.
3. Žalobce v podané žalobě namítl, že proti prvostupňovému rozhodnutí podal včas odvolání, avšak ani přes uplatnění opatření proti nečinnosti o něm žalovaný do dne podání žaloby nerozhodl.
4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Uvedl, že žalobce podal odvolání v zákonné lhůtě prostřednictvím původního zmocněnce, avšak podání bylo učiněno e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu a nebylo doplněno. Podle žalovaného je tak třeba na něj nahlížet, jako by nebylo vůbec podáno, a proto žalovaný nemohl být nečinný, neboť neměl o čem rozhodovat. Žalovaný si je vědom, že správní orgán prvního stupně vyzval původního zmocněnce k doplnění odvolání (k výzvě správního orgánu I. stupně zmocněnec doplnil odvolání dne 10. 7. 2018), avšak nebylo co doplňovat vzhledem k tomu, že odvolání nebylo podáno. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně nabylo právní moci dne 20. 3. 2018.

Rozsudek městského soudu a jeho zrušení kasačním soudem

5. Městský soud rozhodl rozsudkem ze dne 15. 9. 2020, č. j. 3 A 53/2019-22, v němž zaujal názor, že podpis není povinnou náležitostí odvolání, proto i bez něj je zahájeno řízení o odvolání. Tato vada byla následně odstraněna a řízení o odvolání mohlo být ukončeno zákonem předpokládaným způsobem, což však nebylo, proto je žalovaný nečinný. Žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí a zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8 800 Kč.
6. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 7. 1. 2021, č. j. 8 As 193/2020-30, rozsudek č. j. 3 A 53/2019-22 zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že městský soud nesprávně posuzoval obsahové vady podání za situace, kdy měl posuzovat, zda podání bylo učiněno zákonem předpokládaným způsobem dle § 37 odst. 4 správního řádu. Podání, které bylo podáno bez kvalifikovaného elektronického podpisu, nebylo podáno v zákonem stanovené formě a lze k němu přihlížet jen tehdy, pokud by bylo doplněno do 5 dnů formou zákonem předvídanou. V dalším řízení je městský soud právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho zrušujícím rozsudku vázán.

Další vyjádření žalobce

7. Po vrácení věci zpět městskému soudu se žalobce vyjádřil podáním ze dne 11. 1. 2021. Žalobce nepředpokládá, že by uznávaný elektronický podpis zmocněnce byl neplatný na podaném odvolání ze dne 9. 3. 2018. Zmocněnec vždy užívá platný uznávaný elektronický podpis. Žalobce nemůže být ani stíhán neúspěchem ve věci, když správní orgán prvního

stupně v předkládací zprávě k odvolání píše, že odvolání bylo podáno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ačkoliv odvolací správní orgán toto nemá ve správním spise k dispozici. Žalobce má za to, že žalovaný nečinný byl, neboť i kdyby platila jeho verze, nelze akceptovat, aby na e-mail doručený a opatřený elektronický podpisem X vůbec nereagoval, pokud bylo zřejmé, že e-mail vychází ze jména a příjmení zmocněnce. Podle žalobce se jedná o porušení principu dobré správy.

Podstatné okolnosti vyplývající ze správního spisu

8. Z podání účastníků a z obsahu správního spisu (čj. 261/2019-160-SPR) vyplývají tyto pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti:
9. Dne 9. 3. 2018 zmocněnec žalobce Ing. M. J. odeslal správnímu orgánu I. stupně e-mailem odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí, které spisovna přijala dne 12. 3. 2018 (následující pracovní den), avšak které neobsahovalo platný uznávaný elektronický podpis.
10. Dne 22. 5. 2018 byla vypravena správním orgánem I. stupně zmocněnci žalobce výzva k odstranění nedostatků podání (č. j. MHMP 774617/2018/Dbá). Lhůta stanovená ve výzvě zmocněnci žalobce bezvýsledně uplynula dne 13. 6. 2018.
11. Dne 10. 7. 2018 zmocněnec žalobce Ing. M. J. zaslal správnímu orgánu I. stupně e-mailem doplnění odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí, které obsahovalo platný uznávaný elektronický podpis.
12. Dne 14. 2. 2019 podal žalobce žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, jímž se domáhal rozhodnutí o odvolání ze dne 9. 3. 2018.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

13. Soud přezkoumal podanou žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů v řízení podle § 79 a násl. s. ř. s. Učinil tak bez nařízení jednání, neboť s takovým postupem oba účastníci vyslovili konkludentně souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
14. Podle § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. „[t]en, 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.“
15. Mezi účastníky je spornou otázka, zda odvolání zmocněnce žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí bylo podáno řádně a zda tak žalovanému vznikla procesní povinnost o něm rozhodnout.
16. Městský soud ve svém rozhodnutí ze dne 15. 9. 2020, č. j. 3 A 53/2019-22, zaujal názor, že podpis není povinnou náležitostí odvolání, proto i bez něj je zahájeno řízení o odvolání. Tato vada byla následně odstraněna a řízení o odvolání mohlo být ukončeno zákonem předpokládaným způsobem, což však nebylo, protože je žalovaný nečinný. Nejvyšší správní soud se však s tímto názorem neztotožnil. Městský soud je v nyní projednávané věci podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

S výjimkou výjimečných případů podstatných změn okolností či judikatury, k nimž však v nyní projednávané věci nedošlo, tedy soud nemá již prostor se závěry Nejvyššího správního soudu polemizovat.

17. Podle § 37 odst. 2 věty páté správního řádu musí „podání obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“
18. Podle § 37 odst. 3 správního řádu „nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“
19. Podle § 37 odst. 4 správního řádu je podání „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 dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.“
20. Podrobnosti ohledně podepisování elektronickým podpisem stanoví § 5 až 7 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, v rozhodném znění.
21. Podle § 5 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, v rozhodném znění (dále jen „zákon č. 297/2016 Sb.“) „k podepisování elektronickým podpisem lze použít pouze kvalifikovaný elektronický podpis, podepisuje-li elektronický dokument, kterým a) činí úkon nebo právně jedná stát, územní samosprávný celek, právnická osoba zřízená zákonem nebo právnická osoba zřízená nebo založená státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem nebo jejich orgán anebo jiná jejich součást (dále jen „veřejnoprávní podepisující“), nebo b) činí úkon osoba neuvedená v písmenu a) při výkonu své působnosti.“
22. Podle § 6 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb. lze „k podepisování elektronickým podpisem použít pouze uznávaný elektronický podpis, podepisuje-li se elektronický dokument, kterým se činí úkon vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem jejich působnosti. Odst. 2 k tomu dále stanoví, že se uznávaným elektronickým podpisem rozumí zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis nebo kvalifikovaný elektronický podpis.“
23. Podle § 7 zákona č. 297/2016 Sb. lze „k podepisování elektronickým podpisem použít zaručený elektronický podpis, uznávaný elektronický podpis, případně jiný typ elektronického podpisu, podepisuje-li se elektronický dokument, kterým se právně jedná jiným způsobem než způsobem uvedeným v § 5.“
24. Městský soud ve shodě s právním názorem Nejvyššího správního soudu konstatuje, že k tomu, aby se správní orgán dostal do režimu § 37 odst. 2 a 3 správního řádu, a tedy vůbec posuzoval obsahové vady podání, musí být podání učiněno v souladu s § 37 odst. 4

správního řádu. Musí být tedy učiněno v zákonem uvedené formě, nebo alespoň do 5 dní v takové formě doplněno jinak se k danému podání nepřihlíží.

25. Takto se vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 4. 2018, č. j. 4 Azs 76/2018-39, kde uvedl, že nesprávným způsobem podané podání bez následného doplnění ve lhůtě a formě dle § 37 odst. 4 správního řádu nebylo způsobilé zahájit řízení a správní orgán nebyl povinen na tuto skutečnost podatele upozornit. V tomto rozsudku kasační soud rovněž citoval svůj rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 As 90/2008-70, podle kterého:

„pokud by stěžovatelka učinila podání, které by bylo opatřeno zaručeným elektronickým podpisem, ale postrádalo by některou z předepsaných obsahových náležitostí, bylo by povinností správního orgánu v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu stěžovatelku vyzvat k jejich doplnění. Pokud však stěžovatelka neučinila podání v zákonem stanovené formě, bylo třeba postupovat podle ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu, tj. podání do 5 dnů písemně nebo ústně do protokolu potvrdit či opatřit elektronickým podpisem. Nepostupovala-li stěžovatelka dle ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu, pak její podání, nebylo způsobilé zahájit předmětné správní řízení a nelze k němu vůbec přihlížet, ani odstraňovat jeho případné obsahové vady. Správní orgán vždy přihlíží k podáním učiněným zákonem předepsanou formou, podání učiněná jinou formou se stanou v řízení relevantní pouze za předpokladu jejich následného doplnění (do 5 dnů) některou z uvedených kvalifikovaných forem podání“ (zvýraznění doplněno soudem).

26. V projednávané věci podal zmocněnec žalobce dne 9. 3. 2018 e-mailem blanketní odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, a to bez platného elektronického podpisu. Jelikož odvolání je úkonem, jímž se disponuje řízením, bylo nutné, aby zmocněnec žalobce své podání ze dne 9. 3. 2018 podal ve formě požadované § 37 odst. 4 správního řádu s náležitostmi vyjmenovanými v § 37 odst. 2 věty páté správního řádu. Zvolil-li elektronickou formu – e-mailové podání zaslané na elektronickou adresu správního orgánu I. stupně – muselo být jeho podání podepsáno zaručeným elektronickým podpisem.
27. Podání zmocněnce žalobce zaručený elektronický podpis neobsahovalo (jak je jasně patrné z č. l. 19 a 21 správního spisu vedeného pod sp. zn. MHMP 1118731/2017 Db, kde je na č. l. 19 u podpisu podání zmocněnce žalobce ze dne 9. 3. 2018, které bylo zpracováno dne 12. 3. 2019, uvedeno „*Neplatný podpis*“, a na č. l. 21 v části E-mail je v kolonce u uznávaného elektronického podpisu uvedeno „*Ano*“ a u výsledku ověření elektronického podpisu „*neplatný*“).
28. Toto podání proto muselo být do 5 dnů potvrzeno způsobem podle § 37 odst. 4 správního řádu. Povinnost doplnit nesprávným způsobem učiněné podání zmocněnci žalobce vyplývala přímo ze zákona, a správní orgán I. stupně nebyl povinen jej na tuto skutečnost upozornit. V projednávané věci zmocněnec žalobce zaručený elektronický podpis podle § 37 odst. 4 správního řádu v zákonem stanovené lhůtě pěti dnů nedoplnil, ani nepotvrdil své podání jiným zákonem předvídaným způsobem. K jeho podání se proto dále nemělo přihlížet. Toto podání nevyvolávalo žádné právní následky, a prvostupňové rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 3. 2018 (zmocněnci žalobce bylo doručeno dne 23. 2. 2018).

29. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že podání zmocněnce žalobce označené jako doplnění odvolání ze dne 10. 7. 2018 již platný zaručený elektronický podpis obsahovalo. Tímto podáním ke „konvalidaci“ podání zmocněnce žalobce ze dne 9. 3. 2018, k němuž pro nedoplnění zaručeného elektronického podpisu nemohl správní orgán I. stupně (resp. též žalovaný) přihlížet, nedošlo. I pokud by toto podání bylo posouzeno jako nové odvolání, bylo by podáno opožděně, po marném uplynutí odvolací lhůty stanovené v § 83 odst. 1 věty první správního řádu. Žalobce se uplatněným opatřením proti nečinnosti podle § 80 správního řádu nedomáhal rozhodnutí o tomto opožděném odvolání (jeho zamítnutí), nýbrž rozhodnutí o odvolání ze dne 9. 3. 2018, k němuž však z výše uvedených důvodů nelze přihlížet.
30. Správní orgán I. stupně, který dne 22. 5. 2018 vyhotovil a zaslal zmocněnci žalobce výzvu k odstranění nedostatků podání (č. j. MHMP 774617/2018/Dbá) ze dne 9. 3. 2018, nepostupoval správně. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně nebyl oprávněn k podanému odvolání zmocněnce žalobce ze dne 9. 3. 2018 vůbec přihlížet, nebyl povinen činit ani další úkony ve vztahu k žalobci (resp. zmocněnci žalobce), tedy o jeho podání jakkoliv procesně rozhodovat či jej postupovat nadřízenému správnímu orgánu (žalovanému). Žalovaný nepochybil, pokud k odvolání zmocněnce žalobce ze dne 9. 3. 2018, které nebylo v zákonem stanovené lhůtě potvrzeno, nepřihlédl a odvolací řízení nezahájil. Žalovaný tedy není nečinný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

31. Soud z výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
32. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má na náhradu nákladů právo účastník, který byl v řízení úspěšný. Podle § 104 odst. 3 s. ř. s. soud rozhoduje i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly; právo na náhradu nákladů tedy nemá ani jeden z nich.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení za Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení za níže uvedených podmínek. Kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. v rozsahu otázek, které byly již vyřešeny předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v této věci, přípustná jen tehdy, pokud stěžovatel tvrdí, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V rozsahu, v němž není přípustná kasační stížnost, je přímo proti tomuto rozhodnutí přípustná ústavní stížnost (srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19).

Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

V Praze dne 31. 10. 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu