



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **ZodiaCon**, občanské sdružení, se sídlem Chládkova 16, 616 00 Brno, zastoupeného JUDr. Hanou Schelovou Bachrachovou Ph.D., LL.M., advokátkou, se sídlem nám. 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 před nezákonným zásahem žalovaného správního úřadu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2014, č. j. 11 A 333/2011 - 118,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Žalobce zaslal prostřednictvím svého předsedy M. V. dne 13. listopadu 2010 e-mailem žádost o zřízení datové schránky adresovanou žalovanému. Podle textu 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. S ohledem na nečinnost žalovaného ve vztahu k žádosti o zřízení datové schránky žalobce věc opakovaně urgoval, ovšem bezvýsledně. Z toho důvodu se žalobce dopisem ze dne 17. října 2011 obrátil na ministra vnitra za účelem ochrany před nečinností (§ 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Žalovaný následně zaslal dne 20. října 2011 a 16. dubna 2012 M. V. výzvy k doplnění žádosti o zřízení datové schránky o

dokumenty prokazující jeho oprávnění za sdružení skutečně jednat. Výzvy však byly zaslány jako obyčejné psaní na adresu zaměstnavatele M. V. a žalovaný tedy nedisponuje dokladem o doručení výzvy. Žalobce tvrdil, že ani jednu výzvu k doplnění žádosti neobdržel.

[2] Dne 6. listopadu 2011 se žalobce obrátil s žalobou proti nečinnosti na Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 12. února 2013 č. j. 11 A 333/2011 - 64 s tím, že zřízení datové schránky představuje určitou službu, nikoliv rozhodnutí či osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tudíž není možné poskytnout ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s.

[3] Proti tomuto rozsudku městského soudu žalobce brojil kasační stížností. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti rozsudkem ze dne 17. října 2013 č. j. 6 Ans 1/2013 - 66 vyhověl a rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání. Nejvyšší správní soud předně uvedl, že existuje veřejné subjektivní právo na zřízení datové schránky, a dodal, že zřízení datové schránky není rozhodnutím či osvědčením podle § 79 odst. 1 s. ř. s., nýbrž má povahu tzv. jiného úkonu ve smyslu části čtvrté správního řádu. Proti nezákonné nečinnosti spočívající v neučinění jiného úkonu než rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. či osvědčení ve smyslu § 79 s. ř. s. se proto lze bránit v rámci řízení před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.). Městský soud tak zvolil zcela chybné východisko svých úvah spočívající v tezi o absenci veřejného subjektivního práva. Navíc žalobu posoudil podle jejího označení namísto posouzení podle obsahu. Tím vším městský soud zatížil rozsudek vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., a proto jej Nejvyšší správní zrušil.

[4] V následujícím řízení městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vyzval žalobce, aby upřesnil, zda se žalobou domáhá ochrany před nečinností správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. nebo ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Žalobce odpověděl, že se domáhá ochrany před nezákonným zásahem, a v rámci žalobního petitu soudu navrhl, aby rozhodl, že žalovaný je povinen zahájit správní řízení o zřízení datové schránky, tedy vydat rozhodnutí ve věci samé nebo zřídit žalobci datovou schránku a sdělit mu přístupové kódy k ní. Městský soud shledal, že nejsou splněny podmínky pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem, a žalobu zamítl.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti v záhlavní označenému rozsudku městského soudu žalobce (nyní stěžovatel) brojil včas podanou kasační stížností. Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně neuvedl, z jakých důvodů označený rozsudek městského soudu napadá. Nejvyšší správní soud však vyšel ze své ustálené judikatury, podle níž nepodřazení námitek pod jednotlivé důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s. nebrání věcnému projednání kasační stížnosti, neboť se jedná o otázku právního hodnocení ze strany kasačního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. ledna 2004 č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, č. 161/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013 č. j. 2 Afs 53/2011 - 80; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[6] Nejvyšší správní soud z obsahu kasační stížnosti dovodil, že stěžovatel uplatňuje kasační důvod nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení podle § 103 odst. 1 písm. a). Stěžovatel v kasační stížnosti rekapituluje dosavadní průběh řízení a závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v této věci v rozsudku č. j. 6 Ans 1/2013 - 66 ze dne 17. října 2013. V závěru stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že s ohledem na tento rozsudek

Nejvyššího správního soudu je „*jediným východiskem, aby byla Ministerstvu vnitra ČR uložena povinnost přestat nezákonně zasahovat do práv stěžovatele tím, že nezřídí datovou schránku.*“

[7] Stěžovatel proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, případně aby sám rozhodl, že Ministerstvo vnitra je povinno přestat nezákonně zasahovat do práv stěžovatele tím, že nezřídí datovou schránku.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud zhodnotil kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Kasační stížnost v nyní projednávaném případě je poměrně strohá a omezuje se na popis dosavadního průběhu řízení a na rekapitulaci závěrů, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. října 2013 č. j. 6 Ans 1/2013 - 66. Ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu vyjadřuje stěžovatel obecný nesouhlas a uvádí, že s ohledem na zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 1/2013 - 66 je jediným východiskem, aby „*byla žalovanému uložena povinnost přestat nezákonně zasahovat do práv stěžovatele tím, že nezřídí datovou schránku.*“ Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud si kasační stížnost vyložil tak, že je podána z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[11] Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah kasační stížnosti považuje za nutné nejprve vymezit rozsah přezkumu napadeného rozsudku městského soudu. Správní soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003 č. j. 2 Azs 9/2003 - 40 nebo ze dne 14. února 2008 č. j. 7 Afs 216/2006 - 63), podle níž mají procesní strany možnost disponovat řízením a jeho předmětem. S dispoziční zásadou je neodmyslitelně spojeno, že procesní iniciativa leží na účastnících řízení. V souladu s touto zásadou ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. normuje, že je Nejvyšší správní soud zásadně vázán důvody kasační stížnosti. Je tak věcí stěžovatele určit rozsah i důvody kasační stížnosti, a tím v podstatě vymezit rámec přezkumu napadeného soudního rozhodnutí. Předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu jsou pak otázky řešené soudem prvního stupně, s jejichž právním posouzením stěžovatel nesouhlasí, a tudíž je napadne v kasační stížnosti (nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2007 sp. zn. II. ÚS 493/05, N 5/44 SbNU 53, citovaná judikatura Ústavního soudu je dostupná z <http://nalus.usoud.cz>). V kombinaci se zásadou rovnosti účastníků (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) je zcela zřejmé, že Nejvyšší správní soud není oprávněn „domýšlet“ potenciální námítky namísto stěžovatele. Co se týče obecnosti uplatněných kasačních námitek, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. března 2013 č. j. 2 Afs 53/2011 - 80 uvedl, že „*preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu.*“

[12] Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci přezkoumal napadený rozsudek s ohledem na obecnost námitek toliko v obecné rovině a dále z hlediska vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[13] Podle stěžovatele bylo jedinou možností městského soudu ve fázi po zrušení jeho původního rozsudku Nejvyšším správním soudem uložit žalovanému povinnost přestat nezákonně zasahovat do práv stěžovatele tím, že nezřídí datovou schránku.

[14] Nejvyšší správní soud tuto námitku stěžovatele nesdílí. Předmětem rozsudku č. j. 6 Ans 1/2013 - 66, kterým Nejvyšší správní soud původní rozsudek městského soudu v tomto řízení zrušil, bylo posouzení povahy postupu Ministerstva vnitra při zřizování datové schránky a případných možností ochrany před nezákonným postupem Ministerstva. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že existuje veřejné subjektivní právo na zřízení datové schránky (§ 5 odst. 3 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů) a že zřízení datové schránky má povahu tzv. jiného úkonu ve smyslu § 158 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Přípustným způsobem ochrany veřejného subjektivního práva na zřízení datové schránky je žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu (§ 82 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že se těmito úvahami městský soud vůbec nezabýval, Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí zrušil z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu projednání, v němž byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud uvedl, že si městský soud musí v první řadě učinit 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.

[15] Ze spisu vyplývá, že městský soud vyzval usnesením ze dne 25. listopadu 2013 žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby upřesnil, zda se žalobou domáhá ochrany před nečinností správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. nebo ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Žalobce odpověděl, že se domáhá ochrany před nezákonným zásahem, a v rámci žalobního petitu soudu navrhl, aby rozhodl, že žalovaný je povinen zahájit správní řízení o zřízení datové schránky, tedy vydat rozhodnutí ve věci samé nebo zřídit žalobci datovou schránku a sdělit mu přístupové kódy k ní.

[16] Městský soud následně posoudil žalobu v intencích právního názoru Nejvyššího správního soudu, jímž byl vázán. Dovodil, že není přípustné uložit žalovanému povinnost zahájit správní řízení, neboť zřízení datové schránky není rozhodnutím a správní řízení se nevede. K požadavku žalobce na zřízení datové schránky a sdělení přístupových kódů k ní městský soud uvedl, že § 5 odst. 4 a 5 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů obsahuje výčet náležitostí žádosti o zřízení datové schránky a že posouzení jejich splnění náleží žalovanému. Městský soud konstatoval, že za stavu, kdy žádost není kompletní, je vyloučeno, aby soud uložil žalovanému povinnost kladně „rozhodnout“ o žádosti žalobce bez ohledu na to, zda o vadě žádosti žalobce byl či nebyl správně vyrozuměn.

[17] Posléze se městský soud zabýval otázkou nezákonného zásahu v podobě nezákonné nečinnosti správního orgánu spočívající v neuskutečnění jiného úkonu, než je rozhodnutí či osvědčení. O nezákonný zásah by šlo v případě, že by žalovaný nezřídil datovou schránku nebo ho vyrozuměl o tom, že datovou schránku nelze zřídit, přestože podmínky vzniku nároku na zřízení datové schránky jsou splněny. Tak tomu ovšem v nyní projednávaném případě podle městského soudu nebylo, protože žádost byla podána bez úředně ověřeného podpisu osoby oprávněné jednat jménem právnické osoby, čímž nebyly splněny podmínky kvalifikované žádosti podle § 5 odst. 4 a 5 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

[18] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že městský soud ve fázi po zrušení prvního rozsudku ve věci neměl pouze „jediné východisko“, jak uvedl stěžovatel. Jeho povinností naopak

bylo zhodnotit konkrétní aspekty daného případu prizmatem obecných závěrů, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku č. j. 6 Ans 1/2013 - 66.

[19] Rozsah přezkumu napadeného rozsudku městského soudu byl avizován již výše. S ohledem na to Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek ob stojí. Městský soud správně uvedl, že v daném případě nebylo možné žalovanému uložit ani povinnost zahájit správní řízení ani povinnost zřídit datovou schránku. Co se týče nezákonnosti zásahu spočívající v nečinnosti s uskutečněním tzv. jiného právního úkonu, založil svou úvahu městský soud na skutkové okolnosti nesplnění náležitostí žádosti o zřízení datové schránky. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neučinil tuto skutkovou okolnost spornou, resp. neučinil závěr městského soudu založený na této skutkové okolnosti předmětem kasační námitky, nemůže se jím ani Nejvyšší správní soud zabývat. Jak ostatně uvedl již v rozsudku č. j. 6 Ans 1/2013 - 66 (bod 26), o nezákonný zásah se v souvislosti s nezřízením datové schránky jedná pouze, jestliže jsou jinak splněny zákonné podmínky vzniku nároku na její zřízení. Tak tomu ovšem v daném případě podle městského soudu nebylo a stěžovatel tuto skutkovou okolnost a z ní vyvozený právní závěr nerozporoval.

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek městského soudu i z hlediska vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Řízení před městským soudem nebylo zmatečné ani zatížené vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Úvahy, jimiž se městský soud řídil, jsou z napadeného rozsudku patrné, dostatečně odůvodněné a srozumitelné, a rozsudek nelze označit za nepřezkoumatelný. V daném případě nebyly relevantní ani otázky, které je třeba zkoumat z úřední povinnosti podle závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 9/2008 - 77 ze dne 13. června 2006, č. j. 6 As 44/2008 - 142 ze dne 4. března 2009 či nálezy Ústavního soudu ze dne 26. února 2009 I. ÚS 1169/2007, N 38/52 SbNU 387).

[21] Z výše popsaných důvodů Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost proti rozsudku městského soudu shledal v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

#### IV. Náklady řízení

[22] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, který měl úspěch ve věci, podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. srpna 2014

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu