



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **ZodiaCon**, občanské sdružení, se sídlem Chládkova 16, 616 00 Brno, IČ 22851216, zastoupeného JUDr. Hanou Schelovou Bachrachovou, Ph.D., LL. M., advokátkou, se sídlem Náměstí Jiřího z Poděbrad 11, 130 00 Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního úřadu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2013, č. j. 11 A 333/2011 - 64,

**takto:**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2013, č. j. 11 A 333/2011 - 64, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I.

#### Dosavadní průběh řízení

[1] Dne 13. listopadu 2010 zaslal žalobce žalovanému e-mailem elektronicky podepsanou žádost o zřízení datové schránky právnické osoby, a to prostřednictvím svého předsedy M. V. (dále jen „předseda sdružení“), resp. z jeho e-mailového účtu; podle textu v těle e-mailové zprávy k ní měly být připojeny přílohy prokazující oprávnění předsedy sdružení jednat jménem žalobce, a to schválené znění stanov a zápis ze schůze přípravného výboru, v příloze však byl pouze soubor „Zadost o zřízení datove schranky.zfo“. Přijetí žádosti bylo elektronickou podatelnou žalovaného potvrzeno. Vzhledem k absenci další činnosti žalovaného zaslal žalobce 14. prosince 2010 urgenci prostřednictvím datové schránky fyzické osoby – předsedy sdružení, na kterou žalovaný neodpověděl. Následně žalobce urgoval zřízení datové schránky přípisem ze dne 9. srpna 2011, opět prostřednictvím datové schránky fyzické osoby – předsedy sdružení. S ohledem na skutečnost, že na uvedené urgenci žalovaný stále nereagoval, podal žalobce prostřednictvím datové schránky fyzické osoby – předsedy sdružení dne 17. října 2011 dle § 80 zákona

č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, stížnost ministrowi vnitra jako nadřízenému správnímu orgánu.

[2] Protože ani nadřízený orgán nic neučinil, obrátil se žalobce návrhem ze dne 6. listopadu 2011 označeným jako žaloba proti nečinnosti na Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“). Dle názoru žalobce měl žalovaný podle § 5 odst. 6 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), do 3 pracovních dnů zřídit žalobci datovou schránku nebo jej vyzvat k odstranění nedostatků, a v případě jejich neodstranění jej vyrozumět o tom, že datovou schránku zřídit nelze. Místo toho žalobce neobdržel žádnou relevantní reakci a má za to, že mu datová schránka zřízena nebyla.

[3] Žalovaný ve vyjádření ze dne 18. dubna 2012 k podané žalobě uvedl, že k žádosti o zřízení datové schránky nebyly přiloženy dokumenty (konkrétně stanovy a zápis ze schůze přípravného výboru) prokazující oprávnění předsedy sdružení za žalobce skutečně jednat. Výzva byla předsedovi sdružení zaslána poštou dne 21. října 2011 na adresu jeho zaměstnavatele Altairis, s. r. o., již uvedl v urgenci, jako obyčejné psaní; žalovaný konstatoval, že nedisponuje dokladem o doručení výzvy. Až do současné doby žalovaný neobdržel doplnění žádosti ze strany předsedy sdružení, a tudíž datovou schránku zřídit nemohl. Uvedl dále, že dne 16. dubna 2012 znovu žalobce, resp. předsedu sdružení stejným způsobem vyzval k doplnění žádosti, opět však bezvýsledně.

[4] V replice ze dne 9. května 2012 žalobce tvrdil, že uvedené přílohy jeho původní žádost obsahovala, a nadto vyjádřil názor, dle kterého žalovaným požadované dokumenty ani není třeba zasílat, neboť je žalovaný jako orgán provádějící registraci občanských sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, má z úřední činnosti k dispozici. Krom toho upozornil na to, že žalovaný měl výzvu doručovat do datové schránky předsedy sdružení, nikoli poštou a obyčejně na adresu zaměstnavatele předsedy sdružení, kterážto byla v žádosti, resp. v urgencích uváděna jen pro případ, že nebude možné prostřednictvím datové schránky doručovat. Žalobce tvrdil, že ani jednu výzvu ze strany žalovaného neobdržel.

[5] Městský soud ve věci rozhodl rozsudkem č. j. 11 A 333/2011-64 ze dne 12. února 2013 tak, že se žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu zamítá. V odůvodnění svého rozhodnutí se městský soud zabýval právní otázkou, zda žádost žalobce ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o elektronických úkonech je úkonem, na jehož základě byl zahájen proces mající za následek povinnost správního úřadu vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení [srov. § 79 a násl. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Městský soud dospěl k závěru, že zřízením datové schránky se žadateli poskytuje služba, přičemž pokud ke zřízení této služby nejsou dány zákonem stanovené podmínky, vyrozumí žalovaný žadatele o svém závěru. Dané vyrozumění nezakládá práva a povinnosti žadatele a není rovněž rozhodnutím ve věci samé. Městský soud tak žalobu zamítl.

## II.

### Kasační stížnost a řízení o ní

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které nesouhlasil s právním názorem městského soudu týkajícím se formálního, namísto materiálního posouzení povahy žádosti o zřízení datové schránky a vyrozumění ve smyslu § 5 odst. 6 zákona o elektronických úkonech. V doplnění kasační stížnosti ze dne 12. března 2013 stěžovatel dále odkázal na nutný výklad pojmu rozhodnutí z hlediska materiálního, jak to Nejvyšší

správní soud činí např. ve vztahu k fikci odmítnutí poskytnout informaci. Ve smyslu § 5 odst. 4 zákona o elektronických úkonech tak nepochybně existuje subjektivní veřejné právo stěžovatele na zřízení datové schránky, které nemůže být prosto ochrany.

[7] Ke kasační stížnosti se žalovaný vyjádřil stručně tak, že s ní nesouhlasí a že napadený rozsudek městského soudu je správný a zákonný.

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou podle § 102 s. ř. s., a její důvod se dle obsahu kasační stížnosti opírá o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy o namítanou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z § 104 s. ř. s.

[9] Podstatou odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu byla teze, že zřízení datové schránky je jen službou státu umožňující jiný způsob doručování písemností, nikoli výsledkem autoritativního rozhodnutí správního úřadu. Odmítnutím zřídit datovou schránku se dle městského soudu nerozhoduje o právech a povinnostech žadatele, toliko se mu sděluje, že službu nelze poskytnout. Tím chtěl městský soud zřejmě říci, že na zřízení datové schránky nemá žadatel veřejné subjektivní právo, jemuž by měly správní soudy poskytnout ochranu.

[10] S tímto východiskem se Nejvyšší správní soud zásadně neztotožňuje.

[11] Informační systém datových schránek je dle § 14 zákona o elektronických úkonech informačním systémem veřejné správy, jehož správcem je žalovaný (srov. § 3 odst. 1 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy). Zřízení datové schránky právnické osoby upravuje § 5 zákona o elektronických úkonech. Z § 5 vyplývá, že existují dvě skupiny právnických osob, kterým jsou datové schránky zřizovány. Prvním typem je skupina právnických osob, kterým je datová schránka zřizována automaticky ze zákona (§ 5 odst. 1). Druhou skupinu tvoří subjekty, jimž není datová schránka zřizována ze zákona (např. občanská sdružení, církve), ale na jejich žádost.

[12] Za stěžejní v tomto případě Nejvyšší správní soud pokládá skutečnost, že zákon o elektronických úkonech výslovně v § 5 odst. 3 stanoví, že na zřízení jedné datové schránky má právnická osoba nárok. Tato jednoznačná zákonná formulace nesvědčí ve prospěch závěru městského soudu, že by zřízení datové schránky právnické osobě mělo být jen jakousi nezávaznou službou ze strany státu.

[13] Nadto, ke zřízení datové schránky právnické osoby, ať už *ex lege* či na žádost, se váže řada práv a povinností spojených s jejím užíváním. Doručování prostřednictvím datové schránky upravuje řada procesních předpisů: soudní řád správní (§ 42), občanský soudní řád (§ 45, § 46), a s ohledem na jeho subsidiární aplikaci též zákon o Ústavním soudu (§ 63), dále správní řád (§ 19), daňový řád (§ 35, 42) či trestní řád (§ 62); podle těchto předpisů je doručování do datových schránek ze strany orgánů veřejné moci zákonem preferovaný způsob doručování. Do datové schránky lze rovněž doručit procesní úkony do vlastních rukou, a to v některých případech dokonce s fikcí, neboť vyloučení náhradního doručení v takovém případě neplatí (srov. § 114b odst. 4 a § 114c odst. 2 občanského soudního řádu). Zákon o elektronických úkonech umožňuje též doručování prostřednictvím datových schránek mezi právnickými

a fyzickými osobami navzájem v horizontálních právních vztazích (srov. § 18a), vzhledem ke vlastnostem informačního systému datových schránek s jednoznačně průkaznými hmotněprávními účinky doručení písemnosti.

[14] Právy, povinnostmi a právními důsledky souvisejícími s doručováním do datové schránky se zabývá i judikatura vrcholných soudů soudní soustavy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. dubna 2013 č. j. 4 As 6/2013-28). K datovým schránkám se váže oprávnění osoby užívající datovou schránku činit podání vůči orgánům veřejné moci prostřednictvím veřejné datové sítě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. července 2010 č. j. 9 Afs 28/2010-79, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 89/2011-31 ze dne 17. února 2012), s vazbou na základní právo na soudní ochranu, resp. přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. ledna 2012 sp. zn. II. ÚS 3518/11; N 7/64 SbNU 69). V neposlední řadě s doručováním do datových schránek souvisí řada různých práv či povinností zakotvených ve zvláštních předpisech (srov. § 148 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, podle něhož zadavatel může stanovit, že uchazeč je povinen zasílat daňové doklady prostřednictvím datové schránky, či § 77a odst. 4 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, podle něhož žádost o registraci musí obsahovat identifikátor datové schránky, a mnohé jiné).

[15] Lze tedy shrnout, že datové schránky umožňují efektivní, v některých případech dokonce obligatorní elektronickou komunikaci (nejen) v oblasti veřejné správy. S doručováním prostřednictvím datových schránek zákon spojuje řadu právních následků (fikce doručení, fikce dodání atp.), veřejnou mocí sankcionovaných, jež výrazně posilují právní jistotu účastníků datové komunikace. Ze zákona o elektronických úkonech vyplývá, že oprávněné subjekty, v daném případě právnická osoba ve formě občanského sdružení, mají po splnění zákonných podmínek a předepsaného postupu na zřízení datové schránky ze strany Ministerstva vnitra, jež je orgánem veřejné moci, právní nárok, tedy veřejné subjektivní právo, které musí být pod ochranou soudní moci (čl. 36 Listiny základních práv a svobod), zde tedy pod ochranou soudů ve správním soudnictví (§ 2 s. ř. s.).

[16] V této souvislosti lze inspirativně odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 64/2005-108 ze dne 6. února 2007, publ. pod č. 1259/2007 Sb. NSS, podle něhož *„právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem.“* Jakkoli je místo trvalého pobytu, resp. adresa trvalého pobytu, institutem v řadě ohledů zásadně odlišným od datové schránky, nelze přehlédnout jistou podobnost mezi funkcí adresy trvalého pobytu a adresy, resp. identifikátoru datové schránky: obě kromě jiného slouží jako komunikační uzel (v prvním případě reálný, ve druhém virtuální) pro výměnu informací a procesních úkonů mezi orgány veřejné moci a fyzickými a právními osobami jako adresáty výkonu veřejné moci. Ono „právo na adresu“, jak bývá tento judikát zjednodušeně označován, bylo Nejvyšším správním soudem tehdy uznáno i s ohledem na to, že *„řada zákonů obsahuje požadavek uvedení trvalého pobytu z důvodů, aby v průběhu řízení ... mohl oprávněný orgán s účastníky komunikovat a zejména doručit jim rozhodnutí, které je výsledkem ... rozhodovací činnosti“*.

[17] Zbývá nyní posoudit, jakým konkrétním procesním prostředkem se lze ochrany veřejného subjektivního práva na zřízení datové schránky domoci. Pro nalezení odpovědi na tuto otázku je však nejprve třeba analyzovat postup, v rámci kterého je zřízena datová schránka na žádost, z pohledu správního řádu.

[18] Podle § 5 odst. 2 zákona o elektronických úkonech „*právnícké osobě, která není uvedena v odstavci 1, zřídí ministerstvo datovou schránku právnícké osoby bezplatně na žádost této osoby do 3 pracovních dnů ode dne podání žádosti.*“ Dle § 5 odst. 6 „*splňuje-li žádost o zřízení datové schránky právnícké osoby požadavky stanovené v odstavcích 4 a 5, zřídí ministerstvo datovou schránku právnícké osoby, jinak právníckou osobu po předchozí marné výzvě k odstranění nedostatků žádosti vyrozumí o tom, že datovou schránku právnícké osoby nelze zřídit. Má-li již právnícká osoba zřízenou datovou schránku právnícké osoby, ministerstvo ji vyrozumí, že datovou schránku právnícké osoby nelze zřídit.*“ Dále podle § 9 osoba oprávněná k přístupu do datové schránky se do ní přihlašuje prostřednictvím přístupových údajů, které jí (§ 10 odst. 1) bezodkladně po zřízení datové schránky zašle Ministerstvo vnitra do vlastních rukou. Datová schránka je pak zpřístupněna prvním přihlášením oprávněné osoby, nejpozději však patnáctým dnem po dni doručení přístupových údajů této osobě.

[19] Výsledkem podání žádosti o zřízení datové schránky právnícké osoby tak má být úkon Ministerstva vnitra spočívající ve zřízení datové schránky v informačním systému datových schránek (resp. umožnění vstupu žadatele do informačního systému datových schránek), anebo její nezřízení pro nesplnění zákonných podmínek, včetně následného zaslání vyrozumění. Ze znění zákona o elektronických úkonech vyplývá, že zákonodárce neměl v úmyslu podrobit zřizování datové schránky postupu ve správním řízení dle části druhé a části třetí správního řádu. Naopak je zde patrná tendence směřující k liberalizaci a maximálnímu zjednodušení a zrychlení postupu při zřizování datových schránek, ať už na žádost či *ex lege*. Nejenže tedy nelze dovodit úmysl zákonodárce podrobit Ministerstvo vnitra povinnosti vydávat ve věci zřizování datových schránek rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu (zákon Ministerstvu vnitra přikazuje zřízení provést, nikoliv o něm „rozhodnout“), ale v zákoně dokonce absentuje výslovný odkaz na správní řád. Použije se proto § 177 odst. 2 správního řádu odkazující na část čtvrtou. Tento závěr odpovídá též důvodové zprávě k zákonu o elektronických úkonech (Poslanecká sněmovna 2006–2010, tisk 445/0), která se ani v obecné ani ve zvláštní části procesním postupem při zřizování datových schránek (na rozdíl od aspektů inforatických a technických) nijak blíže nezabývá, resp. pouze parafrázuje zákonná ustanovení. Zákon o elektronických úkonech neobsahuje ani povinnost zahájit správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu následně, po vydání vyrozumění o nemožnosti zřídit datovou schránku, resp. neupravuje možnost podání opravného prostředku proti zaslánému vyrozumění, které zákon ani jako rozhodnutí výslovně neoznačuje. Zřízení (resp. nezřízení a na něj navazující vyrozumění) datové schránky tak mají povahu tzv. jiných úkonů ve smyslu § 158 správního řádu. Postup vedoucí od podání žádosti až ke zřízení datové schránky, resp. k vydání vyrozumění dle § 5 odst. 6 zákona o elektronických úkonech, je upraven v části čtvrté správního řádu.

[20] Zřízení datové schránky se podobá registračnímu úkonu, přece jen se však od jiných úkonů majících registrační povahu odlišuje. Příkladem může být registrace pojišťovacích zprostředkovatelů, likvidátorů pojistných událostí či občanských sdružení, popř. honebních společenstev (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Aps 5/2008-282 ze dne 2. října 2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ans 3/2007-235 ze dne 1. srpna 2007, publ. pod č. 1387/2007 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ans 8/2005-165 ze dne 29. března 2006, publ. pod č. 981/2006 Sb. NSS, resp. srov. § 17 a násl. zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona, ve znění pozdějších předpisů, § 20 a násl. zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, § 7 a § 8 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů). Na rozdíl od těchto právních předpisů však v případě zřizování datové schránky nejde o situaci, kdy postup směřující k registraci (dle části čtvrté správního řádu) v případě kladném vyústí ve vydání osvědčení o registraci, a naopak v případě záporném se změnil na formální správní řízení (podle části druhé

a třetí správního řádu); srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 567-568. Zákon o elektronických úkonech totiž výslovně tento přechod procesu mající „pouhou“ registrační povahu na formální správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu neupravuje.

[21] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval právní povahou úkonů činěných v procesu zřizování datové schránky na žádost právnické osoby ve vztahu k soudnímu řádu správnímu a jednotlivým druhům žalob. Jinak řečeno, je třeba najít odpověď na otázku, zda faktické zřízení datové schránky, popř. vyrozumění o tom, že datovou schránku zřídit nelze, je možné považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., resp. osvědčení ve smyslu § 79 s. ř. s., proti jejichž nevydání by bylo možno uplatnit žalobu nečinnosti, či zda se může jednat o úkony spadající pod rozsah žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s.

[22] Povahou rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. se opakovaně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V usnesení č. j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. března 2005, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, rozšířený senát uvedl, že „§ 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce“. Toto své takřka všeobjímající pojetí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně modifikoval, resp. upřesnil. V usnesení č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. listopadu 2010, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, k povaze provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, který posoudil jako jiný úkon dle § 158 odst. 1 správního řádu, rozšířený senát uvedl, že „pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném případě proto nepřichází v úvahu, aby na výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech bylo nahlíženo jako na rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť to by bylo možné jen tehdy, šlo-li by o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán“. Shodné závěry přijal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rovněž ve věci posouzení povahy souhlasů vydávaných dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon), jako úkonů činěných podle části čtvrté správního řádu: „Ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti, a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. září 2012, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS).

[23] Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že ačkoliv zřízením datové schránky (resp. jejím nezřízením a navazujícím vyrozuměním o nezřízením datové schránky) může být zasaženo do veřejného subjektivního práva žadatele na zřízení datové schránky a naplněna materiální stránka pojmu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., mají úkony činěné v procesu zahájeném podáním žádosti o zřízení datové schránky povahu tzv. jiného úkonu podle části čtvrté správního řádu, a pro tento nedostatek předepsané formy se proto nemůže jednat o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda úkony Ministerstva vnitra spočívající ve zřízení datové schránky a zaslání přístupových údajů oprávněné osobě, resp. v zaslání případných výzev a vyrozumění o nemožnosti datovou schránku zřídit, lze považovat za osvědčení ve smyslu § 79 s. ř. s., jehož vydání by se bylo lze domáhat žalobou na ochranu

proti nečinnosti. Za osvědčení z materiálního hlediska se považuje takový akt, který úředně potvrzuje (osvědčuje) skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Vydává se v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění o věcech, o nichž by nemělo být či nemůže být sporu. Osvědčení je veřejnou listinou a platí pro ně presumpce správnosti. Je „pouze“ důkazním prostředkem, nikoli správním aktem, proto o něm není zásadně třeba rozhodovat ve správním řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Ans 8/2012 ze dne 23. srpna 2012 či výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ans 8/2005-165).

[25] Při tomto vymezení je zřejmé, že úkony činěné Ministerstvem vnitra na základě žádosti o zřízení datové schránky nemohou být za osvědčení dle § 79 s. ř. s. považovány. Samotné zřízení datové schránky a zaslání přístupových údajů je faktickým úkonem, nikoli formalizovaným aktem v podobě osvědčení – veřejné listiny, na rozdíl např. od vyznačení dne registrace podle § 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů na stanovách občanského sdružení, jehož se lze formou nečinností žaloby domáhat (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ans 8/2005-165); srov. též výše odstavec [20] odůvodnění tohoto rozsudku. O osvědčení dle § 79 s. ř. s. se nemůže jednat ani v případě vyrozumění o nezřízení datové schránky, neboť osvědčení je svou podstatou určeno k osvědčování určitých zákonem stanovených skutečností. Účelem vyrozumění v nyní projednávané věci je pouze informovat žadatele o nesplnění náležitostí žádosti a z toho vyplývající nemožnosti zřídit datovou schránku, nikoli vydání osvědčení o tom, že subjektu, jemuž se datová schránka nezřizuje *ex lege*, nebyla zřízena ani na žádost. Z toho také logicky plyne, že uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti nepřichází v daném případě v úvahu. Nemělo by žádný smysl, aby se žalobou na ochranu proti nečinnosti žalobce domáhal vydání vyrozumění o nezřízení datové schránky, neboť by mu k ničemu nebylo.

[26] Jako poslední možný způsob ochrany veřejného subjektivního práva na zřízení datové schránky tak zbývá (resp. zbývat musí, ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. listopadu 2010, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS) žaloba před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením správního orgánu. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je nutno za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. považovat nejen akty neformální povahy či jen faktické úkony, ale i jakékoli jiné konání či opomenutí, pokud je nelze podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. či osvědčení ve smyslu § 79 s. ř. s. (srov. výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Aps 3/2008-109). Tento závěr dopadá i na nyní projednávanou věc. Pokud Ministerstvo vnitra nezřídí datovou schránku, resp. nezašle přístupové údaje žadateli nebo ho vyrozumí o tom, že datovou schránku právnické osoby nelze zřídit (§ 5 odst. 6 zákona č. 300/2008 Sb.), ač jsou jinak splněny podmínky vzniku nároku na zřízení datové schránky podle § 5 odst. 4 a 5 zákona o elektronických úkonech, jde o nezákonný zásah Ministerstva vnitra: to je totiž jinak povinno do tří pracovních dnů ode dne podání žádosti datovou schránku zřídit.

[27] V nyní projednávané věci se stěžovatel podanou žalobou domáhal vydání rozsudku obsahující následující výrok: „Žalovaná je povinna do tří dnů od právní moci rozsudku zabýt řízení o zřízení datové schránky podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, tedy vydat rozhodnutí ve věci samé nebo datovou schránku zřídit a sdělit žalobci přístupové údaje k ní.“ V textu žaloby stěžovatel argumentoval tak, že „žalovaná svou nečinností porušila povinnost uloženou zákonem“ a žádal buď vydání rozhodnutí, nebo zřízení datové schránky, včetně zaslání přístupových údajů. Městský soud žalobu, již vyhodnotil jako žalobu proti nečinnosti, zamítl, neboť požadovaný výsledek činnosti žalovaného není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s. ani osvědčením dle § 79 s. ř. s.

[28] Jak vyplývá z výše uvedeného, s tím, že nejde o rozhodnutí ani osvědčení dle § 65 odst. 1 s. ř. s., resp. § 79 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, avšak ze zcela jiných důvodů. Již to by odůvodňovalo kasaci napadeného rozsudku pro nezákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V daném případě je nadto s tímto důvodem kasace neodlučně spojen též důvod kasace podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k němuž Nejvyšší správní soud přihlíží i bez návrhu podle § 109 odst. 4 s. ř. s. Tím, že městský soud zvolil zcela chybné východisko svých úvah, spočívající v tezi o absenci veřejného subjektivního práva na zřízení datové schránky, vyhnul se totiž dalším úvahám, jež jinak učinit měl.

[29] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2005-60 ze dne 19. října 2006 či rozsudek č. j. 5 As 68/2012 - 43 ze dne 19. dubna 2012) není ve správním soudnictví návrhovateli povinen výslovně označit, dle jakého ustanovení či dílu s. ř. s. má soud jeho návrh posuzovat, ani soud není tímto případným označením vázán. Tento závěr vychází z § 2 odst. 1 s. ř. s., dle které soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem. Způsob poskytnutí ochrany (tj. volba příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) je stanoven zákonem a pouze jím je soud vázán, nikoli označením tohoto typu v žalobě. Podobně v rozsudku č. j. 7 Aps 2/2009-197 ze dne 9. července 2009 Nejvyšší správní soud konstatoval, že žalobu je třeba posuzovat pro účely určení žalobního typu (§ 79 a § 82 s. ř. s.) podle jejího obsahu, a nikoliv podle toho, jak ji žalobce označil; pro soud je přitom závazný její petit. Soud však v dané otázce musí mít jasno: existuje-li rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem, případně je-li vnitřně rozporný již samotný petit, a tyto rozpory nebyly např. postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstraněny, je řízení před krajským soudem zatíženo jinou vadou řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která mohla mít vliv na rozhodnutí o věci samé, resp. na jeho zákonnost.

[30] Z petitu stěžovatelova návrhu ze dne 6. listopadu 2011 formálně označeného jako „žaloba proti nečinnosti“, ani z obsahu tohoto návrhu však nebylo možné určit, zda se jednalo o žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. či o žalobu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. V řízení před městským soudem nebylo postaveno na jisto, zda se stěžovatel žalobou domáhal ochrany proti faktickému úkonu Ministerstva vnitra v podobě nezřízení datové schránky, resp. nezaslání výzvy a vyrozumění dle § 5 odst. 6 zákona o elektronických úkonech, či zda se domáhal vydání (blíže nespecifikovaného a neoznačeného) rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Městský soud měl proto stěžovatele postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k odstranění této vady (neboť se jednalo o vadu odstranitelnou) před tím, než meritorně posoudil, zda byly splněny podmínky žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Pokud by stěžovatel na výzvu soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. své podání neupřesnil, byl by městský soud povinen zkoumat, zda lze v řízení o podání stěžovatele pokračovat, a pokud by to možné nebylo, byl by povinen podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout.

[31] S ohledem na shora uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu v plném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), podle něhož má právnická osoba veřejné subjektivní právo na zřízení datové schránky. V první řadě si učiní jednoznačný úsudek o tom, jaké řízení stěžovatel zahájil, i s případným využitím výzvy k odstranění vad. Následně pak žalobu posoudí z hlediska přípustnosti, příp. důvodnosti podle ustanovení s. ř. s. upravujících příslušný žalobní typ.



[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. října 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl  
předseda senátu