



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Ladislava Vaško a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

žalobkyně: I. K., narozená X,
bytem X,
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Bartošem,
sídlem Krátký lán 138/8, 160 00 Praha,

proti
žalovanému: Magistrát města Děčín,
sídlem Mírové náměstí 1175/5, 405 38 Děčín,
zastoupený advokátem Mgr. Narcisem Tomáškem,
sídlem U Starého mostu 111/4, 405 02 Děčín,

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod
sp. zn. MDC/Rp-2325/65177/2022,

takto:

- I. Žalovaný je **povinen** v řízení vedeném pod sp. zn. MDC/Rp-2325/65177/2022 **vydat rozhodnutí do 60 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **12 200 Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně u zdejšího soudu v zákonem stanovené lhůtě podala dne 2. 8. 2023 žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, kterou se domáhala, aby soud rozsudkem vyslovil, že žalovanému se ukládá povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. MDC/Rp-

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

2325/65177/2022 ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Současně se žalobkyně domáhala toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

2. V žalobě žalobkyně uvedla, že jí byl dne 29. 6. 2022 doručen příkaz žalovaného ze dne 15. 6. 2022, č. j. MDC/66786/2022 (dále jen „příkaz“). Žalobkyně podala proti příkazu odpor. Pokračovala, že odpor podepsala digitálně (vlastnoručně na displeji tabletu – způsobem, jakým podepisuje smlouvy v bance) a dne 7. 7. 2022 jej odeslala žalovanému z datové schránky svého kamaráda A. M. (dále také jen „držitel datové schránky“). Žalovaný však v řízení nepokračoval, a proto žalobkyně dne 19. 6. 2023 podala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu žalovaného – Krajskému úřadu Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“). Krajský úřad reagoval dne 27. 6. 2023 vydáním usnesení, kterým žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti postoupil žalovanému jako věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, přičemž jiné opatření proti nečinnosti nepřijal. Žalovaný na postoupenou žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti reagoval sdělením k žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 28. 6. 2023, č. j. MDC/73804/2023, v němž konstatoval, že odpor nebyl podepsán uznávaným elektronickým podpisem žalobkyně, přičemž její podpis byl pravděpodobně vytvořen tahem myši. Přílohou datové zprávy nebyla plná moc, protože úkon nebylo možné považovat za podání, jelikož nebyl podepsán dle § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Vzhledem k tomu, že dle žalovaného úkon (odpor) nebyl do pěti dnů doplněn o podpis, příkaz nabyl právní moci. Žalobkyně reagovala podáním, v němž uvedla, že podání bylo bezvadné, přičemž rovněž předložila podepsaný originál odporu v listinné podobě a plnou moc držitele datové schránky. Žalovaný na to nereagoval a do podání žaloby rozhodnutí nevydal.
3. Podle žalobkyně byl žalovaný k vydání rozhodnutí povinen. Podotkla, že obsahové náležitosti podání vymezuje § 37 odst. 2 správního řádu a formu podání vymezuje § 37 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně konstatovala, že podání je podle správního řádu přípustné v elektronické podobě, přičemž logickým výkladem *a contrario* § 37 odst. 4 správního řádu dospěla k závěru, že elektronickou podobou se rozumí datová schránka. Odpor byl odeslán datovou schránkou, a tudíž byla forma podání dle § 37 odst. 4 správního řádu zachována. K poukazu žalovaného na absenci podpisu na podání žalobkyně sdělila, že podpis není součástí formy podání, ale je obsahovou náležitostí, přičemž podle žalobkyně bylo podání řádně podepsáno. Nemělo-li však podání veškeré obsahové náležitosti, bylo povinností žalovaného vyzvat žalobkyni k odstranění vady podání dle § 37 odst. 3 správního řádu, k čemuž poukázala na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39. Teprve není-li i přes výzvu takový nedostatek odstraněn, podání (odpor) nevyvolá zamýšlené právní účinky. Žalovaný žalobkyni k doplnění vlastnoručního podpisu na podání nevyzval a nestanovil jí žádnou lhůtu k odstranění vady podání. Proto žalobkyně odpor doplněný o vlastnoruční podpis podala žalovanému teprve na radu svého právního zástupce dne 2. 7. 2023, čímž odstranila eventuální vadu podání dříve, než uplynula lhůta k jejímu odstranění, neboť žádná taková lhůta nebyla stanovena.
4. Dále žalobkyně sdělila, že alternativně měl žalovaný povinnost vyzvat ji k doplnění plné moci ve vztahu k držiteli datové schránky. Držitel datové schránky zjevně jednal jménem žalobkyně, avšak nedoložil své oprávnění k zastupování. Doložil-li by plnou moc, podání odporu by bylo bezvadné. K povinnosti žalovaného vyzvat podatele k doložení plné moci žalobkyně poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017-33, a ze dne 30. 11. 2021, č. j. 3 As 338/2019-61.
5. Žalobkyně dovodila, že podala řádný odpor. Pokud podaný odpor nebyl bezvadný, jeho vady odstranila včas, neboť jí žalovaný nestanovil žádnou lhůtu k odstranění vad. Žalovaný Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

tak měl povinnost vydat rozhodnutí ve věci podle § 94 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), či žalobkyni vyzvat k odstranění vad podání nebo doložení plné moci. Odpor byl podán dne 7. 7. 2022, a tudíž byl žalovaný povinen vydat rozhodnutí v šedesátidenní lhůtě do dne 5. 9. 2022. Žalovaný však do podání žaloby rozhodnutí nevydal, a je tudíž nečinný.

Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný k výzvě soudu předložil spisový materiál spolu s písemným vyjádřením k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí. K věci žalovaný uvedl, že správní řízení bylo vedeno o přestupku žalobkyně, který se stal dne 6. 6. 2022. Příkaz byl žalobkyni doručen dne 29. 6. 2022. Dne 7. 7. 2022, tj. poslední den lhůty pro podání odporu, byla do datové schránky žalovaného doručena zpráva od držitele datové schránky. Odpor nebyl podepsán uznávaným elektronickým podpisem žalobkyně ani držitele datové schránky. U osobních údajů žalobkyně byl vytvořen ručně psaný podpis. Žalovaný podotkl, že je orgánem veřejné moci, nikoliv soukromou osobou. Jestliže podle žalobkyně např. banky uznávají podpis v souboru, je to záležitost toliko soukromých subjektů, nikoliv žalovaného. Podle žalovaného byl tedy odpor doručen v nedostatečné formě. Pokud chtěla žalobkyně zachovat účinky doručení odporu ke dni 7. 7. 2022, měla v následujících pěti dnech úkon potvrdit dle § 37 odst. 4 správního řádu, tedy písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě. To však žalobkyně neučinila, a proto žalovaný k podání doručenému dne 7. 7. 2022 nepřihlížel. Žalovaný konstatoval, že z obsahu odporu nevyplynulo, že by žalobkyně měla v úmyslu zvolit si v řízení zmocněnce, a proto žalovaný neshledal důvody, aby žalobkyni vyzval k doložení plné moci. Žalovaný při svém rozhodování vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2014, sp. zn. II. ÚS 2955/14, a jeho usnesení ze dne 23. 7. 2020, sp. zn. III. ÚS 1827/20, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008.
7. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že odporu chyběla obsahová náležitost – podpis. Podle žalovaného se nejednalo o nedostatek obsahu podání, ale jeho formy. Pokud úkon účastníka neodpovídá zákonným požadavkům na formu, k takovému úkonu se ze zákona nepřihlíží. Správním orgánům bylo zastoupení oznámeno až při podání opatření proti nečinnosti, a proto je nepřiléhavý odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 3 As 338/2019-61, neboť v citovaném judikátu bylo zastoupení účastníka řízení patrné z jeho podání, přičemž plnou moc doručil později. V nyní posuzované věci však z úkonů žalobkyně do nabytí právní moci příkazu zastoupení dovodit nešlo. Žalovaný se ztotožnil s názorem žalobkyně, že pokud by byla součástí datové zprávy plná moc udělená žalobkyní držiteli datové schránky, bylo by takové podání bezvadné a žalovaný by pokračoval v řízení.
8. Dále žalovaný odkázal na to, že na příkazu bylo uvedeno poučení o formě vyhotovení odporu a jeho doručení podle § 37 odst. 4 správního řádu. Příkaz nabytí právní moci dne 8. 7. 2022, což žalovaný sdělil žalobkyni přípisem ze dne 13. 7. 2022, jenž byl žalobkyni doručen dne 25. 7. 2022, a proto odmítl tvrzení žalobkyně, že na datovou zprávu obsahující odpor nereagoval. Žalobkyně na uvedené písemné sdělení žalovaného odpověděla dne 10. 8. 2022 telefonátem, v němž požádala o povolení úhrady pokuty v měsíčních splátkách ve výši 500 Kč, což bylo žalobkyni umožněno v pěti splátkách. Pokud měla žalobkyně za to, že žalovaný postupoval nesprávně, měla možnosti, jak proti postupu žalovaného bezodkladně brojit, např. požádat již na konci srpna 2022 o přijetí opatření proti nečinnosti po uplynutí

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

šedesáti dnů ode dne zahájení řízení o přestupku. Žalobkyně však postup žalovaného akceptovala, neboť uhradila uloženou pokutu. Žalobkyně začala proti postupu žalovaného brojit až nedatovaným podáním doručeným žalovanému do datové schránky dne 27. 6. 2023 (žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti), tj. až po zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby. Z uvedeného postupu je zřejmé, že žalobkyně zvolila účelovou taktiku s cílem vyhnout se uložení pokuty v případě úspěchu správní žaloby. Uvedený postup nemůže dle žalovaného požívat soudní ochrany, neboť se jedná o zneužití práva, k čemuž poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2018, č. j. 6 As 125/2018-32, ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 Afs 35/2009-91, ze dne 25. 1. 2012, č. j. 1 As 148/2011-52, ze dne 3. 2. 2010, č. j. 1 Afs 103/2009-232, a ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 94/2015-25.

Replika žalobkyně k vyjádření žalovaného

9. V replice žalobkyně odmítla tvrzení žalovaného, že její postup v řízení vykazoval znaky zneužití práva. Judikaturu, na kterou v tomto směru poukazoval žalovaný, označila za nesprávně vyloženou, neboť se týkala případů účastníků, kteří byli zastoupeni profesionály rutinně uplatňujícími obstrukční praktiky v rámci řízení o dopravních přestupcích. Naopak podle žalobkyně se z žalovaným citované judikatury daly dovodit závěry příznivé pro žalobkyni. Konstatovala, že mohla mít možnosti, jak proti postupu žalovaného brojit, což neznamená, že o těchto možnostech věděla. Podotkla, že neměla se správním řízením žádné zkušenosti a nebyla zastoupena advokátem, a proto nelze její postup v řízení hodnotit jako zneužití práva. Žalovaný žalobkyni nepoučil o možnosti brojit proti nečinnosti. Podle § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky a § 37 odst. 3 správního řádu měl být v řízení aktivní žalovaný a měl vydat rozhodnutí nebo vyzvat žalobkyni k odstranění vad, zůstal však nečinný. Nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že začala proti jeho postupu brojit až po uplynutí prekluzivní doby, neboť žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podala k nadřízenému orgánu dne 19. 6. 2023, který jej postoupil žalovanému. Přestože žalovaný neměl příliš času na reakci, měl minimálně čas k vydání příkazu, který může být vydán i po zahájení řízení, přičemž okamžikem vydání příkazu se přerušuje běh promlčecí doby. Žalobkyně podotkla, že odkaz na úhradu pokuty je z hlediska povinnosti žalovaného k pokračování v řízení bez významu, neboť odpor buď byl, nebo nebyl podán, nelze jej vzít zpět. Tím spíš jej nelze vzít zpět konkludentně úhradou pokuty. Zdůraznila, že kdyby žalovaný dostal své povinnosti a vyzval ji k doplnění podpisu nebo doložení plné moci, nedošlo by k nyní posuzované situaci.
10. Žalobkyně setrvala na své žalobní argumentaci, že je třeba rozlišovat mezi formou podání a obsahovými náležitostmi podání. Zopakovala, že žalovaný ji měl vyzvat k odstranění vad podání – doplnění podpisu odporu, nebo k doložení plné moci. Za klíčovou označila část vyjádření žalovaného, v níž žalovaný uvedl, že kdyby byla součástí úkonu provedeného z datové schránky držitele plná moc, shledal by žalovaný takové podání za řádné a odpor by považoval za náležitě podaný, z čehož plyne, že jedinou vadou podání byla chybějící plná moc. Jednalo se tedy o odstranitelnou vadu podání a žalovaný byl povinen žalobkyni vyzvat k jejímu odstranění a stanovit jí k tomu lhůtu.

Posouzení věci soudem

11. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalobkyně s tímto postupem výslovně souhlasila a žalovaný nevyjádřil do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovým projednáním věci, a proto se má za to, že souhlas udělil, když byl o uvedeném následku ve výzvě soudu výslovně poučen.
Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

12. Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. se po bezvýsledném vyčerpání prostředků k nápravě nečinnosti ve správním řízení lze domáhat, aby v případě nečinnosti správního orgánu soud uložil příslušnému nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Žalovaným je podle odst. 2 téhož ustanovení ten správní orgán, jenž má podle žalobního tvrzení povinnost rozhodnutí vydat. Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. soud o této žalobě rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.
13. Z uvedeného vyplývá, že v tomto řízení vedeném podle části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. se nelze domáhat uložení povinnosti vydat jakékoliv rozhodnutí či osvědčení, nýbrž jen těch rozhodnutí a osvědčení, která lze považovat za správní akty jako výsledky činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy. Zcela základním předpokladem pro uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení je tedy skutečnost, že správní orgán je nečinný při vydání takových rozhodnutí nebo osvědčení ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., tj. musí se jednat o materiální správní akt, kterým se zakládá, mění či závazným způsobem určuje veřejné subjektivní právo či povinnost, popř. jiným způsobem se zasahuje do právní sféry účastníka správního řízení. V řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu je soud oprávněn zkoumat pouze to, zda v příslušné věci samé došlo ve stanovené lhůtě k vydání rozhodnutí nebo jestli vůbec takové rozhodnutí mělo být na žádost žalobkyně vydáno. To jinými slovy znamená, že soud není oprávněn posuzovat formální náležitosti již vydaných rozhodnutí a rovněž je vyloučeno, aby soud posuzoval, zdali měl správní orgán svým rozhodnutím či osvědčením žalobkyni vyhovět.
14. Soud předesílá, že ve věci byla zachována roční lhůta pro podání žaloby dle § 80 odst. 1 s. ř. s. Dotčený odpor byl žalovanému doručen dne 7. 7. 2022. Poslední den šedesátidenní lhůty pro vydání rozhodnutí o přestupku byl tudíž 5. 9. 2022. Počátek roční lhůty k podání žaloby tak nastal dne 6. 9. 2022, přičemž žaloba byla soudu doručena dne 2. 8. 2023, tedy před koncem lhůty dne 6. 9. 2023.
15. V této souvislosti soud podotýká, že v daném případě neshledal, že by žalobkyně nebyla aktivně legitimována k podání žaloby, a to s ohledem na skutkové a právní okolnosti případu. Rovněž tak soud neshledal naplnění podmínek, aby předmětnou žalobu z jiných důvodů odmítl, popř. řízení o ní zastavil. V daném případě žalobkyně bezvýsledně vyčerpala prostředek ochrany proti nečinnosti, neboť dne 19. 6. 2023 doručila krajskému úřadu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného, které však nebylo vyhověno, neboť krajský úřad tuto žádost postoupil svým usnesením ze dne 27. 6. 2023 žalovanému k vyřízení a žalovaný dle obsahu správního spisu do dne podání žaloby nevydal rozhodnutí ve věci.
16. Na tomto místě soud předesílá, že po vyhodnocení skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, neboť u žalovaného soud shledal nečinnost k datu vydání tohoto rozsudku.
17. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014-32, uvedl: „V případech, kdy prvostupňový správní orgán dospěje k závěru, že jím vydaný příkaz nabyl právní moci, avšak účastník je přesvědčen, že podaný odpor způsobil zrušení napadeného příkazu (může se jednat o spor o existenci odporu, o včasnost odporu nebo o podání odporu osobou (ne)oprávněnou), nastane situace, [...kdy] není možné, aby takový účastník napadl samotný příkaz řádným opravným prostředkem – odvoláním (§ 81 odst. 1 s. ř.); dle zákona jediným možným řádným opravným prostředkem proti příkazu je odpor podaný proti nepravomocnému příkazu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 51/2013-58). Účastníku proto zbývá jediná možná smysluplná a efektivní obrana v jeho situaci, a sice brojit proti

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

„nečinnosti“ prvostupňového správního orgánu, neboť v takové situaci je podstatou tvrzení účastníka, že jeho včasný odpor způsobil zrušení příkazu, avšak prvostupňový správní orgán nepokračoval ve správním řízení a nevydal rozhodnutí ve věci.“ Za dané situace proto soud vyhodnotil, že se žalobkyně na soud obrátila s žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. oprávněně, neboť tento postup byl jediným možným způsobem, jak se mohla domoci pokračování ve správním řízení a vydání meritorního rozhodnutí.

18. Mezi účastníky není sporu o zjištěném skutkovém stavu, který odpovídá obsahu správního spisu. Žalobkyni byl dne 29. 6. 2022 doručen příkaz žalovaného, jímž byla uznána vinnou ze spáchání dopravního přestupku. Dne 7. 7. 2022 byla žalovanému do datové schránky doručena zpráva od držitele datové schránky (A. M.), která obsahovala jediný dokument označený jako „Odpor proti příkazu MDC/Rp-2325/65177/2022“ s osobními údaji žalobkyně a prostým „skenem“ jejího vlastnoručního podpisu či podpisu učiněného pomocí elektronické tužky. Následně bylo žalobkyni dne 25. 7. 2022 doručeno sdělení žalovaného o nabytí právní moci příkazu dnem 8. 7. 2022. Dne 19. 6. 2023 podala žalobkyně prostřednictvím svého zmocněnce A. M. krajskému úřadu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, k níž přiložila plnou moc ze dne 7. 7. 2022. Krajský úřad žádost společně s plnou mocí postoupil žalovanému usnesením ze dne 27. 6. 2023, doručenou žalovanému dne 28. 6. 2023. Nato žalovaný vydal sdělení k žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 28. 6. 2023, které doručil žalobkyni i jejímu zmocněnci. Dne 4. 7. 2023 byl žalovanému prostřednictvím držitele poštovní licence doručen odpor proti příkazu, doplnění odporu proti příkazu a plná moc žalobkyně udělená A. M. Poté vydal žalovaný sdělení o podání opožděného odporu ze dne 4. 7. 2023, které doručil žalobkyni i jejímu zmocněnci.
19. Účastníci se v projednávané věci neshodovali v tom, zda příkaz za právě předestřenému skutkovému stavu nabytí právní moci (dne 8. 7. 2022), čímž by došlo k pravomocnému ukončení přestupkového řízení, či nikoliv, a to pro řádně a včasné podaný odpor, na který žalovaný nereagoval, čímž by se dopouštěl nepřipustné nečinnosti.
20. Podle § 37 odst. 1 správního řádu platí, že *„[p]odání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.“*
21. Podle § 37 odst. 2 správního řádu platí, že *„[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.“*
22. Podle § 37 odst. 3 správního řádu platí, že *„[n]emá-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.“*
23. Podle § 37 odst. 4 správního řádu platí, že *„[p]odání 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.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

24. Podle § 150 odst. 3 správního řádu platí, že „[p]roti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřipustný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřipustného nebo opožděného odporu. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.“
25. Podle § 5 písm. a) a b) zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), platí, že „[k] podepisování elektronickým podpisem lze použít pouze kvalifikovaný elektronický podpis, podepisuje-li elektronický dokument, kterým 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 činí úkon osoba neuvedená v písmenu a) při výkonu své působnosti.“
26. Podle § 6 odst. 1 zákona o elektronických úkonech platí, 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.“
27. Podle § 7 zákona o elektronických úkonech platí, že „[k] podepisování elektronickým podpisem lze 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.“
28. Podle § 8 odst. 1 zákona o elektronických úkonech platí, že „[k] přístupu do datové schránky fyzické osoby je oprávněna fyzická osoba, pro niž byla datová schránka zřízena.“
29. Podle § 18 odst. 1 zákona o elektronických úkonech platí, že „[f]yzická osoba, podnikající fyzická osoba a právnická osoba může provádět úkon vůči orgánu veřejné moci, má-li zpřístupněnu svou datovou schránku a umožňuje-li to povaha tohoto úkonu, prostřednictvím datové schránky.“
30. Podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech platí, že „[ú]kon 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, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob.“
31. Podle § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že „[p]okud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá je správní orgán nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení.“
32. Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3042/14, v odst. 33, příhodně uvedl: „Pokud podání učiní osoba, pro niž byla datová schránka zřízena, nastává přímo ze zákona fikce písemného a podepsaného úkonu. Při splnění stanovených podmínek proto není nutné, aby podání bylo podepsáno zaručeným elektronickým podpisem, který je třeba vyžadovat jen tehdy, je-li podání provedeno za podmínek vymezených v zákoně č. 227/2000 Sb., neboť tím, z jaké datové schránky je úkon vůči soudu učiněn, je zajištěna jednoznačně identifikace osoby, která úkon učinila (obdobně srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 2. 2014 sp. zn. 4 Tdo 47/2014).“
33. Soud dále poukazuje na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 As 22/2018-30, které jsou pro posouzení této věci přílehlavé. Nejvyšší správní soud uvedl, že „při použití určité formy komunikace mezi podatelem a orgánem veřejné moci Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.“

(zde magistrátem) je nutné pro posouzení náležitostí takové formy a pro zvážení následků takového podání aplikovat případný speciální právní předpis upravující takovou formu komunikace, následně podpůrně (s ohledem na pravidlo lex specialis derogat legi generali) obecnou právní úpravu obsaženou v obecném procesním předpise (zde ve správním řádu) stran činění podání účastníkem řízení. Určení, komu je takové podání přiřitatelné, resp. kdo je vůči orgánu veřejné moci učinil, má totiž přednost před případnými navazujícími kroky v podobě výzvy k doložení plné moci, pokud je na základě předchozího kroku dospěno k závěru, že podání je nutné přičíst jinému subjektu než tomu, koho se věc po obsahové stránce na první pohled týká (tj. že se jedná o potencionálního zástupce).

34. *V projednávané věci takovým speciálním právním předpisem je zákon o elektronických úkonech. Podle § 18 odst. 1 zákona o elektronických úkonech fyzická osoba, podnikající fyzická osoba a právnická osoba může provádět úkon vůči orgánu veřejné moci, má-li zpřístupněnu svou datovou schránku a umožňuje-li to povaha tohoto úkonu, prostřednictvím datové schránky. Podle § 18 odst. 2 téhož zákona 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, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob. ...*
35. *Soud k citovanému ustanovení zákona o elektronických úkonech uvádí, že zákonná fikce podpisu, který musí obsahovat každé podání ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu, platí pouze pro podání činěné majitelem datové schránky, nikoliv však pro případ, je-li prostřednictvím datové schránky zasláno podání osoby odlišné od majitele datové schránky (v takovém případě by podpis majitele datové schránky postrádal jakýkoliv smysl). Nastane-li druhý zmíněný případ, musí být takové podání elektronicky podepsáno, resp. musí přistoupit další okolnosti k doložení toho, že takové podání je učiněno jménem subjektu odlišného od majitele datové schránky, aby mělo příslušné právní účinky ve prospěch této třetí osoby. Jak totiž obecně plyne z § 37 odst. 2 správního řádu, každé podání musí být podepsáno, a to bez ohledu na to, zda se jedná o podání učiněné v listinné nebo v elektronické podobě. Podpis není vyžadován pouze za situace, kdy se jedná o podání činěné majitelem datové schránky, neboť v takovém případě platí fikce podpisu jménem majitele datové schránky dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech [...]"*
36. *S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že aby byl příkaz zrušen, je nutné odpor podat ve lhůtě 8 dnů ode dne doručení příkazu přestupci, jinak příkaz nabude právní moci.*
37. *Podání doručené prostřednictvím datové schránky je třeba odlišit od podání učiněného prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití podpisu dle § 37 odst. 4 správního řádu, které by bylo potřeba do 5 dnů potvrdit. Podání učiněné prostřednictvím datové schránky je autentickým podáním s ověřenou identitou podatele dle § 18 odst. 2 zákona o datových schránkách, které má stejné účinky jako úkon činěný písemně a podepsaný, a tudíž jej není třeba potvrzovat dle § 37 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 89/2011-31).*
38. *V případě učinění elektronického podání prostřednictvím elektronické pošty (emailu) vůči žalovanému [veřejnoprávní podepisující dle § 5 písm. a) zákona o elektronických úkonech] musí být takové podání podepsáno uznávaným elektronickým podpisem (§ 6 odst. 1 zákona o elektronických úkonech). Tedy podpis nemůže mít formu „prostého“ elektronického podpisu, kdy je např. k elektronickému podání připojen sken vlastnoručního podpisu nebo podpis učiněný pomocí elektronické tužky. Tento jiný typ elektronického podpisu dle § 7 zákona o elektronických úkonech je doménou soukromoprávní oblasti práva, kde je*

ponecháno na vůli subjektů (bank, jak uvedla žalobkyně), aby si dle potřeb dohodly, kterou formu elektronického podpisu akceptují.

39. Podání odporu je vůči správnímu orgánu možné učinit prostřednictvím datové schránky, čímž je podatel jednoznačně identifikován a je zajištěna autenticita podání. Takové podání je pak třeba posuzovat podle jeho obsahu. Jestliže je tedy obsahem zprávy doručené do datové schránky soubor označený jako odpor proti jednoznačně identifikovanému příkazu a současně obsahuje osobní údaje o přestupci, jenž je odlišnou osobou od držitele datové schránky, z níž byla zpráva odeslána, pravděpodobně se jedná o odpor podaný v zastoupení. Chybí-li plná moc pro držitele datové schránky, je podle § 37 odst. 5 správního řádu správní orgán povinen vyzvat držitele datové schránky jako předpokládaného zástupce, aby plnou moc předložil, a tím vadu podání odstranil.
40. Nevyzve-li správní orgán účastníka řízení k odstranění vad podání, není účastníkovi řízení ani stanovena lhůta k jejich odstranění. V takovém případě může být vada podání ze strany účastníka řízení odstraněna kdykoliv během řízení. Časový limit pro odstranění vad podání v takovém případě není určen.
41. Rozporovaná datová zpráva, která obsahovala soubor označený jako odpor proti příkazu, byla doručena do datové schránky žalovaného dne 7. 7. 2022, tedy v poslední den osmidenní lhůty pro podání odporu proti příkazu dle § 150 odst. 3 správního řádu, neboť příkaz byl žalobkyni doručen dne 29. 6. 2022.
42. Podání bylo žalovanému doručeno z datové schránky držitele A. M., nikoliv žalobkyně. Přiložený soubor datové zprávy označený jako odpor proti příkazu obsahoval mimo osobních údajů žalobkyně sken „vlastnoručního“ podpisu žalobkyně (podpis učiněný prostřednictvím elektronické tužky), což je nedostatečná forma elektronického podpisu při komunikaci s orgány veřejné moci. Odpor učiněný v elektronické formě tedy nebyl v posuzovaném případě samotnou žalobkyní kvalifikovaně podepsán, což není v rozporu s tvrzením žalobkyně, že ve styku s bankami tento „prostý“ elektronický podpis postačuje.
43. Podání doručené prostřednictvím datové schránky A. M. bylo tedy učiněno v náležité formě, avšak nebylo bezvadné. Bez komplikovaných úvah se nabízí, že držitel datové schránky byl zmocněncem žalobkyně, aniž by to bylo v podání výslovně uvedeno, přičemž A. M. nedoložil plnou moc. Ostatně i sám žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že kdyby součástí podání držitele datové schránky byla plná moc, bylo by takové podání bezvadné. Soud podotýká, že podání je dle § 37 odst. 1 správního řádu třeba posuzovat podle jeho obsahu, nikoli formálního označení. V posuzovaném případě měl žalovaný držitele datové schránky vyzvat k odstranění vad podání dle § 37 odst. 3 správního řádu – doložení plné moci. To však žalovaný neučinil a namísto toho chybně považoval podání učiněné datovou schránkou za podání učiněné veřejnou datovou sítí bez použití podpisu dle § 37 odst. 4 správního řádu, které mělo být dle žalovaného potvrzeno do 5 dnů. V důsledku toho, že žalobkyně podání náležitě nedoplnila, žalovaný nesprávně považoval příkaz za pravomocný dnem 8. 7. 2022.
44. Žalobkyně však krajskému úřadu doručila žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti společně s plnou mocí udělenou A. M. Žádost i plnou moc krajský úřad postoupil žalovanému dne 28. 6. 2023. Žalovaný tedy měl od 28. 6. 2023 v dispozici plnou moc žalobkyně udělenou držiteli datové schránky dne 7. 7. 2022, čímž byla odstraněna vada podání a odpor se stal perfektním. Dne 28. 6. 2023 nastal den určující počátek běhu lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

45. Žalovaný do vydání tohoto rozsudku je v předmětném přestupkovém řízení nepřipustně nečinný, neboť toto řízení nebylo završeno žádným rozhodnutím. Z výše uvedených důvodů soud posoudil žalobu jako důvodnou, a v souladu s § 81 odst. 2 s. ř. s. výrokem I. rozsudku uložil žalovanému v předmětném řízení vydat ve věci meritorní rozhodnutí, a to ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozsudku. Lhůtu pro vydání rozhodnutí stanovil soud v délce 60 dnů, přestože žalobkyně se v žalobě domáhala vydání rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů, neboť takto stanovená lhůta odpovídá požadavku uvedenému v § 81 odst. 2 *in fine* s. ř. s. ve spojení s § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky.
46. K námitce žalovaného, že ze strany žalobkyně se jednalo o postup nepoživající soudní ochrany, neboť šlo o zneužití práva, když vyčkávala s uplatněním opatření proti nečinnosti do chvíle, než uplyne promlčecí doba přestupku, soud uvádí následující.
47. Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, v odst. 28, uvedl: „*Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává.*“
48. Současně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 8. 2019, č. j. 1 As 52/2019-43, v odst. 30, uvedl: „*Soud tedy musí vždy na základě okolností daného případu náležitě vysvětlit, jak určitá praktika stěžovatele (jeho zástupce) naplňuje znaky zneužití práva.*“ Přestože se citovaný závěr týká výslovně činnosti soudů, lze jej vztáhnout rovněž na činnost správních orgánů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2023, č. j. 4 As 88/2021-35, a ze dne 14. 7. 2020, č. j. 10 As 139/2020-33).
49. K přerušení běhu roční promlčecí doby [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky] došlo doručením příkazu žalobkyni podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky dne 29. 6. 2022. Posledním dnem po přerušení nově počítané promlčecí doby tedy byl den 29. 6. 2023. Žalobkyně doručila žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti krajskému úřadu 19. 6. 2023, tedy deset dnů před uplynutím promlčecí doby.
50. Zneužití práva je institut vyhrazený pro závažné případy, které musí být podrobně skutkově odůvodněny (opakovanost apod.). Žalovaný však své tvrzení přesvědčivě neodůvodnil ani nedoložil. Pokud by se jednalo o zneužití práva, logické by v daném případě bylo, aby pro jistotu žalobkyně vyčkala uplynutí promlčecí doby. V daném případě nebylo vyloučeno, aby žalovaný včas zareagoval a plynutí promlčení doby svým úkonem přerušil. Soud tedy v posuzované věci zneužití práva žalobkyní neshledal.
51. Soud podle § 52 odst. 1 s. ř. s. neprovedl pro nadbytečnost důkazy žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, doručenkou žádosti a usnesením krajského úřadu o postoupení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovanému, neboť byly součástí správního spisu a správním spisem se dokazování v řízení před správním soudem neprovádí.
52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Jelikož žalobkyně měla ve věci plný úspěch, uložil soud výrokem II. rozsudku žalovanému povinnost zaplatit jí do třiceti dnů od právní moci rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 12 200 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 2 000 Kč, z částky 9 300 Kč za tři úkony právní služby právního zástupce žalobkyně Mgr. Martina Bartoše, advokáta, po 3 100 Kč podle § 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) – převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) AT], podání žaloby a

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

repliky [§ 11 odst. 1 písm. d) AT], a z částky 900 Kč za tři s tím související režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 AT.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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.

Ústí nad Labem 16. ledna 2024

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.