



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: V. V., zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2022, čj. 3 A 53/2019-53,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2022, čj. 3 A 53/2019-53, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda Městský soud v Praze nezatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, jestliže ve věci rozhodl bez nařízení jednání postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

[2] Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 2. 2018, čj. MHMP 300183/2018/Dbá, byla žalobci (dále „stěžovatel“) uložena pokuta ve výši 3 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu dvou měsíců za spáchání přestupku na úseku provozu na pozemních komunikacích. Stěžovatel se žalobou podanou u městského soudu domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 15. 9. 2020, čj. 3 A 53/2019-22, žalobě vyhověl a uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odvolání. Nejvyšší správní soud následně

rozsudkem ze dne 7. 1. 2021, čj. 8 As 193/2020-30, rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud totiž nesprávně posoudil obsahové vady podání za situace, kdy měl posoudit, zda podání bylo učiněno zákonem předvídaným způsobem podle § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podání, které bylo podáno bez kvalifikovaného elektronického podpisu, totiž není podáno v zákonem stanovené formě a lze k němu přihlížet jen tehdy, pokud by bylo doplněno do 5 dnů formou zákonem předvídanou.

[4] Městský soud poté v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Uvedl, že stěžovatel podal prostřednictvím zmocněnce dne 9. 3. 2018 e-mailem blanketní odvolání, které však nebylo podepsáno zaručeným elektronickým podpisem. Z č. l. 19 a 21 správního spisu totiž vyplývá, že podání bylo podepsáno neplatným podpisem. Podání stěžovatele proto muselo být do 5 dnů potvrzeno způsobem podle § 37 odst. 4 správního řádu, což se však nestalo. K podání stěžovatele se proto dále nemělo přihlížet. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak nabylo právní moci dne 13. 3. 2018. Doplnění odvolání ze dne 10. 7. 2018 se zaručeným elektronickým podpisem nezhojilo podání stěžovatele ze dne 9. 3. 2018. I kdyby bylo posouzeno jako nové odvolání, bylo by podáno opožděně. Stěžovatel se žalobou na ochranu proti nečinnosti nedomáhal rozhodnutí o tomto opožděném odvolání. Městský soud tak uzavřel, že žalovaný není nečinný.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatel namítá, že dne 10. 7. 2018 učinil řádné podání odvolání zákonem předepsanou formou. Přinejmenším o tomto odvolání proto byl žalovaný povinen rozhodnout. Šlo o samostatné odvolání. Je bez významu, zda by bylo posouzeno jako opožděné. I tak by o něm byl žalovaný povinen rozhodnout. Žalobní petit byl koncipován tak, že se stěžovatel domáhal toho, aby žalovaný rozhodl o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Soud je žalobním návrhem vázán. Městský soud konstatoval, že stěžovatel odvolání (byť opožděné) podal. Žalovaný však o něm nerozhodl. Městský soud proto měl přikázat žalovanému vydat rozhodnutí o odvolání, jak se stěžovatel domáhal v žalobním petitu.

[6] Městský soud nesprávně posoudil otázku formy odvolání ze dne 9. 3. 2018. Není možné zpochybnit elektronický podpis nepodloženým, prostým tvrzením, že byl neplatný. Není zřejmé, co znamená, že elektronický podpis je neplatný. Ke zpochybnění jeho platnosti by bylo třeba uvést důvody, pro které je tvrzena jeho neplatnost. Důvod neplatnosti musí být uveden rámcově tak, aby mohl být druhou stranou sporován. Odvolání je ze dne 9. 3. 2018. Záznam žalovaného obsažený na č. l. 19 správního spisu je ze dne 12. 3. 2019. Podpis byl tedy posuzován více než rok po učinění podání. Certifikát podpisu byl platný do 17. 8. 2018. Byl-li proto posuzován v březnu 2019, musel se nutně jevit jako neplatný. Kontrola elektronického podpisu musí být učiněna v momentě doručení podání. Pozdější kontroly jsou bezvýznamné a nelze z nich nic zjišťovat. Městský soud proto nemohl vyjít z posouzení elektronického podpisu ze dne 12. 3. 2019. Protokol z 12. 3. 2019 dokazuje, že elektronický podpis nebyl platný k tomuto datu. Nijak však nevypovídá o tom, zda byl platný 9. 3. 2018. Závěr městského soudu, že elektronický podpis byl neplatný, proto není prokázán. Závěrem stěžovatel uvedl důvody, proč by měla být kasační stížnost přijatelná.

pokračování

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná, byť z jiného důvodu, než který namítá stěžovatel.

III.1 Přípustnost kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí o druhou podanou kasační stížnost v dané věci (viz bod [3] výše). Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

[10] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, ve kterém uvedl, že „ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“

[11] První rozhodnutí městského soudu bylo ke kasační stížnosti žalovaného zrušeno rozsudkem sp. zn. 8 As 193/2020 z důvodu, že se městský soud chybně nezabýval tím, zda bylo podání ze dne 9. 3. 2018 učiněno stěžovatelem zákonem předvídaným způsobem podle § 37 odst. 4 správního řádu (blíže viz rekapitulaci v bodě [3] výše). Městský soud v dalším řízení dospěl k závěru, že odvolání ze dne 9. 3. 2018 bylo opatřeno neplatným zaručeným elektronickým podpisem a že nebylo doplněno do 5 dnů formou předvídanou zákonem. Žalovaný proto nebyl nečinný. Proti posouzení této otázky městským soudem stěžovatel brojí v nyní podané kasační stížnosti. Ta je proto přípustná, neboť touto otázkou se Nejvyšší správní soud dosud nezabýval.

[12] Nejvyšší správní soud se nezabýval důvody, pro které má stěžovatel za to, že je kasační stížnost přijatelná. V nyní projednávané věci totiž rozhodoval městský soud ve specializovaném senátu podle § 31 odst. 1 s. ř. s., neboť jde o nečinnostní žalobu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 5. 2022, čj. Nad 202/2020-59, č. 4370/2022 Sb. NSS, bod 26, a rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2011, čj. 7 Ans 9/2011-106). Protože ve věci nerozhodoval samosoudce, není dán důvod zabývat se přijatelností kasační stížnosti podle § 104a odst. 1 s. ř. s.

III.2 Rozhodnutí o věci samé bez nařízení jednání

[13] Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. platí, že *k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů; kratší čas k přípravě lze stanovit v řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny. O jednání vyrozumí osoby zúčastněné na řízení.*

[14] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. dále platí, že *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*

[15] Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, že stěžovatel v reakci na rozsudek sp. zn. 8 As 193/2020 zaslal městskému soudu dne 11. 1. 2021 přípis označený jako „*trvání na jednání a vyjádření k věci žalobce*“. V něm uvedl, že trvá na ústním projednání věci a že nepředpokládá, že by uznávaný elektronický podpis zmocněnce byl na odvolání ze dne 9. 3. 2018 neplatný, neboť ten vždy užívá platný uznávaný elektronický podpis. Městský soud následně 21. 4. 2021 vyzval účastníky řízení postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s., zda souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Jelikož na výzvu účastníci nereagovali, rozhodl městský soud o věci samé bez nařízení jednání (viz bod 13 napadeného rozsudku).

[16] Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatel ve vyjádření ze dne 11. 1. 2021 poté, co Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu ze dne 15. 9. 2020, výslovně uvedl, že trvá na ústním projednání věci. Městský soud proto měl nařídit jednání podle § 49 odst. 1 s. ř. s. Za této situace nebyl dán důvod, aby mu soud zasílal výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel se k požadavku na ústní projednání věci totiž vyjádřil již ve vyjádření ze dne 11. 1. 2021. Jeho projev vůle proto nebylo třeba znovu potvrzovat. To, že městský soud i přesto výzvu vydal a stěžovatel na ni nereagoval, proto nemá za následek uplatnění domněnky souhlasu s upuštěním od jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2021, čj. 10 Azs 232/2021-62, bod 8). Protože stěžovatel na jednání trval a městský soud jednání nenařídil, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. K této vadě je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že stěžovatel ve vyjádření ze dne 11. 1. 2021 uvedl, že nepředpokládá, že by uznávaný elektronický podpis zmocněnce byl na odvolání ze dne 9. 3. 2018 neplatný, neboť ten vždy užívá platný uznávaný elektronický podpis. Nesouhlasil proto zjevně se závěrem městského soudu obsaženým v rozsudku ze dne 15. 9.

pokračování

2020, podle kterého bylo odvolání ze dne 9. 3. 2018 bez platného uznávaného elektronického podpisu. Nařízení jednání k projednání věci proto bylo tím spíše namístě, jestliže předmětem sporu bylo to, zda odvolání ze dne 9. 3. 2018 bylo opatřeno platným uznávaným elektronickým podpisem či nikoliv. Na jednání by se stěžovatel mohl vyjádřit k důvodu neplatnosti shledaným městským soudem a k tomu, proč má za to, že byl uznávaný elektronický podpis naopak platný, a předložit důkazy prokazující jeho platnost. Jelikož nejde o lehkou skutkovou otázku, není vyloučeno, že by bylo nutné k ní vést dokazování. To, že městský soud jednání nenařídil, proto nepředstavuje pouhé formální procesní pochybení. Výsledek jednání totiž mohl mít zásadní vliv na rozhodnutí o žalobě.

[18] Nejvyšší správní soud se proto nyní pro předčasnost nezabýval tím, zda je tvrzení městského soudu o neplatnosti uznávaného elektronického podpisu dostatečné, a tím, zda městský soud mohl vyjít z posouzení uznávaného elektronického podpisu ze dne 12. 3. 2019, jenž je založen na č. l. 19 správního spisu. Bude totiž na městském soudu, aby ve věci nařídil jednání, na kterém bude otázka platnosti uznávaného elektronického podpisu řádně projednána.

[19] Nejvyšší správní soud se v tuto chvíli nezabýval ani námitkou, podle které měl městský soud přikázat žalovanému vydat rozhodnutí o odvolání, neboť dne 10. 7. 2018 podal odvolání zákonem předepsanou formou. V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti se totiž neuplatňuje koncentrace řízení (rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS, bod 24, a ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS). Stěžovatel proto může k této otázce snést v dalším řízení před městským soudem další žalobní argumentaci. Bylo by tak předčasné se touto námitkou nyní zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že městský soud zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Zrušil proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 20. dubna 2023

Petr Mikeš
předseda senátu