

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Z. J.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava-Moravská Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2016, čj. MSK 71332/2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 12. 2016, čj. 20 A 23/2016-30,

takto:

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Ostravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 31. 3. 2016 shledal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve spojení s § 4 písm. c) téhož zákona. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo doručeno do datové schránky zmocněnce žalobkyně dne 5. 4. 2016. Lhůta pro podání odvolání skončila dne 20. 4. 2016. Správní orgán I. stupně sice obdržel dne 20. 4. 2016 prostý elektronický e-mail, který obsahoval blanketní odvolání, žalobkyně však toto odvolání ve lhůtě 5 dnů způsobem uvedeným v § 37 odst. 4 správního řádu údajně nepotvrdila. Proto k tomuto odvolání žalovaný nepřihlížel. Dne 25. 4. 2016 sice zmocněnec žalobkyně zadal službou DopisOnline odvolání, to ale Česká pošta zpracovala, vytiskla a zadala k přepravě až následující den. Toto odvolání žalovaný vyhodnotil jako opožděné.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou. Krajský soud rozsudkem toto rozhodnutí zrušil. Dle něj zmocněnec žalobkyně odvolání doplnil včas. K podání totiž došlo objednávkou ve službě DopisOnline již 25. 4. 2016, tedy ve lhůtě předpokládané § 37 odst. 4 správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud prý přehlédl, že elektronická objednávka má zcela odlišnou podobu než výsledná listovní zásilka, která je posléze poštou dodána. Nejde o zásilku v konečné podobě ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, nýbrž v podobě jiné. Elektronická objednávka není poštovní zásilkou ve smyslu zákona o poštovních službách. Podle § 2 písm. m) téhož zákona je poštovním podáním převzetí poštovní zásilky. Převzetí elektronické objednávky však není totéž jako převzetí poštovní zásilky. Poštovní smlouva je uzavřena teprve podáním poštovní zásilky do poštovní přepravy, nikoliv již podáním elektronické objednávky. Stěžovatel zdůraznil, že obchodní podmínky služby DopisOnline obsahují výslovné ustanovení, kterým je aplikace Poštovních podmínek vyloučena až do doby podání poštovní zásilky do poštovní přepravy. Odesílatel je tedy srozuměn s tím, že datum elektronické objednávky se nemusí shodovat s datem podání poštovní zásilky. Krajský soud směřuje podání klasické listovní zásilky, kterým se již judikatura opakovaně zabývala, a zcela specifický hybridní způsob podání zásilky použitím služby DopisOnline.

[4] Pro případ, že by se s hlavní kasační námitkou NSS neztotožnil, stěžovatel upozorňuje, že postup žalobkyně, resp. jejího zmocněnce, byl promyšleným obstrukčním jednáním a zneužitím práva. To dokumentuje odkazem na řadu dalších věcí, kde různí zmocněnci spojení osobou advokáta Mgr. Topola použili shodnou taktiku.

[5] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Podle § 37 odst. 4 správního řádu, ve znění do 18. 9. 2016, podání učiněné prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu musí být do 5 dnů potvrzeno písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, je lhůta zachována mimo jiné tehdy, je-li poslední den lhůty *podána* poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která *obsahuje* podání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence.

[7] V nynější věci je nesporný skutkový základ celé věci. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobkyni doručeno prostřednictvím jejího zmocněnce do datové schránky dne 5. 4. 2016. Zmocněnec podal odvolání prostým e-mailem dne 20. 4. 2016, tedy v poslední den zákonné 15denní lhůty podle § 83 odst. 1 správního řádu. Sporná je jen právní otázka, zda odvolání zmocněnec žalobkyně do 5 dnů písemně potvrdil ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu. Dne 25. 4. 2016, tedy poslední den pětidenní lhůty, sice zmocněnec žalobkyně zadal do webového rozhraní systému DopisOnline zásilku obsahující odvolání, Česká pošta však podání zpracovala a vypravila v souladu s podmínkami služby DopisOnline až následující den.

pokračování

[8] Desátý senát při předběžném posouzení kasační stížnosti zjistil, že o klíčové právní otázce již rozhodl druhý senát. V rozsudku ze dne 23. 2. 2017, čj. 2 As 330/2016-39, kterým řešil věc zcela srovnatelnou, dospěl k následujícím závěrům:

I. Zpracovávání elektronických souborů do podoby listinných zásilek (tedy tisk, vložení do obálky a opatření adresou) Českou poštou, s. p., v rámci služby DopisOnline není poštovní službou ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), resp. ve smyslu poštovních podmínek. Veřejnoprávní regulací silně ovlivněný vztah upravený zákonem o poštovních službách a poštovními podmínkami vznikne až ve chvíli předání vytvořené listinné zásilky k poštovní přepravě, kdy je uzavřena poštovní smlouva.

II. Pro posouzení právních důsledků využívání služby DopisOnline v oblasti doručování je nicméně rozhodné faktické fungování výše popsaného komplexu relativně oddělitelných služeb, tvořeného oběma smluvními vztahy, z pohledu uživatele tohoto komplexu. Uživateli se služba jeví jako „balíček“ spočívající v tom, že odevzdá podání v elektronické podobě subjektu, který se navenek jeví jako „jeden“ (České poště, s. p.), jenž disponuje potřebnou poštovní licencí a jenž se vedle vytištění textu a vyrobení listinné zásilky postará i o její doručení v režimu služby držitele poštovní licence. Za těchto specifických okolností je proto třeba považovat za okamžik podání poštovní zásilky držiteli poštovní licence ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu okamžik odevzdání podání v elektronické podobě v rámci služby DopisOnline.

[9] Zatímco s právní větou I. se desátý senát plně ztotožnil, s právní větou II. souhlasit nemůže. Jelikož je posouzení této otázky pro věc řešenou desátým senátem zcela klíčové, jsou dány zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.

[10] Desátý senát souhlasí s obecnými úvahami, které vedly druhý senát k právní větě č. I. (viz body 23-25 rozsudku). Zpracovávání elektronických souborů do podoby listinných zásilek (tedy tisk, vložení do obálky a opatření adresou) v rámci služby DopisOnline vskutku není poštovní službou ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, resp. poštovních podmínek. Samotné zpracovávání má povahu soukromoprávního jednání. Do okamžiku podání k poštovní přepravě se vztah mezi Českou poštou a objednatelem služby řídí Obchodními podmínkami pro poskytování služby DopisOnline (dále jen „Obchodní podmínky DopisOnline“) a občanským zákoníkem; Česká pošta při poskytování dané služby nevystupuje v postavení držitele poštovní licence. Vztah upravený poštovním zákonem a poštovními podmínkami, silně ovlivněný veřejnoprávní regulací, vznikne až ve chvíli předání vytvořené listinné zásilky k poštovní přepravě, kdy je uzavřena poštovní smlouva (viz bod 25 rozsudku druhého senátu).

[11] Při úvahách, *kdy byla poštovní zásilka podána* ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu (obdobnou argumentaci by ale bylo možno uplatnit i k § 40 odst. 4 s. ř. s. nebo § 57 o. s. ř.), však již druhý senát vychází z nesprávných premis, respektive některá zákonná ustanovení zcela pomíjí. Desátý senát jen pro pořádek upozorňuje, že obdobné deficity lze přičíst též rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 14. 7. 2016, čj. 60 A 4/2016-109 (č. 3465/2016 Sb. NSS), který spornou linii judikatury založil.

[12] Pro posouzení právní otázky jsou důležité zákonné definice zákona o poštovních službách. Tyto zákonné definice druhý senát pomíjí. Podle § 2 písm. a) zákona o

poštovních službách se poštovní zásilkou rozumí *adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána*. Podle § 2 písm. m) téhož zákona se poštovním *podáním* rozumí *převzetí poštovní zásilky* nebo poukazované peněžní částky provozovatelem k poskytnutí poštovní služby.

[13] Desátý senát se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že objednávku zásilky elektronickou formou v podobě služby DopisOnline nelze považovat za podání zásilky ve smyslu § 2 písm. m) zákona o poštovních službách a § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Ani v důsledku objednávky služby DopisOnline zatím neexistuje *adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána* [§ 2 písm. a) zákona o poštovních službách]. Vytvoření této zásilky v konečné podobě je sice povinností České pošty, ovšem děje se tak v právním režimu, který není regulován zákonem o poštovních službách, ale v režimu čistě soukromoprávním (jak správně uvádí i druhý senát). Z formulace „*v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána*“ však jednoznačně plyne, že zásilkou může být pouze listinný dokument obsažený v zalepené obálce označené adresou adresáta. Je vyloučeno, aby datum podání zásilky ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu předcházelo datu vzniku zásilky jako takové. Jinými slovy, *zásilka nemůže být předána k poštovní přepravě dříve, než vůbec vznikne*.

[14] Druhý senát při své analýze nedocenil povahu služby DopisOnline, která není srovnatelná s klasickou listovní zásilkou. Jde v podstatě o nadstandardní službu České pošty, na kterou neexistuje zákonný nárok, která však reaguje na požadavky druhé dekády dvacátého prvního století. Teoreticky lze zásilku prostřednictvím služby DopisOnline označit za **hybridní písemné podání**, které se nejprve objednává elektronicky, ovšem z hlediska procesních předpisů o doručování je významné až vyhotovení samotné „papírové“ zásilky. Pokud by se jednalo o čistě elektronické podání (e-mail se zaručeným elektronickým podpisem, datová zpráva atp.), datem podání by nebyl den vložení objednávky do systému (den nahrání souboru), ale den dodání do dispozice správního orgánu [srov. usnesení NSS ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 Afs 28/2010-79, č. 2131/2010 Sb. NSS, věc *SYMINT*; nález ze dne 10. 1. 2012 sp. zn. II. ÚS 3518/11 (N 7/64 SbNU 69) nebo rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2016, čj. 9 As 43/2015-31].

[15] Povahu služeb DopisOnline (ale třeba i PohledniceOnline a dalších) lze jasně zjistit analýzou Obchodních podmínek DopisOnline. Služba DopisOnline umožňuje zákazníkovi elektronicky objednat zpracování a podání poštovních zásilek. Česká pošta zabezpečí zpracování zásilek a jejich podání do poštovní sítě. Zpracováním zásilky se rozumí její tisk a kompletace, tzn. balení a potisk obálky (čl. 2.3 Obchodních podmínek DopisOnline). Elektronickou objednávkou se rozumí objednávka služeb České pošty prostřednictvím elektronického formuláře na webu (čl. 3 tamtéž). Prvotní smlouva (týkající se služby DopisOnline) je mezi zákazníkem a Českou poštou uzavřena okamžikem, kdy Česká pošta *akceptuje* objednatelem řádně vyplněnou a potvrzenou elektronickou objednávku, odeslanou přes adresu <https://online.postservis.cz>. Avšak druhá, pro účely správního řádu důležitá smlouva (poštovní smlouva podle zákona o poštovních službách) je mezi Českou poštou a zákazníkem uzavřena teprve *podáním zásilky* do poštovní přepravy (čl. 4 tamtéž). Tato druhá smlouva se přitom řídí rovněž Poštovními podmínkami platnými v den podání zásilky.

pokračování

[16] Tomu odpovídá i odlišná právní regulace v jednotlivých fázích smluvního vztahu: smluvní vztah mezi Českou poštou a zákazníkem se *do okamžiku poštovního podání* řídí občanským zákoníkem. Podle občanského zákoníku je tak Česká pošta povinna na základě objednávky zákazníka nejprve zásilku zpracovat, tedy vytisknout a zkompletovat (svou povahou jde o nepojmenovanou smlouvu obdobnou smlouvě o dílo). Bez zpracování objednávky Českou poštou nelze vůbec hovořit o existenci poštovní zásilky ve smyslu § 2 písm. a) zákona o poštovních službách. *Podání do poštovní přepravy* může logicky nastoupit teprve v okamžiku, kdy je zásilka zpracována, a kdy tedy fyzicky vznikne. Desátý senát opakuje, že zásilkou je jen *adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána* (§ 2 písm. a) zákona o poštovních službách]. Teprve podáním do poštovní přepravy se vztah mezi Českou poštou a zákazníkem řídí zákonem o poštovních službách a Poštovními podmínkami platnými v den podání (čl. 9.1. Obchodních podmínek DopisOnline). Obdobně lze argumentovat i samotným správním řádem – ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu totiž úkon odesílatele směřující vůči poště (nahrání zásilky do webového rozhraní služby DopisOnline) ještě žádné podání *neobsahuje* (přitom právě to je nezbytná podmínka cit. ustanovení správního řádu).

[17] Obchodní podmínky DopisOnline výslovně pamatují na to, že k objednavce služby DopisOnline a ke skutečnému podání poštovní zásilky může dojít v různé dny: jen zásilky přijaté do 16.00 hodin je totiž Česká pošta povinna zpracovat ještě též den a předat k další poštovní přepravě (čl. 5.2 Obchodních podmínek DopisOnline). Zákazník je na skutečnost, že objednávky vložené do systému po 16.00 hodině budou podány, tj. zpracovány a předány k poštovní přepravě, až následující den, upozorněn nejen v obchodních podmínkách, ale vyplývá to také z **uživatelské příručky** ke službě, která je zákazníkovi nabídnuta k přečtení v internetovém rozhraní při užívání služby: „Zásilky odeslané v pracovní den do 16 hodin budou ještě tentýž den expedovány a zhruba do dvou pracovních dnů doručeny Adresátům“ (Uživatelská příručka, s. 1).

[18] Obchodní podmínky DopisOnline tedy rozlišují okamžik, kdy zákazník v režimu čistě soukromoprávním *objedná zpracování a podání zásilky*, na straně jedné, a okamžik *podání samotné zásilky* na straně druhé. Teprve druhý okamžik je významný z hlediska procesních norem typu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Předpokladem podání zásilky je její předchozí zpracování, tedy tisk a kompletace (viz shora cit. čl. 2.3 Obchodních podmínek DopisOnline). Obojí fáze poskytování služby DopisOnline mohou být provedeny ve stejný den, ovšem mohou se udát i v různé dny (viz cit. čl. 5.2 Obchodních podmínek DopisOnline). Ostatně názor druhého senátu bude jen obtížně aplikovatelný na případy, kdy odesílatel sice zásilku do webového rozhraní služby DopisOnline nahraje, ale České poště se nepodaří soubor kvůli jeho poškození otevřít.

[19] Klasická listovní zásilka podaná na přepážce pobočky České pošty samozřejmě žádné obdobné fázování (tedy rozlišení na vztahy podle občanského zákoníku, vzniklé od elektronické objednávky do okamžiku poštovního podání, a na vztahy dle zákona o poštovních službách počínaje okamžikem podání) nemá. Podle Poštovních podmínek České pošty, s. p. - Základní poštovní služby (dále jen „Poštovní podmínky“), *je-li poštovní zásilka podána u pošty nebo u pověřeného pracovníka, za den podání se považuje den, v němž byl podnik o poštovní službu požádán. Jestliže však příslušná osoba v prostorách pošty nebo v*

blízkosti pověřeného pracovníka projevila vůli o poskytnutí poštovní služby požádat, z příčin na straně podniku však svou žádost mohla uplatnit až následující den, za den podání se považuje předchozí den (čl. 7.2 Poštovních podmínek, obdobně čl. 8 ve vztahu k uzavření smlouvy, jestliže Česká pošta podání stvrzuje).

[20] Právě k tomuto podávání klasických listovních zásilek se vztahuje judikatura Ústavního soudu [nález ze dne 1. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 110/06 (N 202/43 SbNU 261)], na kterou se odvolává druhý senát (bod 22 rozsudku druhého senátu). Zásada, že podání je vůči správnímu orgánu učiněno okamžikem, kdy je držitel poštovní licence o službu *požádán*, se vztahuje jen a pouze k podávání listovních zásilek na přepážce pošty. Listovní zásilka samozřejmě v okamžiku „požádání“ existuje. Na věc nynější však nelze závěry Ústavního soudu mechanicky přenášet, neboť povaha služby DopisOnline není s klasickým podáním na poštovní přepážce srovnatelná.

[21] Zásada, že podání je vůči správnímu orgánu učiněno okamžikem, kdy je držitel poštovní licence o službu požádán, nemůže platit jako univerzální princip mimo rámec podání zásilky na přepážce. Závěry nálezu IV. ÚS 110/06 totiž nelze vytrhávat z jejich skutkového kontextu. Absurdní důsledky opačného přístupu lze ilustrovat na případu vložení zásilky do poštovní schránky. V této situaci se ve smyslu čl. 7.1 Poštovních podmínek považuje za den podání *den nejbližšího výběru poštovní schránky uvedeného na jejím informačním štítku; ke dni, v němž byla poštovní zásilka do poštovní schránky skutečně vložena, se nepřiblíží* (shodně viz nález IV. ÚS 110/06, bod 31).

[22] Druhý senát ve svých úvahách akcentuje fungování balíčku služby DopisOnline z pohledu, jak se jeví uživateli komplexu (bod 26 a násl.). Z pohledu uživatele prý „přípravná“ část balíčku ustupuje do pozadí a jako jádrová část služby se mu jeví doručení listinné zásilky v režimu služby držitele poštovní licence. „*Předání ‚podkladu‘ pro vytvoření listinné zásilky se pak v této logice uživateli jeví jako moment, v němž zásilka, v té době v listinné podobě ještě sice nevytvořená, nicméně existující jako uspořádaný soubor informací, opouští jeho sféru a vydává se – v režii držitele poštovní licence, byť v tom okamžiku vystupujícím ještě pouze v roli čistě soukromoprávního dodavatele doprovodné služby – na cestu za adresátem*“ (bod 28). Tyto spekulativní úvahy o tom, jak se uživateli služba DopisOnline může jevit, jsou jistě zajímavé. Nemohou však přebít naprosto jasná ustanovení § 2 písm. a) a písm. m) zákona o poštovních službách (viz bod [12] shora), která druhý senát pohříchu nezmiňuje.

[23] Jen obtížně srozumitelná se pak desátému senátu jeví úvaha v bodě 30 rozsudku druhého senátu. Připouští se tam modifikace právě popsanych názorů, pokud by pošta v budoucnu svoji praxi změnila tak, že by nejen v samotných obchodních podmínkách, ale „*i v reálném styku s uživatelem důsledně a jednoznačně uživatele upozorňovala na to, že její služba DopisOnline je složena ze dvou částí, z nichž teprve ta druhá je poskytována v režimu služby držitele poštovní licence (včetně upozornění, v jakém okamžiku nastane přechod mezi oběma službami)*“. Desátému senátu není jasné, jak k těmto úvahám druhý senát dospěl, neboť neprováděl žádné dokazování, jak poskytování služby DopisOnline „v reálném styku s uživatelem“ opravdu vypadá. Tato úvaha je tedy podle desátého senátu pouhou spekulací.

pokračování

[24] Desátý senát k téže otázce uvádí, že z Obchodních podmínek DopisOnline plyne, že tuto službu nemůže využívat náhodný neinformovaný uživatel. Naopak, do služby DopisOnline je třeba se zaregistrovat, úhrada se platí přes SIPO, event. na fakturu či platební kartou, předpokladem registrace je též souhlas s Obchodními podmínkami DopisOnline (např. čl. 9.4. Obchodních podmínek DopisOnline). Význam těchto obchodních podmínek ve styku s uživatelem proto není možné podceňovat.

[25] NSS ve své judikatuře vždy důsledně rozlišoval soukromoprávní ujednání mezi zákazníkem a Českou poštou, a naproti tomu veřejnoprávní povinnosti České pošty vyplývající ze zákona o poštovních službách a procesních předpisů typu správního řádu (srov. např. rozsudek ze dne 7. 4. 2015, čj. 3 As 178/2014-31, ve vztahu ke službě odos zasílek, resp. rozsudek ze dne 30. 6. 2010, čj. 1 As 10/2010-47, ve vztahu ke službě dosílka). Ani v jednom z uváděných rozsudků nepřevážila (možná) opačná očekávání zákazníků České pošty. Rozsudek druhého senátu je tak i myšlenkovým odklonem od cit. judikatury.

[26] Desátý senát tedy uzavírá, že dle jeho právního názoru v případě využití služby DopisOnline je zásilka *podána* teprve v okamžiku, kdy je zpracovaná - tedy Českou poštou vytištěná a zkompletovaná - zásilka podána do poštovní přepravy. Den objednávky služby DopisOnline přes webovou stránku <https://online.postservis.cz> není pro určení okamžiku podání zásilky významný. Protože však druhý senát k této otázce zaujal názor opačný, předkládá desátý senát rozšířenému senátu tuto otázku k rozhodnutí.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Jan Brothánková, Zdeněk Kühn, Lenka Matyášová, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 13. dubna 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu