



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobce: **L. K.**
bytem X

proti
žalovanému: **Generální ředitelství cel**
sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2023, č. j. 21027-2/2023-900000-317,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Celní úřad pro Středočeský kraj (dále jen „celní úřad“) vydal dne 1. 3. 2023 rozhodnutí č. j. 51272-3/2023-610000-12 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 42a odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a žalobci uložil podle § 42a odst. 8 písm. e) zákona o pozemních komunikacích správní trest pokuty ve výši 3 000 Kč spolu s povinností nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 20. 3. 2023.
2. Žalovaný následně dne 2. 4. 2023 obdržel zprávu z e-mailové adresy X@X.X s textem:

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

„Celní úřad pro střeďočeký kraj

543664/2022-61000-12

Dobrý den,

Podávám odvolání proti rozhodnutí, které bylo zahájeno příkazem č. j. 543664-3/2022-61000-12, ze dne 25. 11. 2022.

Děkuji – L. K., X – nar. X.“

E-mail nebyl opatřen uznávaným elektronickým podpisem.

3. Dne 11. 4. 2023 obdržel žalovaný datovou zprávu z datové schránky R. J., která byla v předmětu označena jako „odvolání“ a přílohou této datové zprávy byla shodná písemnost jako výše uvedený e-mail. Také ta nebyla podepsána uznávaným elektronickým podpisem.
4. Konečně dne 12. 4. 2023 byla žalovanému doručena další datová zpráva s totožným obsahem a předmětem, tentokrát již přímo z žalobcovy datové schránky (podnikající fyzické osoby).
5. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobcovo odvolání zamítl podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jako opožděné. V odůvodnění uvedl, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb, neboť neměl zřízenou datovou schránku jako fyzická osoba. Zásilka byla dne 8. 3. 2023 připravena k vyzvednutí, a poté dne 23. 3. 2023 vhozena do žalobcovy schránky. Prvostupňové rozhodnutí proto bylo žalobci doručeno fikcí dne 20. 3. 2023 (poslední den úložní doby připadl na 18. 3. 2023, což ale byla sobota). Posledním dnem odvolací lhůty proto byl den 4. 4. 2023. Dne 2. 4. 2023 žalovaný obdržel jen e-mail bez „zaručeného“ elektronického podpisu s textem žalobcova odvolání. Jelikož ho žalobce ve lhůtě pěti dnů nedoplnil v zákonem předepsané formě podle § 37 odst. 4 správního řádu, žalovaný k němu nepřihlížel. Prvostupňové rozhodnutí tak dne 5. 4. 2023 nabylo právní moci. Žalovaný posléze dne 11. 4. 2023 obdržel datovou zprávu s textem odvolání z datové schránky třetí osoby. Zákonná fikce podpisu však platí pouze pro podání činěné majitelem datové schránky. Příloha datové zprávy obsahující odvolání ani nebyla žalobcem elektronicky podepsána. Podání učiněné datovou schránkou bylo perfektní co do formy, avšak chyběl na něm podpis, k jehož doplnění by byl žalovaný povinen podatele (žalobce) vyzvat. Žalobce však tuto vadu sám odstranil dne 12. 4. 2023, neboť již ze své datové schránky podnikající fyzické osoby podal odvolání. Podle žalovaného se tak teprve dne 12. 4. 2023 „zformovalo“ perfektní podání (odvolání), které bylo podáno dne 11. 4. 2023. Žalobce je však podal až sedmý den po uplynutí odvolací lhůty, a proto bylo opožděné.

Žaloba

6. Žalobce se žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.
7. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nesrozumitelné. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda podání ze dne 11. 4. 2023 považoval za potvrzení podání ze dne 2. 4. 2023 a zda podání ze dne 12. 4. 2023 považoval za potvrzení odvolání ze dne 2. 4. 2023 nebo za potvrzení odvolání ze dne 11. 4. 2023. Žalobce tak postrádá ve výroku i odůvodnění napadeného rozhodnutí jasné vymezení toho, o jakém odvolání žalovaný ve skutečnosti rozhodoval. Jestliže by žalovaný na všechna podání nehleděl jako na podání jediné, byla by podána odvolání dvě, a žalobce by se tak mohl domáhat rozhodnutí o druhém odvolání. Podle žalobce proto měl žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí uvést i den podání

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

odvolání.

8. Napadené rozhodnutí je podle žalobce také nesprávné v posouzení otázky opožděnosti odvolání. Žalobce podal dne 2. 4. 2023 odvolání prostou e-mailovou zprávou. Aby mělo odvolání zamýšlené právní účinky, bylo je třeba v pětidenní lhůtě (do dne 11. 4. 2023) potvrdit. Dne 11. 4. 2023 bylo odvolání shodného obsahu podáno prostřednictvím datové schránky R. J., tj. ve formě požadované § 37 odst. 4 správního řádu. Správní řád přitom rozlišuje mezi obsahovými náležitostmi podání, u nichž je správní orgán povinen vyzvat podatele k odstranění vad, a formou podání, při jejímž nedostatku se k podání nepřihlíží. Podání datovou schránkou ze dne 11. 4. 2023 bylo stejného obsahu jako podání e-mailem ze dne 2. 4. 2023, a proto se jednalo o potvrzení tohoto podání. Je pravda, že druhé podání ze dne 11. 4. 2023 trpělo vadou, neboť neobsahovalo žalobcův podpis, popř. plnou moc k zastupování R. J. Absence podpisu či plné moci je však toliko obsahovou vadou podání, k jejímuž odstranění měl žalovaný žalobce vyzvat podle § 37 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že žalobce ihned následujícího dne (12. 4. 2023) podal opětovně odvolání shodného obsahu již ze své vlastní datové schránky, odstranil tím bez výzvy i obsahovou vadu podání spočívající v absenci podpisu. Žalobce je tedy přesvědčen, že by se na jeho odvolání mělo nahlížet jako na odvolání podané dne 2. 4. 2023. Jestliže žalovaný nepovažoval odvolání za perfektní po doplnění podpisu, měl před jeho zamítnutím žalobce vyzvat k doložení plné moci pro R. J., aby vyjasnil, zda byl oprávněn jménem žalobce jednat. Žalobce neměl primární zájem na tom, aby jej R. J. zastupoval, pouze byl o Velikonocích v zahraničí, kde mu internetové připojení v hotelu blokovalo přístup k datové schránce, a proto požádal svého kamaráda o podání odvolání z jeho datové schránky.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvádí dále, že první žalobní námitka je čistě formální, neboť pokud by bylo napadené rozhodnutí skutečně nesrozumitelné, žalobce by k němu mohl jen těžko vyjádřit svůj oponentní právní názor.
10. Dále žalovaný uvádí, že žalobce učinil dne 2. 4. 2023 podání toliko „nouzovou“ formou. Ke zhojení vady formy tohoto podání měl žalobce zákonnou pětidenní lhůtu, která s ohledem na velikonoční svátky uplynula až dne 11. 4. 2023, tedy tentýž den, kdy bylo žalovanému doručeno totožné podání z datové schránky R. J. bez žalobcova elektronického podpisu. Původní „nouzové“ podání tak bylo doplněno pouze dalším „nouzovým“ nepodepsaným podáním. Vadu druhého podání žalobce sice hned následující den sám odstranil podáním odvolání z vlastní datové schránky, avšak až po uplynutí pětidenní lhůty. Řádně podané odvolání se proto „zformovalo“ až dne 12. 4. 2023. Žalovaný ani neměl důvod vyzývat R. J. k předložení plné moci. Žalobce ani náznakem neprojevil vůli být v řízení zastoupen a ani z podání R. J. nevyplývá, že by jednal v zastoupení žalobce. Vadu podání spočívající v absenci plné moci by žalovaný byl povinen odstraňovat jen v případě, že by byla existence zastoupení zjevná. Za situace, kdy odvolání nebylo učiněno zákonem předepsanou formou, navíc ani nebylo na místě takovou vadu odstraňovat, což plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 7. 1. 2021, č. j. 8 As 193/2020 – 30.

Replika

11. Žalobce v replice uvádí, že tvrzená nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí není jen formalitou. Otázka toho, o jakém odvolání žalovaný rozhodoval, má další procesní důsledky

a může mít vliv na posouzení věci samé. Pokud by žalovaný hleděl na odvolání jako na odvolání podané žalobcem dne 12. 4. 2023, vznikla by mu zároveň povinnost rozhodnout samostatně o odvolání podaném dne 2. 4. 2023 a potvrzeném dne 11. 4. 2023. Pokud by však žalovaný hleděl na odvolání žalobce jako na odvolání podané dne 11. 4. 2023 a potvrzené dne 12. 4. 2023, povinnost k vydání dalšího rozhodnutí by mu nevznikla. Není vyloučeno, aby ve věci bylo podáno vícero odvolání a o nich rozhodnuto různým způsobem. Jestliže žalovaný nesdílel žalobcův názor o jediném odvolání, měl jasně vymezit, o kterém z více odvolání rozhoduje.

12. Dále žalovaný opakuje, že zákon rozlišuje mezi formou podání a náležitostmi podání. K tomu, aby byl naplněn požadavek na formu podání, musí být podání potvrzeno datovou schránkou. Z právních předpisů nevyplývá, že by se mělo jednat přímo o žalobcovu datovou schránku, je tedy možné, aby potvrzení došlo z datové schránky třetí osoby. Stejně tak by bylo podání potvrzeno, pokud by je žalobce poslal doporučeným dopisem bez vlastnoručního podpisu. Správní orgán je pak povinen vyzvat k odstranění vady spočívající v chybějícím podpisu, k čemuž žalobce odkazuje rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 – 39, č. 3863/2019 Sb. NSS. Žalobce ani nesdílí názor, že by podání ze dne 11. 4. 2023 nebylo učiněno zákonnou formou, a proto žalovaný neměl povinnost odstraňovat vadu spočívající v nedostatku předložení plné moci. Pokud by navíc žalobce spolu s podáním ze dne 11. 4. 2023 žalovanému zároveň doložil plnou moc pro R. J., žalovaný by takové odvolání patrně meritorně posoudil. I tato skutečnost svědčí o tom, že forma podání byla bezvadná. Jedinou vadou tak byla absence plné moci. Není rozhodné, že žalobce neprojevil vůli být zastoupen.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků, je včasná a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Poté přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl bez jednání, neboť žalobce vyslovil s tímto postupem výslovný souhlas a žalovaný se v poskytnuté lhůtě nevyjádřil. Má se tak za to, že s rozhodnutím bez jednání rovněž souhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
14. V projednávané věci bylo napadeným rozhodnutím zamítnuto žalobcovo odvolání jako opožděné. V takovém případě je podle ustálené judikatury soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 – 81).

Posouzení věci

15. Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nesrozumitelné, neboť není zřejmé, o jakém odvolání žalovaný rozhodl. Z judikatury NSS plyne, že nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí lze spatřovat tam, kde není možné seznat, jak správní orgán vlastně rozhodl, tj. např. při absenci výroku rozhodnutí, nedostatečném jazykovém vyjádření výroku rozhodnutí případně jeho vnitřní rozpornosti. Musí se tedy jednat o takové vady rozhodnutí, které brání porozumět výroku rozhodnutí (viz např. bod 15 rozsudku NSS ze dne 3. 3. 2023, č. j. 5 As 66/2022 – 23). Současně platí, že rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro

nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu (viz rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 – 72).

16. Z napadeného rozhodnutí lze jasně seznat, v jaké věci žalovaný rozhodl, jakým způsobem rozhodl a napadené rozhodnutí má rovněž všechny zákonné náležitosti vyžadované § 68 a § 69 správního řádu. Je z něj i jednoznačně zřejmé, jak žalovaný naložil s jednotlivými podáními žalobce a o kterých z nich rozhodl napadeným rozhodnutím. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá (viz body 3, 4 a 5), že žalovaný vzal v úvahu všechna žalobcem zmiňovaná tři podání. Z bodu 14 napadeného rozhodnutí dále jasně plyne, že k (v pořadí prvnímu) e-mailovému podání ze dne 2. 4. 2023 žalovaný vůbec nepřihlížel, neboť nebylo doplněno ve lhůtě podle § 37 odst. 4 správního řádu. Z bodů 14 a 15 pak je zřejmé, že podání ze dnů 11. 4. 2023 a 12. 4. 2023 žalovaný posoudil jako jediné podání, které bylo žalovanému původně podáno dne 11. 4. 2023 a jehož vadu spočívající v chybějícím podpisu žalobce odstranil podáním ze dne 12. 4. 2023. Není tedy pochyb o tom, o kterém odvolání žalovaný rozhodl, ačkoliv to výslovně není uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí. Z logiky věci totiž musel rozhodnout o odvolání ze dne 11. 4. 2023 (doplněném podáním ze dne 12. 4. 2023), neboť k podání ze dne 2. 4. 2023 nepřihlížel (tedy ani o něm nijak nerozhodoval). Napadené rozhodnutí není nesrozumitelné a žalobní bod je nedůvodný.
17. Dále žalobce namítal, že jeho odvolání nebylo opožděné, neboť je podal již dne 2. 4. 2023 a své podání následně dne 11. 4. 2023 řádně doplnil v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu.
18. Podle § 37 odst. 2 správního řádu z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 4. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.
19. 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.
20. Podle § 37 odst. 4 správního řádu 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 dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.
21. Z výše citovaných ustanovení obecně plyne, že správní řád rozlišuje mezi obsahovými náležitostmi podání (§ 37 odst. 2 správního řádu) a formou podání (§ 37 odst. 4 správního řádu). V případě absence některé z obsahových náležitostí podle § 37 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen (až na zcela výjimečné situace obstrukčního jednání, viz bod 33 rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 4 As 113/2018, o kterou se zde nejedná a ani to účastníci

netvrdí) podatele vyzvat k odstranění této vady (§ 37 odst. 3 správního řádu). Naproti tomu u nedostatku formy podle § 37 odst. 4 správního řádu je „[p]odání učiněné prostřednictvím veřejné datové sítě – internetu – bez zaručeného elektronického podpisu podle § 37 odst. 4 správního řádu z roku 2004 [...] 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.“ Nedoplň-li či nepotvrdí-li podatel své podání v pětidenní lhůtě některou z „kvalifikovaných“ forem uvedených v § 37 odst. 4 věty první správního řádu, nevyvolává jeho podání žádné právní účinky (viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 As 90/2008 – 70, č. 2041/2010 Sb. NSS, zdůraznění přidal soud).

22. V projednávané věci ze správního spisu plyne, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 20. 3. 2023. Žalobce podal dne 2. 4. 2023 odvolání formou prosté e-mailové zprávy. Dne 11. 4. 2023 bylo podáno odvolání shodného obsahu prostřednictvím datové schránky R. J., k němuž nebyl připojen žalobcův uznávaný elektronický podpis žalobce, a které neobsahovalo ani plnou moc k zastupování žalobce R. J. Dne 12. 4. 2023 žalobce podal odvolání (opět s totožným obsahem) potřetí, tentokrát již prostřednictvím své datové schránky.
23. Z výše uvedeného plyne, že posledním dnem k podání včasného odvolání bylo úterý 4. 4. 2023 (§ 83 odst. 1 správního řádu). V této lhůtě žalobce podal své odvolání prostým e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu, tj. „nekvalifikovanou“ formou (prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu). Následně bylo v pětidenní lhůtě podle § 37 odst. 4 správního řádu stejné odvolání žalovanému doručeno z „cizí“ datové schránky R. J. (opět bez žalobcova uznávaného elektronického podpisu). Z vlastní datové schránky žalobce odvolání podal až po uplynutí této lhůty. Pro posouzení věci je tedy rozhodující, zda podání učiněné z „cizí“ datové schránky lze považovat za kvalifikovanou formu podání ve smyslu § 37 odst. 4 věty první správního řádu, která je způsobilá potvrdit či doplnit původní „nekvalifikované“ podání.
24. Obecně platí, že podání doručené prostřednictvím datové schránky v souladu se zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), je takovým kvalifikovaným podáním (viz např. body 10 a 11 rozsudku NSS ze dne 21. 3. 2023, č. j. 6 As 332/2021 – 29). Podmínkou ovšem je, že podání bylo učiněno z datové schránky toho, pro něž byla zřízena, tedy že se uplatní fikce podpisu této osoby podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech. Jak totiž plyne ze stanoviska pléna Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. Plsn 1/2015, bylo-li elektronické podání podepsáno osobou, pro kterou nebyla datová schránka zřízena, jen tzv. jednoduchým elektronickým podpisem pak, i když bylo učiněno prostřednictvím datové schránky, není elektronické podání samotné podepsáno uznávaným elektronickým podpisem, „*takže takové podání je nutno, přestože bylo učiněno prostřednictvím datové schránky, doplnit ve lhůtě listinným originálem nebo elektronicky*“. Z tohoto elektronického podání je totiž zřejmé, kdo je činí (tj. osoba, která k němu připojila jiný než uznávaný elektronický podpis), ale přitom podání není touto osobou podepsáno a nenastávají tak vůči uvedené osobě ani účinky vlastnoručního podpisu podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech (viz bod 41 stanoviska). Jednoduše řečeno, elektronický podpis jiné osoby než držitele datové schránky, byť i jen „jednoduchý“ (tj. nikoliv uznávaný ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro

elektronické transakce), vylučuje možnost použití fikce podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech.

25. Soudu je znám rozsudek ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 As 22/2018 – 30, v němž NSS uvedl, že *„správní orgány musely vést řízení o [...] podání ve vztahu ke společnosti ODVOZ VOZU, neboť na rozdíl od právní úpravy regulující civilní řízení a příslušných závěrů Nejvyššího soudu obsažených ve stanovisku Nejvyššího soudu z 5. 1. 2017, sp. zn. Plsn 1/2015, správní řád nestanoví, že k takto ‚vadnému podání‘ (které nedisponuje příslušným podpisem, jelikož bylo zasláno z ‚cizí datové schránky) se nepřihlíží.“* Tento závěr ovšem NSS vyslovil za odlišných skutkových okolností, a navíc je i nepřesný. NSS totiž v této věci přičítal zmíněné podání společnosti ODVOZ VOZU (tedy vycházel z toho, že tato společnost je podatelem), z jejíž datové schránky bylo podání doručeno. Byly tedy splněny podmínky k uplatnění fikce podpisu této společnosti podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech. Dále je sice pravda, že správní řád v § 37 odst. 4 skutečně výslovně nestanoví, že by se k „vadnému“ podání (tj. v podání v „nekvalifikované“ formě) nepřihlíželo – na rozdíl od § 42 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Tento následek ovšem dovodila dřívější judikatura NSS (viz výše bod 21), na kterou dokonce odkazuje i citované stanovisko pléna Nejvyššího soudu sp. zn. Plsn 1/2015 v bodě 21: *„Tytéž účinky [myšleno nepřihlížení k podání bez dalšího] k obsahově obdobným ustanovením § 37 odst. 2 s. ř. s. a § 37 odst. 4 spr. ř. dovodil Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 1 AfS 133/2006, a rozsudek ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008, uveřejněný pod č. 2041/2010 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.“* Není tedy žádný důvod ze závěrů stanoviska nevycházet i ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu.
26. V projednávané věci žalobce opatřil všechna svá podání „jednoduchým“ („prostým“) elektronickým podpisem, neboť se na závěr podepsal slovy „L. K., X – nar. X.“ Soud připomíná, že elektronickým podpisem se rozumí jakákoliv *„data v elektronické podobě, která jsou připojena k jiným datům v elektronické podobě nebo jsou s nimi logicky spojena a která podepisující osoba používá k podepsání“* (viz čl. 3 bod 10. nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 910/2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu, tzv. nařízení eIDAS). Může se tedy jednat i o prostý text v elektronickém dokumentu jako v tomto případě. Tento „jednoduchý“ elektronický podpis obsahovalo i podání ze dne 11. 4. 2023 učiněné z „cizí“ datové schránky R. J. Fikce elektronického podpisu se tedy nemohla uplatnit pro žalobce (jelikož pro něj nebyla tato datová schránka zřízena) ani pro R. J., neboť podání již bylo podepsáno prostým elektronickým podpisem jiné osoby (žalobce). Nemohlo se tak jednat o kvalifikovanou formu podání ve smyslu § 37 odst. 4 věty první správního řádu – nebylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem podle § 6 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ani se neuplatnila fikce podpisu podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech. Z toho důvodu nemohlo toto podání podle § 37 odst. 4 věty druhé správního řádu doplnit či potvrdit žalobcovo e-mailové podání ze dne 2. 4. 2023. Žalovaný k e-mailu proto správně nepřihlížel.
27. Soud dodává, že výše uvedený závěr není v rozporu s rozlišováním mezi obsahovými náležitostmi podání a jeho formou ani se závěrem, že podpis, včetně elektronického je především obsahovou náležitostí podání (viz rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 4 As 113/2018 a navazující rozsudek NSS sp. zn. 6 As 22/2018, bod 16). Vedle toho, že je obsahovou náležitostí, je ovšem uznávaný elektronický podpis (popř. jeho fikce prostřednictvím datové schránky) i podmínkou dodržení kvalifikované formy podání

v elektronické podobě podle § 37 odst. 4 věty první správního řádu, jak již bylo výše uvedeno. Jinými slovy podpis (jakýkoliv) je obsahovou náležitostí podle § 37 odst. 2 správního řádu, ale zároveň i (v podobě minimálně uznávaného elektronického podpisu či alespoň jeho fikce) podmínkou kvalifikované formy podání podle § 37 odst. 4 věty první správního řádu. Podání ze dne 11. 4. 2023 tedy skutečně trpělo vadou obsahu, jak argumentuje žalobce; žalobce však pomíjí, že trpělo i vadou formy.

28. Soud zdůrazňuje, že situace řešená v projednávané věci je skutkově specifická. Nejde totiž o některý z typických případů, kdy by např. žalobce doplnil či potvrdil své prosté e-mailové podání dalším takovým e-mailovým podáním (zde by byl důsledek nepřihlížení jasný) či naopak listinným podáním (kde by naopak bylo předchozí podání jednoznačně řádně doplněno v souladu s § 37 odst. 4 větou druhou správního řádu). Žalobce doplnil své podání podáním učiněným z datové schránky, jež by jinak obecně vzato splňovalo náležitosti formy podle § 37 odst. 4 věty první správního řádu a bylo by tedy způsobilé „kvalifikované“ doplnit předchozí „nekvalifikované“ podání. Problém byl však v tom, že bylo učiněno z „cizí“ datové schránky (tj. z datové schránky, která nebyla zřízena pro žalobce) a současně obsahovalo žalobcův jednoduchý elektronický podpis. Pro tuto situaci bod 41 stanoviska pléna Nejvyššího soudu sp. zn. PlsN 1/2015 jasně uvádí, že se fikce podpisu podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech neuplatní, tedy že i tento jednoduchý elektronický podpis „přebíjí“ možnost fikce podpisu držitele datové schránky. Stanovisko pléna se v tomto bodě sice týká prvního podání (tj. podání, které je následně třeba doplnit nebo potvrdit, jinak se k němu nepřihlíží), avšak má-li doplňující či potvrzující podání odstranit nedostatek formy prvního podání, logicky samo musí být v řádné formě. To ostatně výslovně vyplývá z § 37 odst. 4 věty druhé správního řádu, dle které musí být podání potvrzeno, popřípadě doplněno „způsobem uvedeným ve větě první“ (tj. *a contrario* nemůže být opět učiněno prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití podpisu, jako tomu bylo v tomto případě). I NSS ve své judikatuře z citovaného stanoviska vycházel (viz usnesení ze dne 16. 11. 2017, č. j. Vol 65/2017 – 24, č. 3659/2018 Sb. NSS), neboť ověřoval (viz bod 6 citovaného usnesení), zda osoba, která jednoduchým elektronickým podpisem podepsala podání učiněné z datové schránky právnické osoby, byla osobou oprávněnou jednat za tuto právnickou osobu, a tedy zda se v tom případě uplatní fikce podpisu této právnické osoby jakožto držitele datové schránky podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech.
29. Daný případ je specifický i tím, že žalobce své první podání následně doplnil i ze své datové schránky. Tak ale učinil až po uplynutí pětidenní lhůty podle § 37 odst. 4 věty druhé správního řádu. Soud připomíná, že jednotlivá „nekvalifikovaná“ podání nelze „řetězit“ s tím, že by poslední z nich bylo způsobilé doplnit to první (viz bod 24 rozsudku soudu ze dne 26. 2. 2018, č. j. 51 A 33/2016 – 23). Vždy je totiž třeba dodržet pětidenní lhůtu, v níž musí podatel u správního orgánu učinit „kvalifikované“ doplnění či potvrzení.
30. Soud si je též vědom toho, že elektronický podpis (nebo alespoň jeho fikce) je náležitostí formy podání (tj. náležitostí podle § 37 odst. 4 věty první správního řádu), kterou zákon pro podání v listinné podobě nepožaduje. Tedy že u podání v listinné podobě by absence podpisu vedla jen k výzvě k odstranění vad ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, zatímco u elektronického podání je absence uznávaného elektronického podpisu (nebo jeho fikce) stížena přísnějším následkem automatického nepřihlížení, což elektronickou podobu podání znevýhodňuje oproti listinné. To je ovšem důsledkem výslovné právní úpravy. Ustanovení § 37 odst. 4 ve větě první hovoří o (kvalifikovaném) podání „v elektronické podobě“, které odlišuje od (nekvalifikovaného) podání prostřednictvím „veřejné datové sítě bez použití

podpisu“ uvedené ve větě druhé, jež je nutno doplnit či potvrdit. Co je elektronickou podobou a jak se elektronicky podepisuje, dále stanoví zvláštní zákony. Z § 6 odst. 1 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce jasně plyne, že „[k] podepisování elektronickým podpisem lze 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.“ Žalobcův jednoduchý elektronický podpis, jímž bylo opatřeno podání ze dne 2. 4. 2023 i doplnění tohoto podání z cizí datové schránky dne 11. 4. 2023, tedy nepostačuje. Zákon o elektronických úkonech pak stejně jasně stanoví, že fyzická osoba může provádět úkon vůči orgánu veřejné moci, „má-li zpřístupněnu svou datovou schránku“ a že úkon učiněný „osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až 4 nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena“, prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný. Ani tyto podmínky žalobce v podáních ze dne 2. 4. 2023 a 11. 4. 2023 nesplnil (viz k tomu i již několikrát zmíněný bod 41 stanoviska pléna Nejvyššího soudu sp. zn. Plsn 1/2015). Shodná právní úprava existuje napříč procesními řády a měla by tedy být aplikována jednotně. Proto soud vychází z výkladu podle stanoviska pléna Nejvyššího soudu sp. zn. Plsn 1/2015.

31. Lze ještě podotknout, že žalovaný se správně zabýval žalobcovým podáním ze dne 11. 4. 2023, byť bylo učiněno nekvalifikovanou formou. Toto podání totiž žalobce dne 12. 4. 2023 potvrdil ze své vlastní datové schránky podáním stejného obsahu v souladu s § 37 odst. 4 větou druhou správního řádu, a proto k němu žalovaný musel přihlížet a rozhodnout o něm napadeným rozhodnutím.
32. Nedůvodná je i dílčí alternativní námitka, že žalovaný měl žalobce vyzvat k doložení plné moci pro R. J. Z judikatury NSS plyne, že „učinil-li ve správním řízení procesní úkon, jímž se nakládá s předmětem řízení, zmocněnec jménem zmocnitele, tedy pokud byl procesní úkon zjevně činěn za jiného, je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tak zmocněnec neučiní, je třeba jej k odstranění této vady podání vyzvat“ (viz rozsudek ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 As 112/2020 – 36, zvýraznění přidal soud). V projednávaném případě ale žalobcovo podání ze dne 11. 4. 2023 učiněné z datové schránky R. J. neobsahuje ani náznak toho, že by žalobce kdokoliv zastupoval, natož aby se jednalo o tuto osobu, jak správně uvádí žalovaný. Jinými slovy nebylo zjevné, že by se jednalo o procesní úkon, který by R. J. činil za žalobce jako jeho zástupce.
33. Soud zdůrazňuje, že procesní právo obecně stojí na teorii projevu. To znamená, že podstatné je, co podatel procesním úkonem navenek skutečně řekl. Na správních orgánech není, aby si domýšlely obsah (jinak určitého a srozumitelného) podání a spekovaly, zda tu není rozpor mezi vůlí a vnějším projevem podatele (viz body 10 až 13 rozsudku NSS ze dne 8. 9. 2023, č. j. 10 Afs 96/2023 – 41). Žalobcovo podání ze dne 11. 4. 2023 bylo z hlediska svého obsahu (§ 37 odst. 1 správního řádu) srozumitelné a určité v tom, že je činí on sám svým jménem jako nezastoupený účastník; pouhá skutečnost, že bylo učiněno z datové schránky jiné osoby, na obsahu tohoto podání nic nezměnila a nemohla vyvolat žádné pochybnosti ohledně žalobcova (ne)zastoupení. Nebylo na žalovaném, aby si domýšlel, zda žalobcovou vůlí náhodou nebylo, aby byl pro tento procesní úkon zastoupen R. J., tedy aby přidával do obsahu žalobcova podání něco, co v něm nebylo projevováno. Žalovaný tak neměl žádný důvod vyzývat žalobce k předložení plné moci pro R. J.
34. Nic na tom nemůže změnit ani žalobcova (ničím nepodložená) argumentace, že byl o Velikonocích v zahraničí, kde měl blokováno internetové připojení do datové schránky. Pomine-li soud skutečnost, že dne 11. 4. 2023 již byl pracovní den [úterý, což je ostatně

smyslem prodlužování lhůt podle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu], a nikoliv Velikonoce, jimiž žalobce odůvodňuje nemožnost přihlášení do datové schránky, je třeba zdůraznit, že žalobci nic nebránilo v tom, aby svému „kamarádovi“ poslal (za účely doručení z jeho datové schránky) upravenou verzi odvolání obsahující alespoň údaj o zastoupení, popř. další dokument, v němž by dodal, že ho R. J. zastupuje. To samozřejmě za předpokladu, že by žalobce z nějakých důvodů nemohl zaslat R. J. přímo žalobcem podepsanou plnou moc, aby ji k odvolání přiložil. Soud poznamenává, že potvrzující (doplňující) podání ve smyslu § 37 odst. 4 věty druhé správního řádu nemusí být obsahově zcela shodné s původním podáním, nýbrž musí toliko odstranit pochybnost o autenticitě původního podání (viz bod 13 rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 4 As 140/2018 – 28). Zastoupení je pak ve správním řízení možné i jen pro jediný úkon, neměl-li žalobce, jak tvrdí, primárně zájem na tom, aby ho R. J. ve správním řízení zastupoval [viz § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu].

35. Žalobcův názor by při obecné aplikaci navíc znamenal, že by správní orgány (ale s ohledem na obsahovou shodnost procesních úprav i soudy) byly povinny v každém případě, kdy by jim bylo doručeno podání z „cizí“ datové schránky, podatele vyzývat k předložení plné moci, aniž by z podání samotného či z jiné písemnosti obsažené v datové zprávě jakkoliv vyplývalo, že by bylo učiněno v zastoupení. To by ale zcela popřelo závěry vyslovené ve shora citovaném bodu 41 stanoviska pléna Nejvyššího soudu sp. zn. Plsn 1/2015, podle nějž se k takovému podání nepřihlíží, není-li ve stanovené lhůtě doplněno, a u podání, které je stíženo důsledkem „nepřihlednutí“ ani nepřipadá v úvahu odstraňování vad (viz bod 22 tohoto stanoviska).
36. Přílehlavý není ani žalobcův argument, že pokud by žalobce spolu s podáním ze dne 11. 4. 2023 zároveň předložil plnou moc pro R. J., žalovaný by zřejmě odvolání meritorně posoudil. Podstatný rozdíl oproti situaci, která v řízení ve skutečnosti nastala, spočívá právě v předložení plné moci. Plná moc totiž nefunguje jen jako průkaz zastoupení, ale zároveň (nutně) indikuje i samu skutečnost, že žalobce je zastoupen. Z datové zprávy jako celku by tak bylo v souladu s teorií projevu zjevné, že R. J. jedná jako zástupce (jménem) žalobce, byť by to v odvolání nebylo uvedeno (takže pokud by např. na plné moci chyběl žalobcův podpis či by byla jinak vadná, měl by žalovaný povinnost žalobce vyzvat odstranění této vady předložením řádné plné moci). V nynějším případě ale v celé datové zprávě chyběla jakákoliv indicie o žalobcově zastoupení. V žalobcem předestřené hypotetické situaci by se navíc uplatnila i fikce podpisu pro R. J. podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech, neboť by bylo zjevné, že podání učinil R. J. ze své datové schránky jako zástupce žalobce (nejednalo by se tedy již o podání z „cizí“ datové schránky).
37. I druhý žalobní bod je nedůvodný.
38. Závěrem soud dodává, že specifická skutková situace, která v řízení před žalovaným nastala a jejímž výsledkem byla opožděnost žalobcova odvolání, byla způsobena i žalobcovým „krkolomným“ postupem. Žalobci nic nebránilo (alespoň to netvrdí), aby již první podání učinil ze své datové schránky. Stejně tak mohl jeho doplnění provést v listinné podobě ještě na svém pobytu v zahraničí či elektronicky ze své datové schránky po návratu po Velikonocích dne 11. 4. 2023, popř. mohl do podání učiněného z datové schránky R. J. uvést údaj o svém zastoupení (byť i jen pro toto podání). Žalobce měl tedy celou řadu možností, jak včas a řádně podat své odvolání. Ty však nevyužil.

Závěr a náklady řízení

39. S ohledem na shora uvedené závěry soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř.

s.).

40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, který byl z procesního hlediska ve věci neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl naopak plně úspěšný, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních 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 je 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.

Praha 27. listopadu 2023

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu