



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 ve věci

žalobkyně: **CZ IZOLACE s.r.o.**, IČO 47993391
sídlem Blanická 834/140, 724 00 Ostrava

proti
žalované: **Digitální a informační agentura**
sídlem Na Vápence 915/14, Praha, 130 00,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v neuskutečnění změny nastavení datové schránky na volbu „zneprístupnit“,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“ či „*soud*“) žalobu na ochranu proti nečinnosti Ministerstva vnitra (dále též „*ministerstvo*“) spočívající v tom, že ministerstvo navzdory žádosti žalobkyně nezměnilo nastavení datové schránky (dále též jen „*DS*“) na volbu „zneprístupnit“. Žalobkyně namítala, že z důvodu bezpečnostních rizik spojených s možností dodávání soukromých dokumentů do její datové schránky požádala

(K.ř. č. 1 – rozsudek)

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

dne 6. 2. 2022 o opravu datové schránky a její nastavení na volbu „zneprístupnit“, ministerstvo však její žádosti nevyhovělo ani ji nevyřídilo ve smyslu ust. § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“).

2. Původně žalované Ministerstvo vnitra ve svém písemném vyjádření uvedlo, že novelou zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „*zákon o elektronických úkonech*“) došlo od 1. 1. 2022 ke změně v dodávání dokumentů do datových schránek právnických a podnikajících fyzických osob tak, že nově není umožněno tyto datové schránky zneprístupnit. Větu druhou bodu 5. bodu přechodného ustanovení čl. CXLIII zákona č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci (dále jen „*zákon č. 261/2021*“), dle níž je možné pro právnické a podnikající fyzické osoby žádat zneprístupnění datové schránky, považovalo ministerstvo za obsolentní, neboť tato odkazuje na ust. § 18a odst. 1 zákona o elektronických úkonech účinného od 1. 1. 2022, které zneprístupnění dodávání datových zpráv právnickým a podnikajícím fyzickým osobám neumožňuje.
3. Ministerstvo dále uvedlo, že o změnách v nastavení datových schránek byl každý držitel DS informován zveřejněním informace na informačním portálu datových schránek dne 3. 1. 2022 a též ve formě systémové zprávy správce Informačního systému datových schránek dodané do DS adresáta dne 31. 1. 2022. Ve dnech 5. – 6. 2. 2022 proběhla avizovaná hromadná změna nastavení datových schránek. V reakci na tuto změnu žalobkyně podala dne 6. 2. 2022 žádost o zneprístupnění schránky, kterou zopakovala dne 17. 4. 2022 tak, že žádá o zákaz dodávání datových zpráv do její DS. V souvislosti s těmito žádostmi byla žalobkyně dopisy č. j. MV-67669-4/EG-2022 ze dne 8. 4. 2022 a č. j. MV-67669-7/EG-2022 ze dne 21. 4. 2022 opětovně informována o nemožnosti vyhovět jejímu požadavku. Ministerstvo uzavřelo, že není oprávněno jakkoli měnit příslušné nastavení DS právnické osoby žalobkyně, neboť by tak činilo v rozporu se zákonem, a vzhledem k tomu, že žalobkyni již dvakrát informovalo o nemožnosti vyhovět jejímu požadavku, nebylo v této věci nečinné.
4. V replice ze dne 14. 10. 2022 žalobkyně doplnila, že žalobou brání své právo na poštovní tajemství a cítí se být diskriminována, když na rozdíl od fyzických osob nemůže svoji DS zneprístupnit. Dle žalobkyně rozhodnutí o zpřístupnění DS, resp. vyrozumění o nemožnosti zneprístupnění, naplňuje materiální stránku pojmu rozhodnutí dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), a zasahuje do jejích veřejných subjektivních práv. Dle žalobkyně není možné, aby měly předmětné úkony žalovaného povahu tzv. jiného úkonu podle části čtvrté správního řádu.
5. Usnesením ze dne 9. 12. 2022 městský soud žalobkyni vyzval, aby zvážila úpravu žaloby tak, aby vyhovovala náležitostem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.
6. Protože úprava žaloby nebyla soudu ve stanovené lhůtě (na žádost žalobkyně prodloužené) doručena, městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 6. 1. 2023, č. j. 3 A 42/2022-129. Usnesení městského soudu však bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále též „*NSS*“) ze dne 14. 6. 2023, č. j. 1 As 10/2023-75, v němž bylo zdejšímu soudu vytknuto, že k odmítnutí žaloby přistoupil předčasně, neboť žalobkyně podala soudu žádost na ustanovení zástupce, a to v rámci stanovené lhůty, jakkoli toto podání bylo soudu doručeno až po jejím uplynutí. Věc tak byla vrácena zpět Městskému soudu v Praze.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

7. V návaznosti na dvě další výzvy soudu ze dne 18. 7. 2023 a ze dne 9. 1. 2024 žalobkyně podala návrh na změnu žaloby na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Změna žaloby byla připuštěna usnesením městského soudu ze dne 30. 1. 2024, č. j. 3 A 42/2022-218.
8. Dne 8. 2. 2024 bylo soudu doručeno vyjádření původně žalovaného Ministerstva vnitra, které meritorně setrvalo na svém stanovisku, avšak poukázalo na skutečnost, že již není ústředním správním orgánem, do jehož působnosti patří oblast informačních systémů veřejné správy, tedy i správa datových schránek, neboť kompetence v této oblasti přešly na nově vzniklou Digitální a informační agenturu. Ministerstvo tedy vyjádřilo své přesvědčení, že v právě projednávané věci není pasivně věcně legitimováno.
9. Usnesením ze dne 13. 2. 2024 městský soud žalobkyni vyzval, aby sdělila, zda trvá na stávajícím označení žalovaného, popřípadě aby jeho označení v určené lhůtě upravila. Soud žalobkyni upozornil na to, že s účinností od 1. 1. 2023 došlo zákonem č. 471/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a další související zákony (dále jen „zákon č. 471/2022“), mimo jiné ke změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních správních orgánů státní správy České republiky („kompetenční zákon“). Podle nového znění kompetenčního zákona Ministerstvo vnitra již není ústředním správním orgánem pro elektronickou identifikaci a služby vytvářející důvěru a oblast informačních systémů veřejné správy. V souvislosti s touto novelou došlo na základě ust. § 2a zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby, ke vzniku Digitální a informační agentury, která je na základě ust. § 2 kompetenčního zákona ústředním správním orgánem. Dle ust. § 2 odst. 2 zákona o elektronických úkonech je to právě Digitální a informační agentura, která zřizuje a spravuje datové schránky. Podle přechodných ustanovení v Čl. II bodu 9 zákona č. 471/2022 *„postupy podle zákona č. 12/2020 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zahájené ministerstvem v oblasti působnosti, která podle tohoto zákona přechází na Agenturu, a přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nedokončené, dokončí Agentura; dosavadní úkony ministerstva se považují za úkony Agentury.“* Zároveň je dále v Čl. XII zákona č. 471/2022 uvedeno, že *„postupy podle zákona č. 300/2008 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zahájené Ministerstvem vnitra nebo Správou základních registrů v oblasti působnosti, která podle tohoto zákona přechází na Digitální a informační agenturu, a přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nedokončené, dokončí Digitální a informační agentura; dosavadní úkony Ministerstva vnitra nebo Správy základních registrů se považují za úkony Digitální a informační agentury.“*
10. Ve svém sdělení ze dne 8. 4. 2024 žalobkyně sice setrvala na dosavadním označení žalovaného, avšak spíše z opatrnosti a pouze ve vztahu k určení nezákonnosti namítaného jednání ministerstva v roce 2022. Pokud jde o požadavek na ukončení zásahu, žalobkyně navrhla změnu petitu a nově požadovala, aby soud přikázal zákonnému nástupci žalovaného, jímž je Digitální a informační agentura, aby žalobkyni obnovil zneprístupnění datové schránky pro dodávání dokumentů z datové schránky fyzické osoby, podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby.
11. Ve vyjádření ze dne 5. 6. 2024 Digitální a informační agentura navrhla zamítnutí žaloby s tím, že v posuzované věci není pasivně legitimována, neboť k tvrzenému zásahu mělo dojít v době, kdy dle čl. II zákona č. 471/2022 Sb. působnost žalované podle § 2a odst. 2 a 3 písm. a) až c) zákona č. 12/2020 Sb., vykonávalo Ministerstvo vnitra, tj. do 31. 3. 2023.

12. Předmětná žaloba je svou povahou tzv. zápůřčí žalobou, neboť žalobkyně se domáhá nejen určení nezákonnosti zásahu, ale rovněž jeho ukončení. Přitom není možné uložit žalovanému, aby ukončil zásah, který nadále trvá, aniž by zároveň nebyla deklarována jeho nezákonnost, zápůřčí zásahová žaloba tedy ze své podstaty „konzumuje“ žalobu deklaratorní. Soud proto přistoupil ke změně označení žalovaného, a to bez ohledu na to, že ve vztahu k určení nezákonnosti zásahu žalobkyně trvá na původním žalovaném. K procesnímu nástupnictví Digitální a informační agentury navíc došlo přímo ze zákona, a tak soud o změně v osobě žalovaného nevydal samostatné usnesení (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 4. 2011, č. j. 4 Aps 3/2011-58) a přistoupil rovnou k věcnému projednání žaloby.
13. Městský soud v Praze o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým projednáním ve stanovené lhůtě nevyjádřili nesouhlas (ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud přezkoumal v žalobě tvrzený trvajících nezákonný zásah na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
14. Městský soud vycházel z následující právní úpravy v rozhodném znění:
15. Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
16. Podle ust. §18a odst. 1 zákona o elektronických úkonech *informační systém datových schránek umožňuje dodávání dokumentů z datové schránky fyzické osoby, podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby do zpřístupněné datové schránky jiné osoby. Datovou schránku fyzické osoby může držitel datové schránky znepřístupnit pro dodávání dokumentů z datové schránky fyzické osoby, podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby.*
17. Podle ust. čl. CXLI bodu 5 zákona č. 261/2021 *„Ministerstvo vnitra umožní nejpozději do 1. března 2022, aby do datové schránky fyzické osoby, podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby, která je k 1. lednu 2022 zřízena a zpřístupněna, mohly být dodávány dokumenty podle § 18a odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., ve znění účinném od 1. ledna 2022. Větou první není dotčeno právo fyzické osoby, podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby požádat Ministerstvo vnitra o znemožnění dodávání dokumentů podle § 18a odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., ve znění účinném od 1. ledna 2022.“*
18. Úvodem městský soud připomíná metodologii zkoumání přípustnosti a důvodnosti podané zásahové žaloby, kterou vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci EUROVIA (rozsudek ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Na závěry učiněné v tomto rozsudku navázala další judikatura i přes jeho zrušení nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, N 94/89 SbNU 387 (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138; ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42, č. 3965/2020 Sb. NSS; ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 As 107/2020-85; ze dne 20. 9. 2022, č. j. 5 As 172/2021-26 nebo ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 94/2023-26). Po podání zásahové žaloby je povinností soudu v první řadě zjistit, v čem konkrétně žalobce nezákonný zásah spatřuje a zda tvrzení žalobce odpovídají skutečnosti. V dalším kroku soud zkoumá přípustnost žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. Následně je úkolem soudu posoudit včasnost zásahové žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. V dalším kroku, ještě před věcným

posouzením důvodnosti žaloby, soud zkoumá, zda nejsou dány jiné důvody odmítnutí podané zásahové žaloby, např. nedostatek procesní legitimace účastníků řízení.

19. V projednávané věci žalobkyně namítá, že žalovaná neprovedla znepřístupnění její datové schránky pro dodávání dokumentů z datových schránek fyzických osob, podnikajících fyzických osob nebo právnických osob, ačkoli o to požádala. Tato tvrzení žalovaná nerozpорије. Ze zjištěného skutkového stavu nelze dovodit, že by jednání žalované ze své povahy zjevně a nepochybně nemohlo být zásahem, naopak během řízení soud dospěl k závěru, že se o zásah ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 82 s. ř. s. může jednat.
20. Vzhledem k tomu, že žalobkyně se domáhá nejen určení, že zásah byl nezákonný, ale rovněž ukončení zásahu, který nadále trvá, jedná se o tzv. zápůřčí žalobu, u níž je třeba zkoumat, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky ve smyslu ust. § 85 s. ř. s. Zmíněné ustanovení požaduje, v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, aby žalobce předtím, než se obrátí na soud, využil tohoto jiného právního prostředku, který má k dispozici. Nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může žalovat u správního soudu podle § 82 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala k příslušnému správnímu orgánu dvě neúspěšné žádosti o znepřístupnění své datové schránky pro dodávání dokumentů z datových schránek fyzických osob, podnikajících fyzických osob nebo právnických osob, má soud za to, že právní prostředky k dosažení nápravy v dané věci vyčerpala.
21. Soud konstatuje, že žaloba byla podána včas, neboť tvrzený zásah byl započat ode dne 6. 2. 2022, kdy byla žalovanému doručena žádost žalobkyně, resp. ode dne 8. 4. 2022, kdy žalovaná sdělila, že žádosti nevyhoví, přičemž žalobkyně svou žalobu podala dne 20. 3. 2022, byla tedy zachována subjektivní i objektivní lhůta ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s.
22. Pasivní legitimace žalované je dána tím, že je ústředním správním orgánem pro elektronickou identifikaci a služby vytvářející důvěru a oblast informačních systému veřejné správy, přičemž na ni na základě zákona přešly kompetence v oblasti správy datových schránek z Ministerstva vnitra, jak bylo vysvětleno výše.
23. Žalobkyně je aktivně legitimována k podání žaloby, neboť tvrdí, že postup správního orgánu, v němž spatřuje nezákonný zásah, tj. neumožnění znepřístupnění datové schránky pro dodávání dokumentů z datových schránek fyzických osob, podnikajících fyzických osob nebo právnických osob, byl zaměřen přímo proti ní jakožto držitelce předmětné datové schránky.
24. Dále se soud zabýval důvodností podané žaloby. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Afs 217/2017-34, a tam citovanou judikaturu) je pro poskytnutí ochrany podle ust. § 82 s. ř. s. nezbytné kumulativní splnění pěti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tj. „zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu poskytnout.

25. V nyní projednávaném případě je zřejmé naplnění čtvrté a páté podmínky, neboť jednání žalované lze chápat jako zásah správního orgánu v širším smyslu, který nebyl rozhodnutím, a směřoval přímo proti žalobkyni jakožto držitelce datové schránky, jíž se věc týká. Soud byl dále povinen zkoumat, zda předmětným zásahem žalované byla žalobkyně nezákonně přímo zkrácena na svých právech, přitom dospěl k závěru, že nikoli.
26. Ustanovení § 18a odst. 1 zákona o elektronických úkonech v rozhodném znění zcela jasně dává možnost znepřístupnit datovou schránku pro dodávání dokumentů z datové schránky fyzické osoby, podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby pouze fyzické osobě, a contrario je tedy tato možnost vyloučena pro fyzické osoby podnikající a osoby právnické. Jazykový a logický výklad je v tomto případě v souladu s výkladem teleologickým, neboť ust. čl. CXLI bodu 5 zákona č. 261/2021 zavedlo plošné zpřístupnění „korespondence soukromoprávní povahy“ pro všechny datové schránky, které byly k 1. 1. 2022 zřízeny a zpřístupněny, přičemž účelem tohoto kroku bylo sjednocení pravidel pro doručování všech typů datových zpráv a odstranění některých potíží při doručování datových zpráv soukromoprávní povahy, a to zejména právě podnikatelským subjektům (například v oblasti reklamací či zasílání faktur).
27. Soud se ztotožňuje s názorem žalované, že výše uvedený právní výklad nemůže vyvrátit ani věta druhá ust. čl. CXLI bodu 5 zákona č. 261/2021, dle níž *„větou první není dotčeno právo fyzické osoby, podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby požádat Ministerstvo vnitra o znemožnění dodávání dokumentů podle § 18a odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., ve znění účinném od 1. ledna 2022.“* Toto ustanovení na první pohled počítá s možností „vypnutí“ dodávání datových zpráv soukromoprávní povahy i u datových schránek fyzických osob podnikajících a právnických osob, avšak nelze odhlédnout od skutečnosti, že hlavním, resp. jediným smyslem předmětného ustanovení je nepopřít, co stanoví § 18a odst. 1 zákona o elektronických úkonech, na které je zde výslovně odkazováno. Věta druhá ust. čl. CXLI bodu 5 zákona č. 261/2021 tedy dle názoru soudu obsahuje legislativní chybu a je nutné ji vykládat nikoli izolovaně, nýbrž v kontextu ust. § 18a odst. 1 zákona o elektronických úkonech.
28. Na základě výše uvedených úvah došel soud k závěru, že postup žalované, kdy žalobkyni jakožto právnickou osobu informovala o nevyhovění její žádosti o znepřístupnění dodávání dokumentů z datových schránek fyzických osob, podnikajících fyzických osob nebo právnických osob, nebyl v rozporu se zákonem, ale naopak plně v souladu s ust. § 18a odst. 1 zákona o elektronických úkonech. Žalobkyně na znepřístupnění dodávání dokumentů z datových schránek fyzických osob, podnikajících fyzických osob nebo právnických osob neměla nárok, nebyla tedy zkrácena na svých právech, a proto se nemohlo jednat o nezákonný zásah, jehož ukončení by byl soud oprávněn žalované nařídit.
29. O nákladech řízení soud rozhodl pod výrokem II. v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, které však v řízení žádné náklady nad rámec jejích běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha 14. června 2024

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.